

Warszawa, 17 grudnia 2019 r.

BAS-WAPM-240/19

TRYB PILNY

Do druku nr 69

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Kanthak)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2019 r. poz. 1028 oraz poz. 269) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zakłada zmianę ustaw: z dnia 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych (dalej: USP)¹, z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (dalej: ustawa o SN)², z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych (dalej: ustawa o sądach wojskowych)³, z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (dalej: ustawa o sądach administracyjnych)⁴, z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (dalej: ustawa o KRS)⁵ oraz z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁶.

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 52, ze zmianami.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 825.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2216.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2167.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zmianami.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 740.

Zmiany USP (art. 1 projektu) dotyczą:

- samorządu sędziowskiego, jego organów i ich kompetencji (art. 3 § 2, art. 9c, art. 33, art. 34, art. 35-36a);
- składu i kompetencji organów sądów (art. 9c, art. 22a, art. 23 § 1, art. 24 § 1, art. 25 § 1, art. 28, art. 29 § 1a, art. 30, art. 31, art. 31a);
- zakresu spraw, które mogą stanowić przedmiot obrad kolegium sądu i samorządu sędziowskiego, poprzez ustanowienie zakazu prowadzenia obrad w sprawach politycznych, w tym podejmowania uchwał wyrażających wrogość wobec innych władz RP i jej konstytucyjnych organów, a także krytykę podstawowych zasad ustroju RP (art. 9d);
- reguł sprawowania zewnętrznego nadzoru administracyjnego nad działalnością sądów (art. 9a § 2, art. 37e § 2 i 3, art. 37h);
- wprowadzenia regulacji, zgodnie z którymi w ramach działalności sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa, a także niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny ani inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego ani wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości (art. 42a);
- reguł powoływania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim (art. 55 § 1, art. 57aa § 3, art. 57ae § 2, art. 57ah § 5, art. 58);
- statusu sędziego (art. 66 § 2, art. 77 § 9a);
- obowiązku sędziego do złożenia pisemnego oświadczenia w sprawie członkostwa w zrzeszeniu (stowarzyszeniu), funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego oraz w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r., prowadzenia portalu, strony internetowej lub aktywności na portalach umożliwiających założenie konta użytkownika, jeśli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych. Informacje te mają być jawne i podlegać udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 88a);
- zobowiązania właściwego prezesa sądu do ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej o pierwszym i kolejnych powołaniach sędziów sądu, którym kieruje (art. 88b);
- wysokości uposażenia sędziego w razie przejścia w stan spoczynku przed upływem 20 lat służby (art. 100);
- stosowania do asesorów obowiązku ogłoszenia przez Ministra Sprawiedliwości w Biuletynie Informacji Publicznej o zamiarze obwieszczenia o wolnym stanowisku asesora, oraz przyjęcia zasady, że w przypadku, gdy inne ustawy przewidują podejmowanie czynności

- urzędowych przez sędziego, należy przez sędziego rozumieć także asesora sądowego (art. 106zg);
- określenia odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), polegającego na (niewyczerpującym) wskazaniu, jakie to mogą być przewinienia, w tym za odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny, oraz za działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, za działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania, oraz za działania o charakterze politycznym (art. 107);
 - rozszerzenia katalogu kar dyscyplinarnych o karę pieniężną oraz przypisanie rodzaju kary do rodzaju przewinienia (art. 109);
 - nadania uprawnienia Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Sędziów Sądów Powszechnych oraz Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Sędziów Sądów Powszechnych do podjęcia i prowadzenia czynności w każdej sprawie dotyczącej sędziego oraz zmiany procedury powoływania i wygaśnięcia kadencji zastępcy rzecznika dyscyplinarnego działającego przy sądzie apelacyjnym i sądzie okręgowym (zmiana art. 112);
 - możliwości nałożenia kary pieniężnej na świadka, który nie stawił się na wezwanie rzecznika albo wydalili się bez zezwolenia z miejsca czynności przed jej zakończeniem (dodawany art. 114a);
 - odpowiedniego stosowania przepisów kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego (art. 128).

Zmiana ustawy o SN (art. 2 projektu) zakłada:

- modyfikację procedury powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 13);
- przyznanie Prezydentowi RP kompetencji do powierzenia wykonywania obowiązków Pierwszego Prezesa SN wskazanemu przez Prezydenta RP sędziemu SN w przypadku, gdy kandydaci na stanowisko Pierwszego Prezesa SN nie zostali wybrani zgodnie z zasadami określonymi w zmienianej ustawie; sędzia, któremu powierzono wykonywanie obowiązków Pierwszego Prezesa SN, byłby obowiązany do zwołania Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN w celu wyboru kandydatów na stanowisko Pierwszego Prezesa SN (art. 13a);
- nałożenie na Pierwszego Prezesa SN obowiązku zawiadamiania sędziów SN o terminie i porządku posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego Sędziów SN najpóźniej 7 dni przed dniem posiedzenia (art. 17);

- przyznanie Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN kompetencji do rozpoznawania spraw dotyczących wyłączenia sędziego albo oznaczenia sądu, przed którym ma toczyć się postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego; modyfikacja przepisów regulujących procedurę odstąpienia od zasady prawnej uchwalonej przez skład Sądu Najwyższego (art. 26 i art. 82);
- uregulowanie statusu sędziego SN (art. 29 § 2);
- analogiczne, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych), regulacje dotyczące niedopuszczalności kwestionowania przez SN umocowania określonych ustawą organów państwowych oraz niedopuszczalności ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego i przysługujących sędziemu uprawnień w zakresie wymiaru sprawiedliwości (art. 29 § 3 i 4);
- określenie trybu składania oświadczeń, o których mowa w dodawanym art. 88a Prawa o ustroju sądów powszechnych (art. 45);
- modyfikację zasad dotyczących ustalania wysokości uposażenia sędziego SN (art. 56);
- analogiczną, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 107 i 109 USP), modyfikację postanowień regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów SN (art. 72 i art. 75).

Zmiana ustawy o sądach wojskowych (art. 3 projektu):

- określa, że sędzią sądu wojskowego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta RP (art. 23a);
- przewiduje analogiczną, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 107 i 109 USP), modyfikację postanowień regulujących odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów sądów wojskowych (art. 37 i 39).

Zmiana ustawy o sądach administracyjnych (art. 4 projektu) zakłada:

- uregulowania statusu sędziego (art. 5 § 1);
- analogiczne, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 42a USP), regulacje dotyczące niedopuszczalności kwestionowania przez sądy administracyjne umocowania określonych ustawą organów państwowych oraz niedopuszczalności ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego i przysługujących sędziemu uprawnień w zakresie wymiaru sprawiedliwości (art. 5 § 1a i 1b);

- określenie trybu składania przez sędziów sądów administracyjnych oświadczeń, o których mowa w projektowanym art. 88a USP (art. 8);
- pozbawienie zgromadzenia ogólnego wojewódzkiego sądu administracyjnego kompetencji do przedstawiania Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 24 § 4);
- pozbawienie kolegium sądu kompetencji do przedstawiania zgromadzeniu ogólnemu sądu opinii o kandydatach na stanowiska sędziów lub asesorów sądowych (art. 25 § 1);
- modyfikację trybu zgłaszania kandydatur na wolne stanowisko sędziego przewidziane do objęcia w wojewódzkim sądzie administracyjnym (art. 29 § 1);
- zmianę trybu wydania regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego i jego zakresu regulacji (art. 33 i art. 43 w związku z art. 11 projektu);
- pozbawienie Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA kompetencji do przedstawiania Krajowej Radzie Sądownictwa kandydatów na stanowiska sędziów (art. 46 § 2);
- pozbawienie Kolegium NSA kompetencji przedstawiania Zgromadzeniu Ogólnemu Sędziów NSA opinii o kandydatach na stanowiska sędziów (art. 47 § 1);
- zmianę odesłania do odpowiedniego stosowania do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu (art. 49) USP oraz ustawy o SN.

W ustawie o KRS (art. 5 projektu) zmienia się tryb rozpatrywania odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (art. 44 i proponowany art. 45b), ponownego rozpatrzenia sprawy przez Krajową Radę Sądownictwa (proponowany art. 45a) i wznowienia postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa oraz wzruszenia uchwały zawierającej wnioski o powołanie do pełnienia urzędu sędziego (proponowany art. 45c i art. 10 projektu).

Zmiana Prawa o prokuraturze (art. 6 projektu) zakłada:

- analogiczne, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 88a USP), dodanie przepisu zobowiązującego prokuratorów do składania określonych ustawą oświadczeń. Projekt reguluje także tryb składania takich oświadczeń oraz ich jawność i sposób udostępniania (proponowany art. 103a oraz art. 8 projektu);
- analogiczną, jak w odniesieniu do sędziów sądów powszechnych (art. 107 i 109 USP), modyfikację postanowień regulujących

odpowiedzialność dyscyplinarną prokuratorów (art. 137 § 1 oraz art. 142).

- modyfikację trybu orzekania w sprawach dyscyplinarnych (art. 145 § 1).

Projekt zawiera przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem części zmian w ustawie o sądach administracyjnych, które mają wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

2.1. Uwagi wstępne

Wstępna analiza przepisów projektowanej ustawy pozwala skojarzyć jej rozwiązania prawne z: 1) zasadą pierwszeństwa prawa unijnego (wspólnotowego) przed prawem krajowym państw członkowskich, 2) zasadą zapewnienia przez państwa członkowskie skutecznej ochrony prawnej uprawnieniom/roszczeniom opartym na prawie unijnym (wspólnotowym), pojmowaną łącznie z zasadą prawa do niezawisłego sądu i niezawisłości sędziów, a także, 3) zasadą wykonywania kompetencji państw członkowskich nieprzyznanych Unii Europejskiej (w ogóle lub jeszcze) w poszanowaniu prawa Unii. Analizę ocenianego projektu ustawy z tymi zasadami należy poprzedzić rekonstrukcją ich rozumienia, ustaleniem zakresu ich działania oraz określeniem następstw prawnych w takim kształcie, w jakim są (były dotąd) one ujmowane na poziomie Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich, w szczególności w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

2.2. Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym

2.2.1. Pozycja prawna zasady pierwszeństwa w porządku prawnym Wspólnoty Europejskiej/Unii Europejskiej – krótki zarys ewolucji

Zasada pierwszeństwa nie została pierwotnie wyrażona wprost w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich. Niemniej stosunkowo szybko została wyprowadzona z nich przez Trybunał Sprawiedliwości. Następnie w kolejnych wyrokach, w mniejszym stopniu także tzw. opiniach Trybunału (dotyczących dopuszczalności/legalności czynności prawnych w procedurze zawierania umów międzynarodowych przez Wspólnotę/Unię), Trybunał umacniał i rozwijał swoje rozumienie pierwszeństwa, najczęściej w reakcji na działania lub prawo państw członkowskich, o których mu przyszło orzekać (metoda kazuistyczna, aczkolwiek nie pozbawiona generalizacji). Jego historyczne wypowiedzi nie zostały jednak podważone do dzisiaj.

Najbardziej znane twierdzenie dotyczące pierwszeństwa zostało sformułowane w wyroku w sprawie *F. Costa v. E.N.E.L.* z 15 lipca 1964 r.⁷ Trybunał sformułował tutaj istotę pierwszeństwa i jej uzasadnienie. Podkreślił już wówczas, że

w związku z włączeniem do prawa każdego z krajów członkowskich przepisów pochodzenia wspólnotowego, a bardziej ogólnie ze względu zarówno na brzmienie, jak ducha traktatu, **państwa nie mogą uznawać pierwszeństwa przed porządkiem prawnym, jaki przyjęły na zasadach wzajemności, jednostronnego, późniejszego przepisu**, którego w związku z tym nie mogą temu porządkowi prawnemu przeciwstawiać;

moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może bowiem różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu [...];

że zobowiązania podjęte na podstawie traktatu ustanawiającego Wspólnotę nie miałyby charakteru bezwarunkowego, lecz jedynie ewentualny, gdyby mogły zostać zakwestionowane w drodze późniejszych aktów ustawodawczych umawiających się stron;

że prawo do jednostronnego działania jest państwom członkowskim przyznawane jedynie na mocy wyraźnego, szczególnego postanowienia.

Trybunał przyjął wówczas także, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego znajduje potwierdzenie w art. 189 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, tj. w postanowieniu gwarantującym bezpośrednie stosowanie rozporządzeń we wszystkich państwach członkowskich. W tym kontekście Trybunał podniósł, że

postanowienie to, do którego nie zgłoszono zastrzeżeń, zostałyby pozbawione skuteczności, gdyby jego skutki mogły zostać jednostronnie cofnięte przez jedno z państw w drodze aktu ustawodawczego, który miałby moc wyższą od aktów wspólnotowych;

zważywszy, że jak wynika z całości powyższych rozważań, **prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to**

⁷ Sprawa 6/64, ECLI:EU:C:1964:66. Niekiedy wskazuje się, że Trybunał Sprawiedliwości już wcześniej stwierdził istnienie zasady pierwszeństwa. Uczynił to w wyroku w sprawie *J.-E. Humblet* z 16.12.1960 r. (dotyczyła ona przestrzegania prawa EWWiS), gdzie stwierdził, że traktat i protokół do niego dołączony, po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie, mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Istotnie, Trybunał zważył: „In fact if the Court rules in a judgment that a legislative or administrative measure adopted by the authorities of a Member State is contrary to Community law, that Member State is obliged, by virtue of Article 86 of the ECSC Treaty, to rescind the measure in question and to make reparation for any unlawful consequences which may have ensued. This obligation is evident from the Treaty and from the Protocol which have the force of law in the Member States following their ratification and which take precedence over national law.” Sprawa 6/60, ECLI:EU:C:1960:48.

prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty;

wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty.

Wyrok w sprawie *F. Costa* nie ma tylko historycznego charakteru, ponieważ jest przywoływany nawet obecnie, pod rządami Traktatu z Lizbony⁸.

Kolejnym ważnym orzeczeniem Trybunału był wyrok w sprawie *Simmenthal* z 9 marca 1978 r.⁹ On także przywoływany jest do dzisiaj. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w nim, że

zgodnie z zasadą pierwszeństwa [błąd w tłumaczeniu w polskiej wersji językowej, gdzie mowa o wyższości – BAS] prawa wspólnotowego bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa

⁸ Wyroki w sprawach: D. A. Popławski z 24 czerwca 2019 r., C-573/17, pkt 53, ECLI:EU:C:2019:53; *XC, YB, ZA* z 24 października 2018 r., C-234/17, pkt 36, ECLI:EU:C:2018:853; opinia Trybunału Sprawiedliwości 2/13 z 18 grudnia 2014 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej konwencji praw człowieka, pkt 157, ECLI:EU:C:2014:2454.

⁹ Sprawa 106/77, pkt 17 i 18, CLI:EU:C:1978:49. Zob. też wyrok sprawie Ministero delle Finanze przeciwko IN.CO.GE '90 Srl z 22 października 1998 r., C-10-22/97, pkt 20 i 21, ECLI:EU:C:1998:498, gdzie Trybunał Sprawiedliwości zaprzeczył twierdzeniu ze sprawy *Simmenthal*, że akt prawa unijnego może spowodować nieważność aktu prawa krajowego. Trybunał stwierdził bowiem: „In *Simmenthal*, the issue facing the Court related in particular to the consequences of the direct applicability of a provision of Community law where that provision was incompatible with a subsequently adopted provision of national law. The Court had already stressed, in its previous decisions (see, in particular, Case 6/64 *Costa v ENEL* [1964] ECR 585), that it was impossible for a Member State to accord precedence to a national rule over a conflicting rule of Community law, but did not draw any distinction between pre-existing and subsequently adopted national law. So, in *Simmenthal*, the Court held that every national court must, in a case within its jurisdiction, apply Community law in its entirety and protect rights which the latter confers on individuals, setting aside any provision of national law which may conflict with it, whether prior or subsequent to the Community rule (*Simmenthal*, paragraphs 21 and 24). That case-law has been reaffirmed on numerous occasions (see, in particular, *Debus*, cited above, paragraph 32; Case C-158/91 *Levy* [1993] ECR I-4287, paragraph 9; and Case C-347/96 *Solred v Administración General del Estado* [1998] ECR I-937, paragraph 30). It cannot therefore, contrary to the Commission's contention, be inferred from the judgment in *Simmenthal* that the incompatibility with Community law of a subsequently adopted rule of national law has the effect of rendering that rule of national law non-existent. Faced with such a situation, the national court is, however, obliged to disapply that rule, provided always that this obligation does not restrict the power of the competent national courts to apply, from among the various procedures available under national law, those which are appropriate for protecting the individual rights conferred by Community law (see Case 34/67 *Lück v Hauptzollamt Köln-Rheinau* [1968] ECR 245).”

krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego, ale także – jako integralne elementy porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego z państw członkowskich, mające wyższą moc prawną [pierwszeństwo – jw.] – uniemożliwiają stanowienie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi;

bowiem uznanie jakiegokolwiek mocy prawnej krajowych aktów normatywnych naruszających zakres uprawnień ustawodawczych Wspólnoty lub z innego względu niezgodnych z przepisami prawa wspólnotowego oznaczałoby **zaprzeczenie mocy wiążącej zobowiązań podjętych w sposób bezwarunkowy i nieodwołalny przez państwa członkowskie na mocy traktatu i zakwestionowanie tym samym fundamentów Wspólnoty.**

W swoich późniejszych rozstrzygnięciach wydanych jednak przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego znajduje zastosowanie przede wszystkim w sferze stosowania prawa. Trybunał postrzegał ją jako regułę kolizyjną, która przesądza o każdorazowym prymacie prawa wspólnotowego¹⁰. W rozumieniu przedlizbońskiego orzecznictwa Trybunału:

1) zasada ta nakazuje każdemu organowi państwa członkowskiego (sądowi, organowi administracyjnemu, centralnemu i regionalnemu/lokalnemu, rządowemu i samorządowemu), aby w razie sprzeczności normy wspólnotowej z jakąkolwiek normą krajową (wcześniejszą, późniejszą, konstytucyjną¹¹, ustawową, administracyjną, prawem miejscowym, aktem generalnym i indywidualnym¹², porozumienia zbiorowego¹³) zapewnił z urzędu stosowanie normy wspólnotowej, pozostawiając bez skutku normę krajową (sankcja bezskuteczności). Dla wywarcia sankcji bezskuteczności kluczowy jest moment wejścia w życie przepisu wspólnotowego, a nie krajowego;

¹⁰ M.in. wyrok z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie *Mangold*, sprawa C-144/04, ECLI:EU:C:2005:709, gdzie w pkt 77 Trybunał Sprawiedliwości skonstatował: W związku z tym, na sądzie krajowym, przed którym zawisł spór dotyczący zakazu dyskryminacji ze względu na wiek, spoczywa obowiązek zagwarantowania – w ramach jego kompetencji – ochrony prawnej wynikającej z prawa wspólnotowego oraz zapewnienia jej pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego, które mogą być z nim sprzeczne (zob. podobne wyroki z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, Rec. str. 629, pkt 21 i z dnia 5 marca 1998 r. w sprawie C 347/96 *Solred*, Rec. str. I 937, pkt 30).

¹¹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *T. Keil* z 11 stycznia 2000 r., C-285/98, ECLI:EU:C:2000:2 (*implicite* w odniesieniu do niemieckiej Ustawy Zasadniczej, która wyłączała kobiety ze służby wojskowej).

¹² Zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach: *Fratelli Constanzo* z 22 czerwca 1989, 103/88, pkt 31, ECLI:EU:C:1989:256; *E. Ciola* z 29 kwietnia 1999 r., C-224/97, pkt 30-33, ECLI:EU:C:1999:212; *Consorzio Industrie Fiamiferi* z 9 września 2003 r., C-198/01, pkt 48-49, ECLI:EU:C:2003:430.

¹³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Helga Kutz-Bauer* z 20 marca 2003 r., sprawa C-187/00, pkt 73, 74, ECLI:EU:C:2003:168.

2) żaden organ, nawet krajowy trybunał konstytucyjny, nie ma prawa wstrzymać działania sankcji bezskuteczności dotyczącej krajowego przepisu sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem wspólnotowym, która ma charakter natychmiastowy. W rozumieniu Trybunału, nie ma znaczenia charakter stosunków, w których dochodzi do kolizji. Pierwszeństwo działa nawet w relacjach między samymi organami państwowymi.

W kontekście opiniowanego projektu ustawy warto zwrócić uwagę na wyrok w sprawie *Filipiak* z 19 listopada 2009 r. (wydany tuż przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony)¹⁴. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się tutaj do działania zasady pierwszeństwa w kontekście orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego. Przypomniwał, że

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem **sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów** (zob. podobnie wyroki z dnia: 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 24; z dnia 4 czerwca 1992 r. w sprawach połączonych C-13/91 i C-113/91 Debus, Rec. s. I-3617, pkt 32; z dnia 18 lipca 2007 r. C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 61; a także z dnia 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08 ČEZ, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 138).

W myśl zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego kolizja pomiędzy przepisem prawa krajowego a przepisem traktatu stosowanym bezpośrednio jest rozwiązywana przez sąd krajowy poprzez zastosowanie prawa wspólnotowego i w razie potrzeby odmowę stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, a **nie poprzez stwierdzenie nieważności przepisu krajowego**, przy czym właściwość organów i sądów jest w tym zakresie sprawą każdego państwa członkowskiego.

W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż niezgodność z prawem wspólnotowym późniejszej normy prawa krajowego nie powoduje, że norma ta przestaje istnieć. W zetknięciu się z taką sytuacją **sąd krajowy ma obowiązek odstąpić od stosowania tej normy, przy czym obowiązek ten nie ogranicza kompetencji sądów krajowych do stosowania tych spośród różnych procedur w ramach krajowego porządku prawnego, które są właściwe dla ochrony praw podmiotowych jednostek przyznanych przez prawo wspólnotowe** (wyrok z dnia 22 października 1998 r. w sprawach połączonych od C-10/97 do C-22/97 IN.CO.GE.'90 i in., Rec. s. I-6307, pkt 21).

Na tym tle skonstatował, że

w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącego przed sądem krajowym **odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny daty utraty mocy obowiązującej spornych przepisów nie stanowi**

¹⁴ Sprawa C-308/08, pkt 81-85, ECLI:EU:C:2009:719.

przeszkody dla tego, aby sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie stosował tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu, jeżeli uzna je za sprzeczne z prawem wspólnotowym.

A zatem prawo wspólnotowe nie zakazuje odraczania daty utraty mocy obowiązującej przepisów krajowych, lecz wymaga, aby sąd krajowy, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, odmówił w rozpatrywanej przez niego sprawie stosowania sprzecznych z prawem wspólnotowym przepisów krajowych nawet w okresie odroczenia utraty ich mocy obowiązującej.

W pewnym sensie podsumowaniem rozumienia zasady pierwszeństwa w przedlitzbońskiej praktyce Trybunału (w powiązaniu z zasadą skutku bezpośredniego) jest jego wyrok w sprawie *Winner Wetten GmbH v. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim* z 8 września 2010 r. (wydany wszakże po wejściu w życie Traktatu z Lizbony)¹⁵. On również jest powoływany w późniejszych wyrokach dotyczących pierwszeństwa prawa unijnego. Trybunał uznał tutaj, co następuje:

jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii podlegające bezpośredniemu stosowaniu postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich **od chwili wejścia w życie nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego** (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 17; wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie *C-213/89 Factortame i in.*, Zb.Orz. s. I-2433, pkt 18).

Jak bowiem podkreślił Trybunał, normy prawa Unii podlegające bezpośredniemu stosowaniu, stanowiące bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich podmiotów, których dotyczą, zarówno państw członkowskich, jak i jednostek będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu Unii, **winny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania** (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie *Simmenthal*, pkt 14, 15; w sprawie *Factortame i in.*, pkt 18).

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sąd krajowy, działający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego, ma obowiązek, zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 10 WE, stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, **odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak i późniejszego od normy prawa Unii** (zob. podobnie w szczególności ww. wyroki: w sprawie *Simmenthal*, pkt 16, 21; w sprawie *Factortame i in.*, pkt 19).

W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że

są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii **wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna,**

¹⁵ Sprawa C-409/06, pkt 53-69, ECLI:EU:C:2010:503.

administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii (zob. ww. wyroki: w sprawie Simmenthal, pkt 22; w sprawie Factortame i in., pkt 20).

Trybunał sprecyzował, że miałyby to miejsce, **gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a późniejszą ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecjonalne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe (ww. wyrok w sprawie Simmenthal, pkt 23).**

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, i że zgodnie z zasadą współpracy wyrażoną w art. 10 WE sądy krajowe państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii (wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37, 38 i przytoczone tam orzecznictwo). [...]

Co się tyczy okoliczności, że po stwierdzeniu niezgodności z ustawą zasadniczą Bundesverfassungsgericht postanowił tymczasowo utrzymać w mocy, na warunkach wskazanych w pkt 13 i 14 niniejszego wyroku, skutki regulacji wewnętrznej dotyczącej wskazanego monopolu, z orzecznictwa wskazanego w pkt 53–58 niniejszego wyroku wynika, że tego rodzaju okoliczność nie stanowi przeszkody dla tego, aby sąd krajowy, który stwierdzi, że ta sama regulacja narusza bezpośrednio skuteczne przepisy prawa Unii, takie jak art. 43 WE i 49 WE, postanowił zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii nie stosować tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu (zob. analogicznie wyrok z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, Zb.Orz. s. I-11049, pkt 84).

Jest bowiem niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Zb.Orz. s. 1125, pkt 3).

W podsumowaniu tego fragmentu opinii warto jeszcze wspomnieć o opinii 1/91 w sprawie *projektu Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym* z 16 grudnia 1991 r., w której Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego (jako całości) przed prawem państw członkowskich, obok skutku bezpośredniego całego szeregu norm wspólnotowych (nie wszystkich), jest nie tylko zasadą systemową, ale wręcz cechą specyficzną prawa wspólnotowego jako autonomicznego systemu

prawnego¹⁶. Odnosi się ono zatem do prawa wspólnotowego jako całości, bez względu na charakter aktu i jego rangę we wspólnotowym porządku prawnym. To rozumienie pierwszeństwa jako cechy prawa wspólnotowego, a zatem właściwości nierozzerwalnie związanej z naturą tego prawa, jest aktualne także w dzisiejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Zasada pierwszeństwa znalazła *implicite* podstawę prawną w traktatowej zasadzie solidarności integracyjnej, zwanej też zasadą lojalnej współpracy (pierwotnie art. 5 Traktatu ustanawiającego EWG). Zgodnie z nią, państwo członkowskie z jednej strony zobowiązało się do podejmowania wszelkich środków wykonujących prawo wspólnotowe, z drugiej do niepodejmowania zachowań, które – w pewnym uproszczeniu – miałyby przeszkodzić w osiągnięciu celów integracyjnych czy w wykonywaniu zadań przez Wspólnotę i jej instytucje. Treść tej zasady nie uległa istotniejszym zmianom aż do dnia dzisiejszego (zob. punkt następny).

2.2.2. Pierwszeństwo prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym jako cecha prawa unijnego i zasada systemowa prawa unijnego w aktualnym stanie prawnym

Mimo upływu wielu lat, w trakcie których proces integracji europejskiej znacząco się zmieniał, zasadniczo w kierunku jej poszerzenia i pogłębienia (w ramach budowania coraz ściślejszego związku między narodami Europy), kształt prawny zasady pierwszeństwa nie uległ istotnym zmianom. Mimo rewizji traktatowych, wykazuje ona ciągłość prawną tak w znaczeniu jej rangi i statusu prawnego, jak i materialnej treści.

Obecnie nie ulega wątpliwości, że w praktyce integracji europejskiej (nie tylko orzeczniczej) zasada pierwszeństwa jest jednoznacznie uważana za podstawową cechę i właściwość prawa unijnego jako całości (każdego jego przepisu). Bez niej działanie tego prawa nie mogłoby być efektywne, nie byłoby w stanie wywrzeć integracyjnego skutku. Negacja zasady pierwszeństwa oznaczałaby dowolność w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, arbitralne zróżnicowanie jego stosowania w różnych państwach członkowskich. Jest ona konkretyzacją zasady, że jeżeli państwo ważnie zwiąże się traktatem, to on nie tylko obowiązuje, ale musi być wykonywany w rzeczywisty sposób. W konsekwencji powoływanie się na postanowienia krajowe w zakresie odbiegającym od tego, co wynika z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, prowadzi do podważenia całości porządku prawnego opartego na traktatach założycielskich. Zasada pierwszeństwa gwarantuje też autonomię prawa unijnego w stosunku do krajowych porządków prawnych.

¹⁶ Pkt 21, ECLI:EU:C:1991:490.

Jak podkreślił to Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Popławski* z 24 czerwca 2019 r.¹⁷,

prawo Unii charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznym. Owe podstawowe cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą (zob. w szczególności opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166, 167; wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 45; opinia 1/17 z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 109).

Zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1159, 1160).

W aktualnym stanie obowiązywania prawa Unii Europejskiej za podstawę zasady pierwszeństwa w prawie unijnym uznaje się art. 4 ust. 3 TUE, na mocy którego państwa członkowskie zobowiązały się do podejmowania wszelkich ogólnych i szczegółowych środków właściwych do zapewnienia wykonywania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii, a także do ułatwiania Unii wypełniania jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Warto zauważyć, że Trybunał Sprawiedliwości ustalił w wyroku w sprawie *Lies Craeynest i inni* z 26 czerwca 2019 r.¹⁸, że

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy państw członkowskich w myśl wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa w Unii. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 19 listopada 2014 r., *ClientEarth*, C-404/13, EU:C:2014:2382, pkt 52).

Ponadto bezpośredni walor interpretacyjny dla całego prawa Unii Europejskiej zachowuje przyjęta przez wszystkie państwa członkowskie Deklaracja nr 17 włączona do Aktu końcowego Konferencji międzyrządowej z Lizbony odnosząca się do pierwszeństwa. Zgodnie z nią,

Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów **mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.**

¹⁷ C-573/17, pkt 52 i 53, ECLI:EU:C:2019:53. Podobnie wyrok w sprawie *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* z 19 listopada 2019 r., C-585/18, pkt 156, 157, ECLI:EU:C:2019:982.

¹⁸ Sprawa C-723/17, pkt 31, ECLI:EU:C:2019:533.

Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

"Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

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

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

2.2.3. Treść zasady pierwszeństwa jako zasady prawa Unii Europejskiej

2.2.3.1. Adresaci zasady pierwszeństwa

Adresatami zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed przepisami prawa krajowego państw członkowskich są organy państwa w szerokim rozumieniu, w tym jednak zwłaszcza sądy, a nie jednostki, aczkolwiek te ostatnie mogą powoływać się na zasadę pierwszeństwa. W ten sposób np. w wyroku w sprawie *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* z 14 czerwca 2012 r.¹⁹ Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że **sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować normy prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, jakichkolwiek sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego** (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Simmenthal, pkt 21–24; wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 61)²⁰.

¹⁹ Sprawa C-606/10, pkt 74 i 75, ECLI:EU:C:2012:348.

²⁰ Trybunał dodał także, że „obowiązkowi pierwszeństwa podlegają wszystkie organy administracji, w tym organy zdecentralizowane, wobec których jednostki mogą tym samym powoływać się na takie normy prawa Unii”.

Podobnie Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w sprawie *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána v. Workplace Relations Commission* z 4 grudnia 2018 r.²¹ Orzekł tu, że

Jak wielokrotnie orzekał Trybunał, obowiązek odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii spoczywa nie tylko na sądach krajowych, ale również na wszystkich organach państwowych, w tym organach administracyjnych odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii w ramach przysługujących im kompetencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 31; z dnia 9 września 2003 r., *CIF*, C-198/01, EU:C:2003:430, pkt 49; z dnia 12 stycznia 2010 r., *Petersen*, C-341/08, EU:C:2010:4, pkt 80; z dnia 14 września 2017 r., *The Trustees of the BT Pension Scheme*, C-628/15, EU:C:2017:687, pkt 54).

Ogólny zakres podmiotowy działania zasady pierwszeństwa Trybunał Sprawiedliwości uzasadnił w tym wyroku następująco (sprawa dotyczyła organu administracyjnego, aczkolwiek w pełni stosuje się do sądów krajowych)²²:

Trudno byłoby bowiem pogodzić sytuację, w której obywatele byliby uprawnieni do powoływania się na przepisy prawa Unii w danej dziedzinie przed organem, któremu prawo krajowe przyznało właściwość do rozstrzygania sporów w tej dziedzinie, z sytuacją, w której organ ten nie byłby zobowiązany do stosowania tych przepisów poprzez odstąpienie od stosowania niezgodnego z nim uregulowania prawa krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r., *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 31).

2.2.3.2. Zakres obowiązków państw członkowskich wynikających z zasady pierwszeństwa

Trybunał Sprawiedliwości wywodzi z zasady pierwszeństwa prawa unijnego szereg bardziej ogólnych lub szczegółowych następstw prawnych, które w tej chwili będą przedmiotem rekonstrukcji. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że wyliczenie tych następstw nie powinno być postrzegane jako wyczerpujące. Biorąc bowiem pod uwagę kazuistyczną metodę działania Trybunału Sprawiedliwości, nie jest wykluczone, że może on wyprowadzić z zasady pierwszeństwa również inne jeszcze, bardziej specyficzne, obowiązki.

A. Ogólny nakaz zapewnienia równej skuteczności przepisom prawa unijnego i ochrony praw wynikających z prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych wszystkich państw członkowskich

Ideą wiodącą zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym państw członkowskich jest zapewnienie efektywnego i

²¹ Sprawa C-378/17, pkt 38, 39, ECLI:EU:C:2018:979. Tutaj chodziło o komisję ds. stosunków pracy w związku z dyrektywa 2000/78.

²² Pkt 46 wyroku.

równoważnego działania przepisów unijnych we wszystkich państwach członkowskich. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogą powoływać się na przepisy krajowe w celu podważania tej zasady. Ideę tę wyraził jednoznacznie Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal* z 26 lutego 2013 r.²³ Podkreślił on, że

Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii, która jest istotną cechą porządku prawnego Unii (zob. opinie: 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., Rec. s. I-6079, pkt 21; 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., Zb.Orz. s. I-1137, pkt 65), **okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa** (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 3; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 61).

Stanowisko to potwierdził niedawno także Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Popławski* z 24 czerwca 2019 r.²⁴, gdzie orzekł

Zasada ta [zasada pierwszeństwa – BAS] nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich **nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw** (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 59; z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 39).

Ponadto Trybunał wywodził, że

w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa Unii zasada pierwszeństwa wymaga w szczególności dokonywania przez sądy krajowe wykładni ich prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem Unii i przyznania jednostkom możliwości uzyskania odszkodowania w przypadku, gdy ich prawa zostały naruszone przez naruszenie prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu.

Tym samym Trybunał Sprawiedliwości uznał, że następstwem zasady pierwszeństwa jest także obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym.

Podobną wypowiedź w sprawie obowiązku zapewniania pełnej skuteczności prawa Unii, aczkolwiek odniesioną bezpośrednio do roli sądów w zakresie zapewniania działania zasady pierwszeństwa, Trybunał

²³ Sprawa C-399/11, pkt 59, ECLI:EU:C:2013:107.

²⁴ C-573/17, pkt 54, 57, 5, ECLI:EU:C:2019:53. Podobnie wyrok w sprawie A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa z 19 listopada 2019 r., C-585/18, pkt 158, ECLI:EU:C:2019:982.

Sprawiedliwości sformułował w sprawie *Alekszj Torubarov v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal* z 29 lipca 2019 r.²⁵ Trybunał podkreślił, że

niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośrednio stosowaniu norm prawa Unii, takich jak art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; z dnia 24 czerwca 2019 r., *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 52–62).

Trybunał Sprawiedliwości wskazał również, że w ramach zasady pierwszeństwa sądy krajowe nie tylko muszą zapewnić skuteczność prawa unijnego, ale także odpowiednią ochronę praw, jakie to prawo gwarantuje jednostkom. W ten sposób w wyroku w sprawie *Bundeswettbewerbsbehörde* z 6 czerwca 2013 r.²⁶ Trybunał stwierdził, że

jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, sądy krajowe, które w ramach swojej właściwości muszą stosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązane są do zagwarantowania nie tylko pełnej skuteczności tych norm, **lecz także do ochrony praw, które przyznają one jednostkom** (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*, Rec. s. 629, pkt 16; z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *Factortame i in.*, Rec. s. I-2433, pkt 19; ww. wyroki: w sprawie *Courage i Crehan*, pkt 25; a także w sprawach połączonych *Manfredi i in.*, pkt 89).

B. Nakaz odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii Europejskiej

Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wyraża przede wszystkim nakaz odstąpienia od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z tym prawem. Podobnie, jak w okresie przedlizbońskim, Trybunał Sprawiedliwości wyraża jednoznaczny pogląd, że nakaz odstąpienia dotyczy sprzeczności wszelkich przepisów krajowych z jakimikolwiek bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego. Działa on od daty wejścia w życie przepisu unijnego i przez cały czas jego obowiązywania. Sankcja bezskuteczności *ex lege* dotyka każdego przepisu krajowego, wcześniejszego czy późniejszego. Sąd krajowy ma zastosować się do tego nakazu zawsze, w razie potrzeby z urzędu.

²⁵ Sprawa C-556/17, pkt 73, ECLI:EU:C:2019:626.

²⁶ Sprawa C-536/11, pkt 22, ECLI:EU:C:2013:366.

Co ważne, jak wynika z analizowanego nakazu, pierwszeństwo nie powoduje nieważności czy uchylecia przepisu krajowego, lecz jedynie niedopuszczalność jego stosowania w rozpatrywanym przez organ krajowy przypadku. Nie wyklucza to, rzecz jasna, późniejszej modyfikacji albo uchylecia przepisów unijnych bądź krajowych.

Nakaz niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z przepisami unijnymi został wypowiedziany m.in. w wyroku w sprawie *Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* z 14 czerwca 2012 r.²⁷ Trybunał Sprawiedliwości stwierdził tu jasno²⁸:

zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, podlegające bezpośredniemu stosowaniu postanowienia traktatu FUE oraz akty wydawane przez instytucje powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich **nieskuteczność z mocy prawa – ze względu na samo ich wejście w życie – wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego** (wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 17; z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame i in., Rec. s. I-2433, pkt 18; a także z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 53).

Trybunał uściślił również, że, [...], **wśród przepisów prawa krajowego sprzecznych z tymi normami mogą znajdować się przepisy ustawowe albo administracyjne** (zob. wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97 Ciola, Rec. s. I-2517, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo)²⁹.

²⁷ Sprawa C-606/10, pkt 73, , ECLI:EU:C:2012:348.

²⁸ Zob. też wyroki w sprawach: Sebat Ince z 4 lutego 2016 r., C-336/14, pkt 52-54, ECLI:EU:C:2016:72; A z 11 lipca 2019 r., C-716/17, pkt 38, ECLI:EU:C:2019:598.

²⁹ W punktach 80 i 81 orzeczenia Trybunał stwierdził: „niezgodna w prawem Unii krajowa praktyka administracyjna nie może rodzić po stronie obywateli państw trzecich uzasadnionych oczekiwań co do możliwości dalszego korzystania z takiej praktyki. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sprzeczna z uregulowaniem Unii praktyka państwa członkowskiego nie może uzasadniać powstania po stronie jednostki, dla której była ona korzystna, uzasadnionych oczekiwań (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 grudnia 1982 r. w sprawie 5/82 Maizena, Rec. s. 4601, pkt 22; a także z dnia 1 kwietnia 1993 r. w sprawach połączonych od C-31/91 do C-44/91 Lageder i in., Rec. s. I-1761, pkt 34). Z tego wynika, że zachowanie organu krajowego, na którym spoczywa obowiązek stosowania prawa Unii, pozostające w sprzeczności z tym prawem, nie może rodzić po stronie jednostki uzasadnionych oczekiwań czerpania korzyści z traktowania sprzecznego z prawem Unii [zob. wyrok z dnia 7 kwietnia 2011 r. w sprawie C-153/10 Sony Supply Chain Solutions (Europe), Zb.Orz. s. I-2775, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].”

W wyroku w sprawie *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst v. Republik Österreich* z 8 maja 2019 r.³⁰ Trybunał Sprawiedliwości przypominał, że

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sądy krajowe powinny, przy uwzględnieniu wszystkich norm prawa krajowego i w oparciu o uznane w krajowym porządku prawnym metody wykładni, rozstrzygnąć, czy oraz w jakim zakresie wykładni przepisu prawa krajowego można dokonać zgodnie z dyrektywą 2000/78 bez dokonywania wykładni *contra legem* tego przepisu krajowego (wyrok z dnia 22 stycznia 2019 r., *Cresco Investigation*, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 74).

Na wypadek braku możliwości dokonania wykładni i stosowania uregulowania krajowego zgodnie z wymogami tej dyrektywy należy przypomnieć, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, z której korzysta także zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, należy odstąpić od zastosowania uregulowania krajowego, które wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, lecz jest z nim niezgodne (wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., *Specht i in.*, od C-501/12 do C-506/12, C-540/12 i C-541/12, EU:C:2014:2005, pkt 89).

W wyroku w sprawie *Popławski* z 24 czerwca 2019 r.³¹ Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał i rozwinął pogląd, według którego zasada pierwszeństwa domaga się jedynie niestosowania krajowych przepisów sprzecznych z przepisami unijnymi wtedy, gdy są one bezpośrednio skuteczne. Zgodnie z rozumowaniem Trybunału,

zgodnie z zasadą pierwszeństwa w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii, sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, **zobowiązany jest zapewnić pełną ich skuteczność, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych**, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym (zob. podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., *Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

Mając to na uwadze, należy jeszcze uwzględnić inne podstawowe cechy charakterystyczne prawa Unii, a w szczególności uznanie bezpośredniego skutku jedynie w odniesieniu do części przepisów tego prawa.

Zasada pierwszeństwa prawa Unii nie może zatem prowadzić do podważenia zasadniczego rozróżnienia między, z jednej strony, przepisami prawa Unii, które wywierają bezpośredni skutek, a z drugiej strony – przepisami, które nie wywierają takiego skutku, ani w związku z tym do ustanowienia jednolitego systemu stosowania wszystkich przepisów prawa Unii przez sądy krajowe.

³⁰ Sprawa C-24/17, pkt 54 i 55, ECLI:EU:C:2019:373.

³¹ C-573/17, pkt 58-64, 67, ECLI:EU:C:2019:53. Podobnie wyrok w sprawie *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* z 19 listopada 2019 r., C-585/18, pkt 159-161, ECLI:EU:C:2019:982.

Konkretnie, odnosząc się do postępowania sądów krajowych, Trybunał stwierdził, że należy odróżnić sytuację, gdy przepis unijny ma skutek bezpośredni od sytuacji, gdy jest go pozbawiony. Trybunał ustalił, że

każdy sąd krajowy, orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego, jest zobowiązany odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 41; a także z dnia 6 listopada 2018 r., Bauer i Willmeroth, C-569/16 i C-570/16, EU:C:2018:871, pkt 75).

Natomiast nie można powoływać się na przepis prawa Unii, jako taki, który nie wywiera bezpośredniego skutku, w ramach sporu objętego prawem Unii w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego.

Sąd krajowy nie jest zatem zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa Unii – od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z postanowieniem Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które, tak jak i jej art. 27, nie wywiera bezpośredniego skutku (zob. podobnie wyrok z dnia 15 stycznia 2014 r., Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, pkt 46–48).

Podobnie powołanie się na przepis dyrektywy, który nie jest wystarczająco jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, aby można było przyznać mu bezpośrednią skuteczność, nie może prowadzić jedynie na podstawie prawa Unii do wyłączenia stosowania przepisu prawa krajowego przez sąd państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 stycznia 2012 r., Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 41; z dnia 6 marca 2014 r., Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, pkt 50; z dnia 25 czerwca 2015 r., Indėlių ir investicijų draudimas i Nemaniūnas, C-671/13, EU:C:2015:418, pkt 60; a także z dnia 16 lipca 2015 r., Larentia + Minerva i Marenave Schiffahrt, C-108/14 i C-109/14, EU:C:2015:496, pkt 51, 52).

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości spostrzegł, że

nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy nie pozwala sądowi krajowemu na odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który jest z nim spreczny, jeżeli w wyniku tego zostałyby nałożony na jednostkę dodatkowy obowiązek (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 maja 2005 r., Berlusconi i in., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, pkt 72, 73; z dnia 17 lipca 2008 r., Arcor i in., od C-152/07 do C-154/07, EU:C:2008:426, pkt 35–44; z dnia 27 lutego 2014 r., OSA, C-351/12, EU:C:2014:110, pkt 46, 47; z dnia 7 sierpnia 2018 r., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, pkt 49; a także z dnia 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation, C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 73).

W ten sposób Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że nakaz niestosowania przepisów krajowych (zasadniczo ustawowych i administracyjnych) sprzecznych z przepisami unijnymi stosuje się tylko w

przypadku, gdy chodzi o unijne przepisy bezpośrednio skuteczne. Ponadto, w przypadku dyrektyw, nie ma on zastosowania, choćby wchodził w grę bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy, jeśli nakłada on obowiązki na jednostki.

C. Zakaz uzależniania obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE od uprzedniej zmiany prawa krajowego lub przeprowadzenia innej procedury krajowej

Konsekwencją nakazu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii Europejskiej jest ogólna niedopuszczalność uzależniania wypełnienia obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE od uprzedniej zmiany prawa krajowego lub przeprowadzenia jakiegokolwiek innej procedury krajowej. W tej materii warto przywołać wyrok w sprawie *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson* z 23 lutego 2013 r.³², w którym Trybunał Sprawiedliwości zważył, że

z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sąd krajowy, stosując w ramach swojej właściwości przepisy prawa Unii, ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, odmawiając w razie potrzeby z urzędu zastosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nawet późniejszych, **bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym** (wyroki: z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal, Rec. s. 629, pkt 21, 24; z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 Filipiak, Zb.Orz. s. I-11049, pkt 81; a także z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 Melki i Abdeli, Zb.Orz. s. I-5667, pkt 43).

Byłyby bowiem sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka ustawodawcza, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności prawa Unii poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, **wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa Unii** (ww. wyrok w sprawach połączonych Melki i Abdeli, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

Także w sprawie *Puligienica Facility Esco SpA (PFE) v. Airgest SpA* z 5 kwietnia 2016 r.³³ Trybunał potwierdził, że

Sąd krajowy, do którego w ramach zakresu jego właściwości należy stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z

³² Sprawa C-617/10, pkt 45, 46, ECLI:EU:C:2013:105. Podobnie np. wyrok w sprawie *Georgi Iwanow Elczinow v. Nacionalna zdravnoosiguritelna kasa* z 5 października 2010 r., C-173/09, pkt 31, ECLI:EU:C:2010:581.

³³ Sprawa C-689/13, pkt 40 i 41, ECLI:EU:C:2016:199.

własnej inicjatywy, odstępując od stosowania wszelkich niezgodnych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, **bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej** (zob. przede wszystkim wyroki: Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21, 24; a także, ostatnio, A, C-112/13, EU:C:2014:2195, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

Niezgodne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii byłyby bowiem wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi właściwemu w kwestii jego zastosowania uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia przepisów prawa krajowego stojących ewentualnie na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa Unii (zob. wyroki: Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; a także A, C-112/13, EU:C:2014:2195, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

Potwierdził to także Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *XC, YB, ZA* z 24 października 2018 r.³⁴, gdzie sąd ten ustalił, że

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału sądy krajowe, które stosują przepisy prawa Unii w ramach swojej właściwości, są zobowiązane zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego **bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów** (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 21, 24; a także z dnia 6 marca 2018 r., *SEGRO i Horváth*, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

Wreszcie w wyroku w sprawie *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána v. Workplace Relations Commission* z 4 grudnia 2018 r.³⁵ Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zasada pierwszeństwa prawa Unii zobowiązuje sądy krajowe do stosowania, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii i zapewnienia pełnej skuteczności tych przepisów, w razie konieczności poprzez odstąpienie z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, **bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie uchylenie w drodze prawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej lub oczekiwania na to uchylenie** (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 17, 21, 24; z dnia 6 marca 2018 r., *SEGRO i Horváth*, C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

W związku z tym **sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka**

³⁴ Sprawa C-234/17, pkt 44, ECLI:EU:C:2018:853. Podobnie w wyroku w sprawie *M.S. v. P.S.* z 9 lutego 2017 r., pkt 50, ECLI:EU:C:2017:104.

³⁵ Sprawa C-378/17, pkt 35-37, 50, ECLI:EU:C:2018:979.

legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie pełnej skuteczności przepisów bezpośrednio stosowanych w prawie Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., *Simmenthal*, 106/77, EU:C:1978:49, pkt 22; z dnia 19 czerwca 1990 r., *Factortame i in.*, C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 20; z dnia 8 września 2010 r., *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 56).

Tymczasem miałyoby to miejsce, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecjonalne (wyrok z dnia 8 września 2010 r., *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jednoznacznie:

Z zasady pierwszeństwa prawa Unii, zgodnie z jej wykładnią, jakiej dokonał Trybunał w orzecznictwie przytoczonym w pkt 35–38 niniejszego wyroku, wynika, że organy odpowiedzialne za stosowanie w ramach przysługujących im kompetencji prawa Unii mają obowiązek podjęcia wszystkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnej skuteczności tego prawa poprzez odstąpienie w razie konieczności od stosowania przepisów krajowych lub orzecznictwa, które byłyby sprzeczne z tym prawem. Oznacza to, że rzeczony organy w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii **nie powinny ani żądać, ani oczekiwać uprzedniego uchylecia takiego przepisu lub orzecznictwa w drodze prawodawczej lub w ramach jakiegokolwiek innej procedury konstytucyjnej.**

D. Zakaz uzależniania obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE od obowiązku zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego lub ustalenia konstytucyjności przepisu krajowego

Z nakazu zapewnienia pełnej skuteczności przepisom unijnym wynika także zakaz uzależniania wykonania obowiązku sądów krajowych odstąpienia od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami unijnymi od uprzedniego zwrócenia się do krajowego sądu konstytucyjnego w celu ustalenia obowiązywania czy rozumienia podawanych w wątpliwość przepisów krajowych lub ustalenia ich konstytucyjności. Można przy tym uznać, że zakaz ten jest tylko konkretyzacją ogólniejszego zakazu uzależniania działania obowiązku pominięcia przepisów krajowych od przeprowadzenia lub wyniku jakichkolwiek procedur krajowych, o którym była mowa poprzednio.

Niemniej w wyroku w sprawie *Seda Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG* z 19 stycznia 2010 r.³⁶, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że sprzeczne z

³⁶ Sprawa C-555/07, pkt 54 i 55, ECLI:EU:C:2010:21.

zasadą pierwszeństwa prawa unijnego jest uzależnienie niestosowania sprzecznego z tym prawem przepisu krajowego od uprzedniego stwierdzenia niekonstytucyjności tego przepisu przez krajowy sąd konstytucyjny. Trybunał stwierdził, że przyznane

sądowi krajowemu w art. 267 akapit drugi TFUE uprawnienie do domagania się, przed odstąpieniem od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii, wykładni Trybunału dokonanej w trybie prejudycjalnym, **nie może jednak przekształcić się w obowiązek wynikający z tego, że prawo krajowe nie pozwala temu sądowi na niestosowanie przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z konstytucją, jeżeli wcześniej trybunał konstytucyjny nie stwierdził jego niekonstytucyjności.** Na podstawie bowiem zasady pierwszeństwa prawa Unii, z której korzysta także zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, uregulowanie krajowe, które wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a jest z nim sprzeczne, nie powinno być stosowane (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Mangold, pkt 77).

Z powyższych rozważań wynika, że sąd krajowy, rozpoznając spór między jednostkami, nie jest zobowiązany do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię zasady niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78 przed odstąpieniem od stosowania przepisu prawa krajowego, który uważa za sprzeczny z tą zasadą, lecz ma takie uprawnienie. Fakultatywność takiego zwrócenia się do Trybunału jest niezależna od szczegółowego trybu, którego sąd krajowy powinien przestrzegać na podstawie prawa krajowego przy odstępowaniu od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z Konstytucją.

E. Zakaz uzależniania stosowania aktów prawa Unii Europejskiej zgodnych z Kartą praw podstawowych UE od zgodności tych aktów z prawami podstawowymi chronionymi konstytucją państwa członkowskiego

W wyroku w sprawie *Stefano Melloni v. Ministerio Fiscal* z 26 lutego 2013 r.³⁷ Trybunał Sprawiedliwości wskazał na jeszcze inny aspekt działania zasady pierwszeństwa. Zastanawiał się on, jak należy interpretować art. 53 Karty praw podstawowych UE, który „zezwala w sposób ogólny państwu członkowskiemu na stosowanie standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego konstytucją, jeśli jest on wyższy od standardu wynikającego z karty, i na sprzeciwienie się w razie potrzeby stosowaniu przepisów prawa Unii”. Uznał, że **niedopuszczalna jest taka wykładnia „w zakresie, w jakim pozwalalaby, aby państwo członkowskie tworzyło przeszkodę w stosowaniu aktów prawa Unii w pełni zgodnych z kartą w wypadku braku poszanowania przez te akty praw podstawowych gwarantowanych konstytucją tego państwa”.** Trybunał dodał też, że

Artykuł 53 karty potwierdza wprawdzie, że gdy akt prawa Unii wymaga przyjęcia krajowych aktów stosowania, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych

³⁷ Sprawa C-399/11, pkt 55, 58, 60, ECLI:EU:C:2013:107.

standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii, która jest istotną cechą porządku prawnego Unii (zob. opinie: 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., Rec. s. I-6079, pkt 21; 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., Zb.Orz. s. I-1137, pkt 65), okoliczność powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa Unii na terytorium tego państwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, Rec. s. 1125, pkt 3; z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten, Zb.Orz. s. I-8015, pkt 61).

W sprawie *A. v. B. i inni* z 11 września 2014 r.³⁸ Trybunał Sprawiedliwości zwrócił z kolei uwagę, że

jeśli chodzi o równoległe stosowanie praw podstawowych gwarantowanych przez konstytucję krajową oraz praw gwarantowanych przez kartę do ustawodawstwa krajowego wdrażającego prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, należy wskazać, że **priorytetowy charakter postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji bezwzględnie wiążących przepisów dyrektywy Unii, nie może naruszać kompetencji Trybunału**, który jako jedyny jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii, w szczególności dyrektywy, kompetencji mającej na celu zagwarantowanie pewności prawa poprzez jednolite stosowanie prawa Unii (zob. podobnie wyroki: Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 15–20; IATA i ELFAA, C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 27; Lucchini, C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 53; a także Melki i Abdeli, EU:C:2010:363, pkt 54).

W zakresie bowiem, w jakim priorytetowy charakter postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją prowadzi do uchylenia ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji bezwzględnie wiążących przepisów dyrektywy Unii, z powodu niezgodności tej ustawy z krajową konstytucją, Trybunał mógłby praktycznie zostać pozbawiony możliwości przeprowadzenia – na wniosek orzekających co do istoty sądów zainteresowanego państwa członkowskiego – kontroli ważności tej dyrektywy w świetle tych samych zarzutów dotyczących wymogów prawa pierwotnego, a w szczególności praw uznanych w karcie, której art. 6 TUE przyznaje taką samą moc prawną, jaką mają traktaty (wyrok Melki i Abdeli, EU:C:2010:363, pkt 55).

Zanim wпадkowa kontrola zgodności z konstytucją ustawy krajowej – której treść ogranicza się do transpozycji bezwzględnie wiążących przepisów dyrektywy Unii – będzie mogła zostać przeprowadzona w świetle tych samych zarzutów kwestionujących ważność tej dyrektywy, sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, są co do zasady zobowiązane na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o ważność wspomnianej dyrektywy, a następnie do wyciągnięcia konsekwencji wynikających z wyroku Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym, chyba że sąd, który wszczyna postępowanie wпадkowe w sprawie kontroli zgodności z konstytucją, sam wystąpi z tym pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie akapitu drugiego tego postanowienia. Co się bowiem tyczy krajowej ustawy

³⁸ C-112/13, pkt 41-44, ECLI:EU:C:2014:2195

transponującej o takiej treści, kwestia ważności dyrektywy – w świetle obowiązku jej transpozycji – nabiera charakteru wstępnego (wyrok Melki i Abdeli, EU:C:2010:363, pkt 56).

Ponadto w wypadku gdy prawo Unii przyznaje państwom członkowskim swobodę uznania w ramach wdrażania aktu prawa Unii, organy i sądy krajowe są uprawnione do zapewnienia poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych przez konstytucję krajową, o ile zastosowanie krajowych standardów ochrony praw podstawowych nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty, stosownie do wykładni Trybunału, ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii (zob. podobnie wyrok Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60).

F. Nakaz umożliwienia sądowi krajowemu zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniami prejudycjalnymi

Trybunał Sprawiedliwości wywodzi z zasady pierwszeństwa także nakaz umożliwienia sądom krajowym zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi w kwestii wykładni lub tzw. ważności przepisów prawa unijnego, łącznie z umowami międzynarodowymi zawartymi ważnie przez Unię (art. 267 TfUE). Potwierdza to m.in. wyrok w sprawach *Aziz Melki i Sélim Abdeli* z 22 czerwca 2010 r.³⁹ Uprawnienie to nie może być uzależnione od jakiegokolwiek powiązania z procedurą przed krajowym sądem konstytucyjnym. Trybunał podkreślił, że

Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w celu zapewnienia pierwszeństwa prawa Unii funkcjonowanie tego systemu współpracy [między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi – BAS] wymaga, by sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją.

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił swoje stanowisko następująco:

[...] priorytetowy charakter postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy Unii, nie może naruszać kompetencji Trybunału, który jako jedyny jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii, w szczególności dyrektywy, kompetencji mającej na celu zagwarantowanie pewności prawa poprzez jednolite stosowanie prawa Unii (zob.

³⁹ Sprawy C-188/10 i C-189/10, pkt 52-57, ECLI:EU:C:2010:363. Do podobnych wniosków doszedł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *A. v. B. i inni* z 11 września 2014 r., C-112/13, pkt 39, 40, ECLI:EU:C:2014:2195. Trybunał wskazał, że „jako że prawo krajowe przewiduje obowiązek wszczęcia konstytucyjnego postępowania wpadkowego w sprawie ogólnej kontroli ustaw, funkcjonowanie systemu ustanowionego w art. 267 TFUE wymaga, by sąd krajowy miał swobodę z jednej strony stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii, a z drugiej strony odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wpadkowego, krajowego przepisu ustawowego, który uważa za sprzeczny z prawem Unii (zob. wyrok Melki i Abdeli, EU:C:2010:363, pkt 53).”

podobnie wyroki: z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. s. 4199, pkt 15–20; z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 27; a także z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-119/05 Lucchini, Zb.Orz. s. I-6199, pkt 53).

W zakresie bowiem w jakim priorytetowy charakter postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją prowadzi do uchylecia ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy Unii, z powodu sprzeczności tej ustawy z krajową konstytucją, Trybunał mógłby praktycznie zostać pozbawiony możliwości przeprowadzenia – na wniosek orzekających co do istoty sądów zainteresowanego państwa członkowskiego – kontroli ważności tej dyrektywy w świetle tych samych zarzutów dotyczących wymogów prawa pierwotnego, a w szczególności praw uznanych w karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, której art. 6 TUE przyznaje taką samą moc prawną, jaką mają traktaty.

Zanim wпадkowa kontrola zgodności z konstytucją ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy Unii, będzie mogła zostać przeprowadzona w świetle tych samych zarzutów kwestionujących ważność dyrektywy, sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, są co do zasady zobowiązane, na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE, do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o ważność tej dyrektywy, a następnie do wyciągnięcia konsekwencji wynikających z wyroku Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym, chyba że sąd, który wszczyna postępowanie wпадkowe w sprawie kontroli zgodności z konstytucją, sam wystąpi z tym pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie akapitu drugiego tego postanowienia. Co się bowiem tyczy krajowej ustawy transponującej o takiej treści, kwestia ważności dyrektywy – w świetle obowiązku jej transpozycji – nabiera charakteru wstępnego. Ponadto fakt ograniczenia czasu badania przez sądy krajowe ścisłym terminem nie uniemożliwia odesłania prejudycjalnego dotyczącego ważności danej dyrektywy.

W tym kontekście Trybunał Sprawiedliwości przyjął konkluzję, zgodnie z którą art. 267 TFUE stoi na przeszkodzie istnieniu przepisów państwa członkowskiego, które wprowadzają wпадkową kontrolę zgodności z konstytucją ustaw krajowych, **o ile priorytetowy charakter tego postępowania skutkuje uniemożliwieniem – zarówno przed skierowaniem pytania o zgodność z konstytucją do sądu krajowego sprawującego kontrolę nad zgodnością ustaw z konstytucją jak i, ewentualnie, po wydaniu orzeczenia w tej kwestii przez ten sąd – wszystkim pozostałym sądom krajowym skorzystania z ich uprawnienia lub spełnienia obowiązku polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi.** Natomiast art. 267 TFUE nie stoi na przeszkodzie istnieniu takiego uregulowania krajowego, **o ile pozostałe sądy krajowe [inne niż sądy konstytucyjne – BAS] zachowują swobodę:**

- zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważają za niezbędne i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wпадkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją⁴⁰,

⁴⁰ W wyroku w sprawie Puligienica Facility Esco SpA (PFE) v. Airgest SpA z 5 kwietnia 2016 r., C-689/13, pkt 39, ECLI:EU:C:2016:199, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził też, że „skuteczność (effet utile) art. 267 TFUE zostałaby osłabiona, gdyby sąd krajowy natrafiał na przeszkodę uniemożliwiającą natychmiastowe stosowanie prawa Unii zgodnie z orzeczeniem

W aktualnym stanie prawnym rolę sądów krajowych w systemie sądowym Unii Europejskiej określa art. 19 ust. 1 TUE. Postanowienie to stanowi, że

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów.

Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

Jakkolwiek nie ma tutaj wprost mowy o sądach krajowych, to jednak w związku z akapitem 1, który dotyczy tylko sądów unijnych i ich podstawowych funkcji, należy mieć na uwadze przede wszystkim sądy krajowe⁴¹. Ponadto z uwagi na to, że obowiązek państw członkowskich dotyczy zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej, rolę sądów krajowych należy kojarzyć z uznanym w prawie unijnym od dawna prawem do sądu. W takim związku postrzega te regulacje prawne Trybunał Sprawiedliwości⁴².

⁴¹ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie T & L Sugars Ltd z 28 kwietnia 2015 r., C-456/13P, pkt 45, ECLI:EU:C:2015:284, gdzie orzekł on: „sądowa kontrola poszanowania systemu prawnego Unii zapewniana jest – jak wynika z art. 19 ust. 1 TUE – nie tylko przez Trybunał, lecz również przez sądy państw członkowskich. W traktacie FUE, w art. 263 TFUE i 277 TFUE z jednej strony oraz w art. 267 TFUE z drugiej, ustanowiono bowiem kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii, powierzając ją sądom Unii (wyroki: *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90 i 92; a także *Telefónica/Komisja*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, pkt 57)”. Na marginesie można zauważyć, że o ile wersja angielska art. 19 ust. 1 TUE pokrywa się z jej polskim tłumaczeniem, o tyle wersja francuska bliższa jest wykładni sądowej. Zdanie drugie art. 19 ust. 1 brzmi: „Les États membres établissent les voies de recours nécessaires pour assurer une protection **juridictionnelle** effective dans les domaines couverts par le droit de l'Union”.

⁴² Wyroki w sprawach: *ClientEarth v. The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs* z 19 listopada 2014 r., C-404/13, pkt 52, („Odnosnie do art. 4 TUE należy przypomnieć, że na podstawie utrwalonego orzecznictwa sądy państw członkowskich zgodnie z wyrażoną w ust. 3 tego artykułu zasadą lojalnej współpracy mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa w Unii (zob. podobnie wyrok *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 38). Artykuł 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii.”); *Sumanan Vethanayagam* z 29 lipca 2019 r., C-680/17, pkt 80, ECLI:EU:C:2019:627, („Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35).”); *Deutsche Lufthansa AG v. Land Berlin* z 21 listopada 2019 r., C-379/18, pkt 56, ECLI:EU:C:2019:1000,

Prawo do sądu ma z jednej strony status zasady ogólnej prawa (art. 6 ust. 3 TUE), której źródłem są wspólne tradycje konstytucyjne państw członkowskich oraz dokumenty międzynarodowe z dziedziny ochrony praw człowieka, do których państwa członkowskie przystąpiły lub z którymi współpracują, w tym Europejska konwencja praw człowieka (art. 6 tej konwencji). Z drugiej strony, jest ono uznane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która – na mocy Traktatu z Lizbony – dysponuje rangą prawa pierwotnego (art. 6 ust. 1 TUE).

Przy tym w Karcie praw podstawowych, w jej art. 47, uznaje się „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”. Zgodnie z nim,

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

[...].

Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej, postanowienia Karty należy interpretować w świetle Wyjaśnień Prezydium Konwentu europejskiego. W myśl Wyjaśnień opublikowanych w 2007 r., art. 47 Karty ma następujące podstawy materialne i uwikłania normatywno-orzecznicze:

Podstawą akapitu pierwszego jest artykuł 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności:

„Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu Państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.”.

Jednakże w prawie Unii ochrona jest bardziej rozległa, ponieważ gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to prawo w swoim wyroku z dnia 15 maja 1986 r. jako ogólną zasadę prawa Unii (sprawa 222/84 Johnston, Rec. 1986, s. 1651; zob. także wyroki z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens, Rec. 1987, s. 4097 oraz z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-97/91 Borelli, Rec. 1992, s. I-6313). W opinii Trybunału ta ogólna zasada prawa Unii ma także zastosowanie do Państw Członkowskich w trakcie stosowania prawa Unii. Włączenie tego orzeczenia do Karty nie miało na celu zmiany systemu kontroli sądowej przewidzianej w Traktatach, a w szczególności zasad odnoszących się do dopuszczalności skarg bezpośrednich przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [...]. Artykuł 47 ma zastosowanie do instytucji Unii i Państw Członkowskich przy wykonywaniu przez nie prawa Unii; ma on zastosowanie w odniesieniu do wszystkich praw zagwarantowanych prawem Unii.

(Trybunał zauważył przy tym, że „brak kontroli sądowej nie może zostać zrekomensowany kontrolą parlamentarną”); Komisja Europejska v. Rzeczypospolita Polska z 5 listopada 2019 r., C-192/18, pkt 43, ECLI:EU:C:2019:924.

Akapit drugi odpowiada artykułowi 6 ustęp 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w brzmieniu:

„Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części z rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub służy to ochronie życia prywatnego stron, albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości.”

W prawie Unii prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy nie jest ograniczone do spraw odnoszących się do praw i obowiązków o charakterze cywilnym. Jest to jedna z konsekwencji faktu, że Unia jest podmiotem prawa, zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie 294/83, „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu (wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Rec. 1986, s. 1339). Niemniej jednak, **z wyjątkiem ich zakresu zastosowania, gwarancje przyznane przez europejską Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności mają zastosowanie w podobny sposób w Unii. [...].**

2.3.2. Wykładnia Trybunału Sprawiedliwości podstaw prawnych dotyczących pozycji sądów krajowych i prawa do sądu

Jedną z pierwszych pełniejszych wykładni art. 19 ust. 1 TUE Trybunał Sprawiedliwości przeprowadził w wyroku w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas* z 27 lutego 2018 r.⁴³ Dokonał tutaj również powiązania art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych oraz prawa do sądu jako zasady ogólnej prawa. Trybunał ustalił wówczas, co następuje:

1) „odnośnie do materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – że postanowienie to **dotyczy „dziedzin [...] objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo, w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty**”;

2) „Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. W tej kwestii należy wskazać, że wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielają szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, a sprecyzowanych w art. 2 TUE [zob. podobnie opinia 2/13

⁴³ Sprawa C-64/16, pkt 27-45, ECLI:EU:C:2018:117.

(przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168]”;

3) „Unia jest Unią prawa, w której **jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii** (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 91, 94 i przytoczone tam orzecznictwo)”;

4) „Artykuł 19 TUE, w którym **skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego**, powierza zadanie **zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii** nie tylko Trybunałowi, ale **również sądom krajowym** [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66; wyroki: z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 90; a także z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja, C-456/13 P, EU:C:2015:284, pkt 45]”⁴⁴;

6) „Sądy te pełnią więc we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 69; a także wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 99]”;

7) „**Państwa członkowskie są zatem zobowiązane** – między innymi zgodnie z **zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE** – **zapewnić na swym terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii** [zob. podobnie opinia 1/09 (Ustanowienie jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 68]. Na tej podstawie i zgodnie z postanowieniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE **państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii**. Tak więc **zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową w tych dziedzinach** (zob. podobnie wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami

⁴⁴ W sprawie H. v. Rada UE i Komisja Europejska z 19 lipca 2016 r., C-455/14P, pkt 41, ECLI:EU:C:2016:569, Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że „samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa (zob. wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).”.

i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 100, 101; a także przytoczone tam orzecznictwo)”;

8) **„Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi bowiem zasadę ogólną prawa Unii, wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz obecnie potwierdzoną w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 37; z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, pkt 29–33)”;**

9) „Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania prawa Unii jest nieodłączną cechą państwa prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo)”;

10) **„każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej”, „wśród okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo)”;**

11) „Dla zagwarantowania tej ochrony **rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu**, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu”, **„Gwarancja niezawisłości, integralnego elementu sądenia (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 60; a także z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 40), jest niezbędna [...] także na poziomie państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych”;**

12) **„Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie w szczególności dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z orzecznictwem przypomnianym w pkt 38 niniejszego wyroku – mechanizm ten może zostać**

uruchomiony przez organ, którego zadaniem jest stosowanie prawa Unii, spełniający w szczególności rzeczony kryterium niezawisłości”, „**Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sędziowskie w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia** (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51; a także z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello, C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo). Obok nieusuwalności członków danego organu (zob. w szczególności wyrok z dnia 19 września 2006 r. Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51) poziom wynagrodzenia odpowiadający wadze wykonywanych przez nich zadań stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej.”

Trybunał potwierdził to rozumowanie sumarycznie w wyroku w sprawie *LM* z 25 lipca 2018 r.⁴⁵ Ponadto sprecyzował, że **niezawisłość sądów ma dwa aspekty:**

Pierwszy aspekt, o charakterze **zewnętrznym**, wymaga, aby dany organ **wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie**, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz pozostając pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

Niezbędna wolność od tego rodzaju wpływów z zewnątrz wymaga określonych gwarancji, takich jak **nieusuwalność, chroniących osoby, którym powierzono zadanie sądenia** (wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). **Pobieranie przez te osoby wynagrodzenia na poziomie odpowiadającym wadze wykonywanych przez nie zadań stanowi również gwarancję niezawisłości sędziowskiej** (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 45).

Drugi aspekt, o charakterze **wewnętrznym**, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy **jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu**. Aspekt ten wymaga przestrzegania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa (wyrok z dnia 19

⁴⁵ Sprawa C-216/18PPU, pkt 50-54, 63-67, ECLI:EU:C:2018:586. Zob. też wyrok w sprawie *Carlos Escribano Vindel v. Ministerio de Justicia* z 7 lutego 2019 r., C-49/18, pkt 62-66, ECLI:EU:C:2019:106.

września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

Ponadto Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że w jego przekonaniu

Rzeczony **gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalających wykluczyć, w przekonaniu uczestników postępowania, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów. Aby uznać, że dany organ spełnia warunek dotyczący niezawisłości, orzecznictwo wymaga w szczególności, aby przypadki odwołania członków tego organu były oparte na wyraźnych przepisach ustawowych** (wyrok z dnia 9 października 2014 r., TDC, C-222/13, EU:C:2014:2265, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

Wymóg niezawisłości zakłada również, że **system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych. W tym kontekście należy wskazać, że normy, które określają w szczególności zarówno zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezawisłości władzy sądowniczej.**

Wskazana tutaj interpretacja roli sądów krajowych oraz prawa do sądu w systemie unijnym znalazła ostatnio uznanie i pewne rozwinięcie w wyrokach w kilku sprawach polskich z 2019 r. W orzeczeniach tych dotychczasową linię orzeczniczą wzbogacono też o ustalenia, która zapadły w innych sprawach niż wymienione w tym punkcie opinii. W pierwszym z nich, tj. w wyroku w sprawie *Komisja v. Rzeczpospolita Polska* z 24 czerwca 2019 r.⁴⁶ Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że

art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę praworządności wyrażoną w art. 2 TUE, **powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z tego prawa** [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32; a także z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo].

Trybunał zauważył też, że

⁴⁶ Sprawa C-619/18, pkt 47-50, 54-59, 71-79, 108-121, ECLI:EU:C:2019:531.

Co się tyczy materialnego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy ponadto przypomnieć, że postanowienie to dotyczy „dziedzin objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych (wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29).

Z ogółu powyższych uwag wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził też, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, aby „sądy” w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej. Raz jeszcze zauważył, że kluczowe do wypełnienia tej funkcji jest zachowanie przez organ państwowy niezależności (jednostki mają mieć dostęp do niezawisłego sądu). Niezawisłość jest w rozumieniu Trybunału „integralnym elementem sądenia” i „wchodzi w zakres prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego”, które z kolei ma fundamentalne znaczenie dla ochrony innych praw wywodzonych z prawa Unii Europejskiej oraz zachowania wartości wywodzonych z art. 2 TUE, w tym zasady państwa prawa.

Trybunał powtórzył ponadto, że niezawisłość ma dwa aspekty zewnętrzny i wewnętrzny. W tym kontekście podkreślił on znaczenie nieusuwalności sędziów. Trybunał zauważył, że

Zasada nieusuwalności wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że **sędzia może zostać odwołany, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia.**

Co się tyczy tej ostatniej kwestii, z orzecznictwa Trybunału wynika bardziej szczegółowo, że wymóg niezawisłości zakłada, iż **przepisy regulujące system środków dyscyplinarnych** – a w rezultacie możliwość usunięcia z urzędu – dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, **będą przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych.** W tym kontekście należy wskazać, że **normy, które określają w szczególności zachowania stanowiące przewinienia dyscyplinarne, jak i konkretnie mające zastosowanie kary, przewidują interwencję niezależnego organu zgodnie z procedurą w pełni gwarantującą prawa potwierdzone w art. 47 i 48 karty, w tym prawo do obrony, oraz przewidują możliwość zaskarżenia orzeczeń organów dyscyplinarnych, są podstawowymi gwarancjami służącymi zachowaniu niezależności władzy sądowniczej** [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 67].

W tych okolicznościach i mając wzgląd na fundamentalne znaczenie owej zasady, [...], takie stosowanie może być dopuszczalne jedynie wtedy, **gdy jest usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz pod warunkiem że nie daje podstaw do powstania w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.**

Trybunał Sprawiedliwości orzekł ponadto, że

Jak zostało przypomniane w pkt 72–74 niniejszego wyroku, gwarancje niezawisłości i bezstronności sędziów wymagają, aby dany organ wykonywał swoje zadania w pełni autonomicznie, będąc chronionym przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia, z przestrzeganiem obiektywizmu oraz z brakiem wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu. Przepisy mające na celu zagwarantowanie tej niezawisłości i bezstronności powinny umożliwiać wykluczenie po stronie podmiotów prawa wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów.

Trybunał dodał też w związku z koniecznością poszanowania zasad niezawisłości i bezstronności, że państwa członkowskie muszą zapewnić, aby sędziowie zostali zabezpieczeni przed ewentualną pokusą poddania się ingerencji lub naciskom z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości (zob. podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A., C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 103). Tego rodzaju zasady powinny zatem w szczególności pozwolić na wykluczenie nie tylko wszelkiego wpływu z zewnątrz w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 października 2012 r., Komisja/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, pkt 43; z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry, C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 51).

Naruszeniem tych wymogów będzie sytuacja, gdy organ państwa może podjąć dyskrecjonalną decyzję wobec sędziego, która nie jest „obwarowana jakimkolwiek obiektywnym i weryfikowalnym kryterium i nie musi być umotywowana. Ponadto taka decyzja nie może być przedmiotem zaskarżenia przed sądem”. Obiektywizacja może być zapewniona, gdy decydent działa na podstawie ustaleń innego, niezależnego od decydenta i od władzy ustawodawczej i wykonawczej organu (np. Krajowej Rady Sądownictwa), a także pod warunkiem, że

taka opinia będzie wydawana na podstawie zarazem obiektywnych i istotnych kryteriów, a ponadto będzie należycie uzasadniona, tak by mogła w obiektywny sposób być pomocna dla tego organu przy podejmowaniu przez niego decyzji.

Wreszcie w sprawie *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* z 19 listopada 2019 r.⁴⁷ Trybunał Sprawiedliwości potwierdził swoje ustalenia na temat pozycji sądów krajowych i ich niezależnego statusu. Ponadto Trybunał *implicite*

⁴⁷ Sprawa C-585/18, pkt 120-134, ECLI:EU:C:2019:982.

powiązał te ustalenia z zasadą pierwszeństwa (obowiązkiem niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym). Wskazał, że art. 47 Karty praw podstawowych UE, gwarantujący prawo do sądu, jest bezpośrednio skuteczny w rozumieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W rezultacie sąd krajowy powinien, w ramach swoich kompetencji, zapewnić ochronę prawną przysługującą jednostkom na podstawie art. 47 karty praw podstawowych i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz zagwarantować pełną skuteczność tych artykułów, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności.

Podkreślił też, że

przepis krajowy, który przyznawałby wyłączną właściwość do rozpoznania sporu, w którym jednostka powołuje się – jak ma to miejsce w niniejszym wypadku – na prawo wynikające z prawa Unii, określone organowi, który nie spełnia wyływających z art. 47 karty praw podstawowych wymogów niezawisłości i bezstronności, pozbawiłby uprawnioną osobę skutecznego środka odwoławczego w rozumieniu tego postanowienia i art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78 oraz naruszałby istotę prawa do skutecznego środka prawnego ustanowioną w art. 47 tej karty.

Co więcej, gdy okazuje się, że

przepis krajowy zastrzega właściwość do rozpoznania sporu takiego jak ten w postępowaniu głównym na rzecz organu, który nie spełnia wymogów niezawisłości lub bezstronności ustanowionych w prawie Unii, w szczególności w art. 47 karty praw podstawowych, **inny organ, przed który wniesiono taki spór, ma obowiązek, w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu tego art. 47 i w myśl zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE, odstąpić od stosowania tego przepisu krajowego, ażeby spór ten mógł zostać rozpatrzony przez sąd, który spełnia powyższe wymogi i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby wspomniany przepis nie stał temu na przeszkodzie, czyli co do zasady sąd, który był do tego właściwy zgodnie z przepisami obowiązującymi przed wprowadzeniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość organowi niespełniającemu wskazanych powyżej wymogów.**

W analizowanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości rozwinął także koncepcję niezawisłości sądu przez bezpośrednie odwołanie się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w zakresie dotyczącym prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu jej art. 6. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził zatem, że

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC w celu ustalenia, czy sąd można uznać za „niezawisły” w rozumieniu wspomnianego art. 6 ust. 1 EKPC, należy zwrócić uwagę między innymi na **sposób powoływania jego członków i długość ich kadencji, na istnienie gwarancji chroniących ich przed naciskami z zewnątrz oraz na to, czy dany organ przejawia oznaki niezależności** (orzeczenie ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 144 i przytoczone tam orzecznictwo), przy czym w tym ostatnim względzie sprecyzowano, że stawką jest samo zaufanie, jakie każdy sąd powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 21 czerwca 2011 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2011:0621JUD000801407, § 141).

Co się tyczy przesłanki „**bezstronności**” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, ową bezstronność można, także zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ETPC, oceniać w różny sposób, mianowicie poprzez **podejście subiektywne, uwzględniające osobiste przekonania i zachowanie sędziego, tj. poprzez zbadanie, czy wykazał on stronniczość lub osobiste uprzedzenia w danej sprawie, jak również poprzez obiektywne podejście polegające na ustaleniu, czy sąd zapewnia, w szczególności z uwagi na swój skład, gwarancje wystarczające do wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jego bezstronności. Jeśli chodzi o obiektywną ocenę, polega ona na zadaniu sobie pytania, czy niezależnie od indywidualnego zachowania sędziego, pewne weryfikowalne fakty dają podstawy do podejrzeń co do jego stronniczości. W tym zakresie nawet pozory mogą mieć znaczenie. Również tutaj stawką jest zaufanie, jakie w społeczeństwie demokratycznym sądy powinny budzić w jednostkach, poczynając od stron postępowania (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 191 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 145, 147, 149 i przytoczone tam orzecznictwo).**

Jak wielokrotnie podkreślał ETPC, **pojęcia niezawisłości i obiektywnej bezstronności są ze sobą ściśle powiązane**, co z reguły prowadzi do ich wspólnego badania (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 192 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 150 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z orzecznictwem ETPC przy dokonywaniu oceny, czy istnieją podstawy do obaw, że te wymogi niezawisłości lub obiektywnej bezstronności nie zostaną w danej sprawie spełnione, bierze się pod uwagę punkt widzenia strony, choć nie odgrywa on decydującej roli. **Decydującym czynnikiem jest to, czy dane obawy można uznać za obiektywnie uzasadnione** (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, §§ 193, 194 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 147, 152 i przytoczone tam orzecznictwo).

W tym zakresie ETPC stale podkreśla, że chociaż zasada rozdziału władzy wykonawczej i sędziowskiej nabiera coraz większego znaczenia w jego orzecznictwie, to **ani art. 6, ani żadne inne postanowienie EKPC nie narzuca państwom określonego modelu ustrojowego regulującego w taki czy inny sposób stosunki i interakcje między poszczególnymi organami władzy państwowej, ani też nie zobowiązuje tych państw do zastosowania się do tego czy innego teoretycznego wzorca konstytucyjnego odnoszącego się do dopuszczalnych granic takich interakcji. Wszystko sprowadza się do tego, czy w danej sprawie zostały spełnione wymogi EKPC** (zob. w szczególności orzeczenia ETPC: z dnia 6 maja 2003 r. w sprawie Kleyn i in. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2003:0506JUD003934398, § 193 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie Sacilor Lormines przeciwko Francji, CE:ECHR:2006:1109JUD006541101, § 59; a także z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, § 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

2.4. Zasada wykonywania kompetencji nieprzyznanych Unii (kompetencji narodowych) i nieprzejętych przez Unię zgodnie z prawem Unii Europejskiej

Unia Europejska jako organizacja międzypaństwowa o charakterze integracyjnym nie ma kompetencji domniemanych. Jej kompetencje są oparte na zasadzie przyznania (obecnie art. 5 ust. 1 i 2 TUE). Wszelkie kompetencje jej nieprzyznane w Traktatach założycielskich należą do państw członkowskich (art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2 zd. drugie TUE). Reguła ta, znana od początku procesu integracyjnego, chociaż początkowo wyraźnie niewyartykułowana, jest aktualnie dookreślona w art. 4 ust. 2 TUE, zgodnie z którym

Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego.

Postanowienie to nie podważa orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą wykonywać kompetencje narodowe (nieprzyznane Unii, wcześniej Wspólnotom), zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Zasada ta odnosi się także do tych dziedzin, które nie zostały uregulowane przez Unię Europejską i nie należą do sfery kompetencji wyłącznych Unii.

Zasada ta nigdy nie została uogólniona, niemniej jest stale i w stabilny sposób artykułowana w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości tak w kwestiach instytucjonalnych, jak i materialnych. Należy przy tym mieć świadomość, że wraz z postępem integracji krąg materii podlegających lub niepodlegających kompetencjom państw członkowskich może ulegać zmianom. Nie tyle zatem konkretne kwestie poruszane w przywoływanych poniżej wyrokach mają znaczenie, lecz sama zasada.

Tak też w wyroku w sprawie *Micheletti* z 7 lipca 1992 r.⁴⁸ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że państwa członkowskie dysponują, zgodnie z prawem międzynarodowym, kompetencją do określania warunków nabycia i utraty obywatelstwa (tak jest również obecnie). Jednak nie mogą one korzystać z tego prawa w sposób, który ograniczałby skutki przyznania obywatelstwa przez inne państwo członkowskie przez nałożenie dodatkowych wymogów uznania takiego obywatelstwa w celu skorzystania ze swobód rynkowych. Takie korzystanie z kompetencji narodowej naruszałoby swobody rynkowe, w tym zwłaszcza swobodę przedsiębiorczości.

⁴⁸ Sprawa C-369/90, pkt 10 i 11, ECLI:EU:C:1992:295.

Podobnie, chociaż w nieco innej dziedzinie, Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w wyroku w sprawie *Carlos Garcia Avello v. Państwo Belgijskie* z 2 października 2003 r.⁴⁹

O ile, w obecnym stanie prawa wspólnotowego, przepisy regulujące nazwisko danej osoby należą do kompetencji państw członkowskich, te ostatnie powinny, w ramach wykonywania tych kompetencji, przestrzegać prawa wspólnotowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie C-336/94 Dafeki, Rec. s. I-6761, pkt 16–20), a w szczególności postanowień traktatu dotyczących swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich przyznanej każdemu obywatelowi Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie C-135/99 Elsen, Rec. s. I-10409, pkt 33).

W sferze instytucjonalnej sprzed Traktatu z Lizbony odnotować należy wyrok w sprawie *Królestwo Hiszpanii v. Zjednoczone Królestwo* z 12 września 2006 r.⁵⁰, w którym Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że na ówczesnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego (kwestia jest jednak aktualna także dzisiaj – zob. wyrok z 2015 r. cytowany w przypisie) określenie osób, którym przysługiwało czynne i bierne prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego należało do kompetencji państwa członkowskiego. Zarazem Trybunał podkreślił, że może to mieć miejsce pod warunkiem, że nie zostaje naruszone prawo wspólnotowe.

Omawiana zasada orzecznicza, sformułowana przed Traktatem z Lizbony, także obecnie zachowuje swoje znaczenie. Tak np. w wyroku w połączonych sprawach *Ianos Tranka, Tanja Reiter oraz Ionel Opria* z 22 marca 2017 r.⁵¹, w kontekście dyrektywy 2012/13 o prawie do informacji w postępowaniu karnym, Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że

Do krajowego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy zatem określenie w prawie krajowym skutków prawnych wynikających z upływu tego terminu, w tym w szczególności warunków, w jakich orzeczenie w sprawach karnych staje się prawomocne i wykonalne.

Z kolei w wyroku w sprawie *SC Total Waste Recycling SRL* z 26 listopada 2015 r.⁵² Trybunał Sprawiedliwości ustalił, że

⁴⁹ Sprawa C-148/02, pkt 25, ECLI:EU:C:2003:539. Podobnie w wyroku w sprawie *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, C-200/02, pkt 37, ECLI:EU:C:2004:639. W kontekście ekstradycji zob. Też wyrok w sprawie *Denis Raugevicius* z 13 listopada 2018 r., C-247/17, pkt 29, ECLI:EU:C:2018:898.

⁵⁰ Sprawa C-145/04, pkt 78, ECLI:EU:C:2006:543. Podobnie w wyrokach w sprawach *M.G. Eman, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag* z 12 września 2006 r., C-300/04, pkt 45, ECLI:EU:C:2006:545; C-650/13, pkt 31, 32, *Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc, Préfet de la Gironde* z 6 października 2015 r.

⁵¹ Sprawy C-124/16, C-213/16 i C-188/16, pkt 44, ECLI:EU:C:2017:228.

⁵² Zagadnienie określenia sankcji za naruszenie rozwiązań określonych w dyrektywach uważa się za należące do kompetencji państw członkowskich. Sankcje muszą spełniać jednak

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za odpowiednie. Kompetencje te muszą jednak być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji również z poszanowaniem zasady proporcjonalności (zob. w szczególności wyrok Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

Z kolei w wyroku w sprawie *Komisja Europejska v. Węgry* z 23 lutego 2016 r.⁵³ Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że Węgry muszą wykonywać swoje kompetencje co do podatków bezpośrednich (są to kompetencje narodowe) z zachowaniem wymogów wynikających z prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości orzekł:

w odniesieniu do twierdzenia rządu węgierskiego, zgodnie z którym państwo członkowskie może ustanowić monopol taki jak rozważany w niniejszej sprawie z uwagi na swą politykę społeczną i podatkową, należy przypomnieć na wstępie, że państwa członkowskie muszą wykonywać ich kompetencje w dziedzinie podatków bezpośrednich z zachowaniem prawa Unii, a w szczególności podstawowych swobód gwarantowanych traktatem (zob. podobnie w szczególności wyroki: *Skandia i Ramstedt*, C-422/01, EU:C:2003:380, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo; a także *Berlington Hungary i in.*, C-98/14, EU:C:2015:386, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo). Jest tak również w odniesieniu do prowadzonej przez państwa członkowskie polityki zatrudnienia, a w szczególności w dziedzinie wynagrodzeń (zob. podobnie wyroki: *Portugaia Construções*, C-164/99, EU:C:2002:40, pkt 24; *Komisja/Niemcy*, C-341/02, EU:C:2005:220, pkt 24; a także *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, pkt 39–41).

Tymczasem w niniejszym przypadku rząd węgierski, powołując się na swe kompetencje w dziedzinach podatkowej i wynagrodzeń nie wyjaśnia, w jaki sposób ustanowienie monopolu państwowego na wydawanie bonów uprawniających do uzyskania ulgi podatkowej, które mogą być przyznawane pracownikom jako świadczenia w naturze, odpowiadają zgodnym z prawem celom mogącym ewentualnie uzasadnić wprowadzone przez taki środek ograniczenia swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług gwarantowanych prawem Unii, ani w jaki sposób takie ograniczenia spełniają wymogi zasady proporcjonalności.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślał również, że w dziedzinach nieobjętych harmonizacją (a zatem kiedy nie ma przepisów unijnych, chociaż formalnie Unia mogłaby wydać akty prawne) państwa członkowskie muszą wypełniać swoje kompetencje zgodnie z prawem unijnym. Tak też w wyroku w sprawie *Bundswettbewerbsbehörde* z 6 czerwca 2013 r.⁵⁴ Trybunał Sprawiedliwości uznał, że

określone wymogi, w tym efektywności, proporcjonalności i odstraszania. Sprawa C-487/14, pkt 52, ECLI:EU:C:2015:780.

⁵³ Sprawa C-179/14, pkt 171 i 172, ECLI:EU:C:2016:108.

⁵⁴ Sprawa C-536/11, pkt 22, ECLI:EU:C:2013:366.

jeśli do kompetencji państw członkowskich należy nadal ustanowienie i stosowanie tych zasad [proceduralnych dotyczących powództw odszkodowawczych w związku z naruszeniem reguł konkurencji, to do państw członkowskich należy ustanowienie i stosowanie krajowych przepisów regulujących prawo dostępu osób pokrzywdzonych przez kartel do dokumentów dotyczących krajowych postępowań w sprawie tego kartelu – BAS], to powinny one wykonywać tę kompetencję z poszanowaniem norm prawa Unii. W szczególności zasady stosowane względem środków prawnych mających za przedmiot ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z bezpośredniego skutku prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne od zasad odnoszących się do podobnych środków prawnych dotyczących wyłącznie prawa krajowego (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. ww. wyroki: w sprawie Courage i Crehan, pkt 29; w sprawach połączonych Manfredi i in., pkt 62; a także wyrok z dnia 30 maja 2013 r. w sprawie C-397/11 Jörös, pkt 29). W tym względzie, a zwłaszcza w dziedzinie prawa konkurencji, zasady te nie mogą naruszać skutecznego stosowania art. 101 TFUE i 102 TFUE (zob. ww. wyrok w sprawie Pfeiderer, pkt 24; wyrok z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie C-439/08 VEBIC, Zb.Orz. s. I-12471, pkt 57).

Podobnie w wyroku w sprawie *Monika Kušionová v. SMART Capital a.s.* z 10 września 2014 r.⁵⁵ Trybunał orzekł, że

zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku harmonizacji w prawie Unii krajowych mechanizmów egzekucji przymusowej ustanowienie takich środków należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady ich autonomii proceduralnej, jednak **pod warunkiem, że nie są mniej korzystne niż środki w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności)** (zob. podobnie wyroki: Aziz, C-415/11, EU:C:2013:164, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; a także Pohotovost', EU:C:2014:101, pkt 46).

Z kolei w wyroku w sprawie *Grupo Itevelesa SL i inni* z 15 października 2015 r.⁵⁶ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że

wobec braku harmonizacji w tym względzie [zezwolenia administracyjnego na prowadzenie działalności z zakresu kontroli technicznej pojazdów - BAS], państwa członkowskie zachowują kompetencję do określenia wspomnianych warunków, lecz powinny jednak wykonywać swoją kompetencję w tej dziedzinie, przestrzegając podstawowych swobód zagwarantowanych w traktacie FUE (zob. podobnie wyrok Nasiopoulos, C-575/11, EU:C:2013:430, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁵ Sprawa C-34/13, pkt 50, ECLI:EU:C:2014:2189.

⁵⁶ Sprawa C-168/15, pkt 64, ECLI:EU:C:2015:685. Podobnie w wyroku w sprawie Vitālijs Drozdovs z 24 października 2013 r., C-277/12, pkt 33, 53, ECLI:EU:C:2013:685, gdzie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „państwa członkowskie powinny wykonywać swoje kompetencje w tej dziedzinie przestrzegając prawa Unii oraz że przepisy krajowe regulujące odszkodowania z tytułu wypadków wynikających z ruchu pojazdów nie mogą pozbawiać skuteczności (*effet utile*) dyrektyw pierwszej, drugiej i trzeciej” (pkt 33).

Inny kontekst tej zasady pokazuje jeszcze wyrok w sprawie *Funke Medien NRW GmbH* z 29 lipca 2019 r.:⁵⁷

gdy – w sytuacji, w której działanie państw członkowskich nie jest w pełni określone przepisami prawa Unii – przepis prawa krajowego lub działanie organów krajowych stanowi akt stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z karty stosownie do wykładni Trybunału ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii (wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Melloni, C-399/11, EU:C:2013:107, pkt 60; z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 29).

Oznacza to, że nawet jeśli uznamy, że określenie podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych państwa należy do jego kompetencji własnych (nieprzekazanych Unii), to jednak należy z nich korzystać w poszanowaniu (bez naruszania prawa Unii). Bardziej konkretnie oznacza to, że nawet wówczas, gdy zasadnie zresztą uznamy, że organizacja władzy sądowej w państwie, łącznie z ustaleniem zakresu i właściwości sądów na nią się składających, należy do kompetencji narodowej państwa członkowskiego, to trzeba z niej korzystać w poszanowaniu prawa unijnego. Jeszcze bardziej precyzyjnie, jeśli przyjmiemy, że określanie struktury, składu, zasad obsady i właściwości izb sądów najwyższych, sądów szczególnych, sądów powszechnych i sądów administracyjnych leży w wyłącznej kompetencji państwa członkowskiego, to mając na względzie fakt niewątpliwy, że sądy te stosują w określonym prawem Unii i zobowiązaniami członkowskimi zakresie przepisy prawa unijnego, jak również obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnieniom wynikającym z prawa UE, państwa te nie mogą tej kompetencji wykonywać w sposób, który powodowałby, że sądy krajowe nie mogą skutecznie stosować, łącznie z dokonywaniem wykładni prounijnej, prawa unijnego.

Rozumowanie to utrwalił Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Deutsche Lufthansa AG v. Land Berlin* z 21 listopada 2019 r.⁵⁸

do wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy co do zasady wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, przy czym zasady te nie mogą w szczególności powodować w praktyce, że korzystanie z praw przyznanych w porządku prawnym Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 39, 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁷ Sprawa C-469/17, pkt 32, ECLI:EU:C:2019:623. Chodziło o harmonizację niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych.

⁵⁸ Sprawa C-379/18, pkt 62, ECLI:EU:C:2019:1000.

Podobnie, a nawet bardziej dobitnie, Trybunał wypowiedział się w sprawie *Komisja v. Rzeczpospolita Polska* z 24 czerwca 2019 r.⁵⁹ Orzekł tutaj:

Ponadto, **chociaż** – jak przypominają Rzeczpospolita Polska i Węgry – **organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to wciąż przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii** (zob. analogicznie wyroki: z dnia 13 listopada 2018 r., Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, pkt 45; a także z dnia 26 lutego 2019 r., Rimšēvičs i EBC/Łotwa, C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 57), a w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40). Ponadto wymagając od państw członkowskich, by dotrzymywały tych zobowiązań, Unia w żaden sposób nie usiłuje sama wykonywać wspomnianej kompetencji ani – w rezultacie i wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska – przypisać jej sobie.

2.5. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej zasadą pierwszeństwa i innymi zasadami

Nie ulega wątpliwości, że rekonstruowane w tej opinii zasady są wiążące dla Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 9 Konstytucji. W szczególności zgodnie z art. 90 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, przekazując jej stosowne kompetencje do działania i powodując, że prawo UE stało się częścią polskiego krajowego porządku prawnego, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji. Uczyniła to na podstawie Traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r. Z Aktu akcesyjnego, stanowiącego integralną część Traktatu akcesyjnego (art. 1 ust. 2 Traktatu), wynika z kolei (art. 2 Aktu), że

Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie.

Rzeczpospolita Polska związała się także Traktatem z Lizbony, który zawiera analizowane tutaj zasady.

Wreszcie zasady te są wiążące według orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego. W tzw. wyroku akcesyjnym z 11 maja 2005 r.⁶⁰ stwierdza się, że prawną konsekwencją obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego jest założenie, że „na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca

⁵⁹ Sprawa C-619/18, pkt 52, ECLI:EU:C:2019:531.

⁶⁰ Sprawa K 18/04, OTK 2005/5A/49.

konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego” (pkt 2.2). Źródłami prawa w Polsce stają się w efekcie zwłaszcza ratyfikowane umowy międzynarodowe, w tym takie, które powierzają wykonywanie niektórych kompetencji organizacji międzynarodowej (pkt 3.2).

Trybunał Konstytucyjny podkreślił jednocześnie, że

założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Zostało ono przyjęte w okresie wyprzedzającym o kilka lat akcesję do Wspólnot i Unii Europejskiej. Nie można więc twierdzić, iż jest to uregulowanie epizodyczne, ukształtowane tylko w związku i na użytek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot i Unii Europejskiej. Konstytucja, w następstwie regulacji zawartych w art. 9, art. 87 ust. 1 oraz w art. 90-91, uznaje tę wieloskładnikową strukturę unormowań obowiązujących na terytorium RP i przewiduje szczególny tryb jej wprowadzania. Tryb ten wykazuje pokrewieństwo z trybem zmiany Konstytucji (pkt 2.2).

Tryb ten udziela „uregulowaniu konstytucyjnemu nie tylko najwyższej mocy prawnej, ale i szczególnej trwałości” (tamże).

Trybunał Konstytucyjny przyjął też, że prawo wspólnotowe nie jest prawem całkowicie zewnętrznym w stosunku do prawa polskiego, gdyż powstaje przy udziale władz polskich. Wszakże w obrębie krajowego porządku prawnego funkcjonują dwa podsystemy, względem siebie autonomiczne. W rezultacie: 1) niedopuszczalne jest uchylene (podważenie mocy obowiązującej) aktów prawa wspólnotowego i prawa polskiego przez organy z różnych podsystemów (pkt 7, 9.1); 2) niedopuszczalna jest weryfikacja konstytucyjna pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości (pkt 10.3); 3) niedopuszczalna jest wykładnia prawa polskiego przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot (Trybunał powinien dokonywać interpretacji prawa wspólnotowego „w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności [...]”. Kierując się założeniem wzajemnej lojalności między Wspólnotą a państwami członkowskimi, Trybunał Sprawiedliwości powinien wykazywać przychyłność dla krajowych systemów prawnych, a po stronie państw członkowskich istnieje „powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych” – pkt 10.2).

Trybunał przypomniał, że Konstytucja gwarantuje pierwszeństwo ratyfikowanych za zgodą ustawową umów międzynarodowych przed ustawami, o ile nie daje się ich pogodzić (art. 91 ust. 2) czy też nie można ich współstosować (pkt 3.1). To pierwszeństwo umów międzynarodowych nie rozciąga się jednak na konstytucję, która zgodnie z art. 8 ust. 1 stanowi najwyższe prawo w Polsce. W konsekwencji konstytucja korzysta na terytorium RP z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania (pkt 4.2).

Jak stwierdził to wówczas Trybunał Konstytucyjny, w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości silnie eksponowana jest zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego. Jest to uzasadnione celami integracji europejskiej i potrzebami tworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni prawnej. Zasada pierwszeństwa zmierza do zagwarantowania jednolitego stosowania i egzekucji prawa wspólnotowego. Nie ona jednak na zasadzie wyłączności przesądza o rozstrzygnięciu ewentualnej kolizji między prawem wspólnotowym a konstytucją. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu muszą być podejmowane z uwzględnieniem art. 8 ust. 1 konstytucji (pkt 7). Ponadto, granicą poszanowania zasady pierwszeństwa jest to, aby organy prawodawcze Unii Europejskiej działały w ramach kompetencji przekazanych i aby wydawały akty z poszanowaniem zasad subsydiarności i proporcjonalności (pkt 10.2).

Trybunał Konstytucyjny rozumie zasadę pierwszeństwa jako regułę kolizyjną mającą znaczenie w stosowaniu prawa (m.in. pkt 16.4, 18.1). Jeżeli więc między normą konstytucyjną a normą wspólnotową pojawi się sprzeczność, należy dążyć do jej usunięcia w drodze wykładni przyjaznej prawu wspólnotowemu. Jednak wykładnia taka nie może

prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”. Kolizja norm, o których mowa, nie może prowadzić do „utruty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. [...] Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej (pkt 6.4).

Rozumowanie zaprezentowane w wyroku akcesyjnym zostało potwierdzone w późniejszych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Na uwagę zasługuje zwłaszcza wyrok z 24 listopada 2010 r. w sprawie Traktatu z Lizbony⁶¹, w którym zaaprobowano ustalenia z wyroku z 2005 r. Odrzucono pierwszeństwo prawa unijnego wobec Konstytucji RP, aprobując jego pierwszeństwo wobec ustaw i aktów podustawowych. Trybunał podkreślił, że

Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności wskazane tu unormowania nie mogą posłużyć do przekazania kompetencji w zakresie, który powodowałby, iż Rzeczypospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez

⁶¹ Sprawa K 32/09.

naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

Interesujące jest, że jednocześnie Trybunał umorzył postępowanie w zakresie zbadania konstytucyjności Deklaracji nr 17 przyjętej w ramach Aktu końcowego Konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony.

Niemniej Trybunał Konstytucyjny uznawał zasadę pierwszeństwa w swoim polizbońskim orzecznictwie. Tytułem przykładu można wskazać wyrok z 16 listopada 2011 r.⁶² Trybunał orzekł tu, że

2.2. Rozporządzenia unijne są aktami normatywnymi, których pozycja w polskim systemie konstytucyjnym została wyznaczona w art. 91 ust. 3 Konstytucji. Umową konstytuującą organizację międzynarodową - Unię Europejską są obecnie Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jedną z zasad konstytucyjnych prawa unijnego jest zasada pierwszeństwa prawa unijnego (dawniej wspólnotowego) przed prawem państw członkowskich. Zasada ta została sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, jakkolwiek można ją wyprowadzić pośrednio z różnych przepisów traktatowych, w szczególności tych, które określają obowiązki państw członkowskich związane z wykonywaniem prawa Unii (art. 4 ust. 3 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 291 ust. 1 TFUE, art. 258-260 TFUE). Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny zauważył też, że sądy krajowe nie mogą kwestionować ważności aktów unijnych, lecz powinny skierować do Trybunału Sprawiedliwości odesłanie prejudycjalne w tej sprawie. Trybunał Konstytucyjny stwierdził:

2.3. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, z jednej strony, badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny.

Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199).

Trybunał Konstytucyjny wskazał też, że nawet on sam nie jest upoważniony do kontroli ważności aktów unijnych, poza przypadkiem

⁶² Sprawa SK 45/09.

wykroczenia przez instytucje prawodawcze Unii poza zakres kompetencji przyznanych Unii. Trybunał orzekł:

2.5. Dopuszczając możliwość badania przez Trybunał Konstytucyjny zgodności aktów pochodnego prawa unijnego z Konstytucją, należy podkreślić konieczność zachowania w tym względzie należytej ostrożności i powściągliwości. Prawo unijne obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich Unii (obecnie 27). Jedną z zasad ustrojowych prawa unijnego jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Trudne do pogodzenia z tą zasadą byłoby przyznanie poszczególnym państwom kompetencji do decydowania o pozbawieniu mocy obowiązującej norm prawa unijnego.

Z kolei w myśl art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową jej państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Na temat tożsamości narodowej i będącej jej istotnym składnikiem tożsamości konstytucyjnej wypowiadały się już sądy konstytucyjne, w tym Trybunał Konstytucyjny (por. powołany powyżej wyrok o sygn. K 32/09). Również Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się w swoim orzecznictwie do konieczności uwzględniania tożsamości narodowej poszczególnych państw członkowskich (por. wyrok z 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-208/09 Sayn-Wittgenstein, jeszcze niepublikowany oraz wyrok z 12 maja 2011 r. w sprawie C- 391/09 Runevič-Vardyn, jeszcze niepublikowany).

2.6. Należy zwrócić uwagę w tym kontekście na różne sposoby unikania stanu niezgodności prawa unijnego z Konstytucją.

Jak wskazano wyżej, Konstytucji został jednoznacznie zagwarantowany status najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Regulacji tej towarzyszy przy tym nakaz respektowania i przychylności wobec właściwie ukształtowanych oraz obowiązujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej unormowań prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji). W wyroku dotyczącym Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych powinny koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Wszelkie sprzeczności winny być eliminowane przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm unijnych.

Ponadto sprawowana przez Trybunał Konstytucyjny kontrola zgodności rozporządzenia unijnego z Konstytucją powinna być traktowana jako niezależna, ale też subsydiarna wobec kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. [...]

Trybunał Konstytucyjny podkreślił w tym kontekście, że

Rzeczpospolita Polska zaaprobowwała ponadto podział funkcji co do kontroli aktów prawnych (por. cyt. powyżej wyrok o sygn. K 18/04, a także wyrok z 18 lutego 2009 r. sygn. Kp 3/08,

OTK ZU nr 2/A/2009 poz. 9). Wynikiem tego podziału funkcji jest przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kompetencji do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego. W takim kontekście należy rozpatrywać subsydiarny charakter kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją prawa unijnego. Przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości. Analogiczny pogląd wyraził niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie Honeywell (sygn. 2 BvR 2661/06).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto:

Konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby tylko pozbawienie aktów unijnego prawa pochodnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Skutkiem wyroku Trybunału Konstytucyjnego byłoby zatem zawieszenie stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej niezgodnych z Konstytucją norm prawa unijnego.

Należy zauważyć, że taka konsekwencja orzeczenia Trybunału byłaby trudna do pogodzenia z obowiązkami państwa członkowskiego i wspomnianą zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Następstwem omawianego stanu rzeczy mogłoby być postępowanie przeciwko Polsce prowadzone przez Komisję Europejską i skarga do Trybunału Sprawiedliwości przeciwko Polsce na naruszenie zobowiązań ciążących na podstawie traktatów (art. 258-260 TFUE).

Niewątpliwie orzeczenie o niezgodności prawa unijnego z Konstytucją powinno mieć zatem charakter ultima ratio i wystąpić jedynie wówczas, kiedy zawiodłyby wszystkie inne sposoby rozstrzygnięcia konfliktu z normami należącymi do unijnego porządku prawnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu akcesyjnego (sygn. K 18/04) wskazał, że w sytuacjach tego rodzaju istnieją trzy możliwości reakcji Polski na wystąpienie niezgodności między Konstytucją a prawem unijnym: a/ dokonanie zmian w Konstytucji, b/ podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia zmian w przepisach unijnych albo c/ podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję taką winien podjąć suweren, którym jest Naród polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może reprezentować Naród.

Pomijając to ostatnie rozwiązanie, które powinno być zarezerwowane dla wyjątkowych przypadków najcięższego i nieusuwalnego konfliktu między podstawami porządku konstytucyjnego RP a prawem unijnym, należy przyjąć, że po orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności określonych norm unijnego prawa pochodnego z Konstytucją należałoby niezwłocznie podjąć działania mające na celu usunięcie tego stanu. Konstytucyjna zasada przychylności Rzeczypospolitej dla integracji europejskiej i traktatowa zasada lojalności państw członkowskich wobec Unii wymagają, aby skutki orzeczenia Trybunału zostały odroczone stosownie do art. 190 ust. 3 Konstytucji. Analogiczny pogląd wyraził już Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 kwietnia 2005 r., w sprawie o sygn. P 1/05 dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 42). We wskazanym wyroku Trybunał Konstytucyjny odroczył utratę mocy obowiązującej ustawy implementującej prawo unijne, powołując się w szczególności na konstytucyjny obowiązek przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego, a także łączącą Polskę i

pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnotę zasad ustrojowych, zapewniających prawidłowy wymiar sprawiedliwości.

Trybunał Konstytucyjny jest przekonany, że obowiązek niestosowania przepisu prawa polskiego, innego niż konstytucyjny, jako sprzecznego z prawem UE aktualizuje się dopiero wtedy, gdy przepisu polskiego nie daje się w drodze wykładni pogodzić z przepisem unijnym. Doniosłe w tej materii jest postanowienie z 19 grudnia 2006 r.⁶³ Trybunał stwierdził, że

Spełnienie przesłanek „wejścia” umowy międzynarodowej do krajowego porządku prawnego powoduje, że jej normy stosowane są bezpośrednio (art. 91 ust. 1 Konstytucji) oraz mają pierwszeństwo przed ustawą – jeżeli ustawy nie da się pogodzić z umową. W świetle art. 91 Konstytucji problem relacji norm krajowego porządku prawnego pochodzących z różnych centrów prawodawczych sytuuje się zatem (przede wszystkim) w kontekście pierwszeństwa stosowania normy międzynarodowej przed sprzeczną z nią krajową normą ustawową, a gwarancją dochowania go są ustawowo określone procedury kontroli przestrzegania prawa w procesie jego stosowania, z kontrolą sądową na czele. W art. 91 ust. 2 Konstytucji wpisany został – wraz z określeniem pozycji umowy międzynarodowej w zhierarchizowanej strukturze krajowego porządku prawnego – podstawowy mechanizm usuwania ewentualnych kolizji z normami prawa wewnętrznego. Powyższą tezę można zezemplifikować, odnosząc się do sformułowania przedstawionego pytania prawnego. W istocie bowiem zarzucana niezgodność art. 80 u.p.a. z art. 90 TWE nie stanowi „tym samym” o niezgodności tegoż przepisu z art. 91 ust. 2 Konstytucji. Wręcz przeciwnie, stan prawny zdiagnozowany przez pytający sąd realizuje hipotezę art. 91 ust. 2 Konstytucji, upoważniając sąd orzekający w sprawie do niezastosowania normy ustawowej.

Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Korzystanie z tego uprawnienia może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa (np. jeżeli zakres obowiązywania normy międzynarodowej pokrywa się całkowicie z zakresem obowiązywania normy ustawowej, wskutek czego ta ostatnia stałaby się „pusta” normatywnie).

Zasadniczo należy przyznać preferencję usuwaniu kolizji norm krajowych i międzynarodowych na poziomie stosowania prawa. Abstrahując już od względów czysto doktrynalnych, mechanizm usuwania kolizji norm na poziomie stosowania prawa jest bardziej operatywny i elastyczniejszy niż kontrola legalności sprawowana przez TK, a od strony konstrukcyjnej – uzasadniony tym, że z reguły norma prawa międzynarodowego będzie miała węższy zakres obowiązywania niż krajowa norma ustawowa – czy to w aspekcie czasowym, przedmiotowym czy podmiotowym. Zastosowanie, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, normy międzynarodowej nie znosi, nie przełamuje ani nie unieważnia normy prawa krajowego, ale ogranicza jedynie zakres jego zastosowania. Zmiana treści lub utrata mocy obowiązującej normy międzynarodowej spowoduje zmianę zakresu stosowania krajowej normy ustawowej bez konieczności aktywności ze strony ustawodawcy krajowego.

⁶³ Sprawa P 37/05.

Szczególnie ważny fragment tego orzeczenia Trybunału brzmi jednak następująco:

Zasadniczy w okolicznościach niniejszej sprawy problem lokuje się zatem na płaszczyźnie stosowania prawa. Sądy krajowe – co oczywiste – mają obowiązek bezpośredniego stosowania norm prawa krajowego. **Sędzia krajowy ma jednak również obowiązek zbadania, czy dany stan faktyczny podlega normom regulacji wspólnotowej, bezpośrednio stosowalnej na terytorium każdego państwa członkowskiego** (zob. wyrok ETS z 19 maja 1990 r. w sprawie *The Queen przeciwko Secretary of State for Transport/ ex parte Factortame Ltd. and others*, 213/98). Zgodnie z art. 9 Konstytucji, Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, co *mutatis mutandis* odnosi się również do autonomicznego, aczkolwiek genetycznie opartego na prawie międzynarodowym, systemu prawnego prawa wspólnotowego. Z kolei według art. 10 zdanie pierwsze i drugie TWE, państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Sposób realizacji owego ogólnego zobowiązania do przestrzegania prawa międzynarodowego i wspólnotowego konkretyzuje – w odniesieniu do organów władzy sądowniczej – norma kolizyjna z art. 91 ust. 2 Konstytucji (zob. pkt 3 uzasadnienia). **Stąd też – wbrew stanowisku pytającego sądu – sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązaniem regulacji wspólnotowej.** Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowniczego danego państwa członkowskiego.

Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącym zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne (zob. L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 215; zob. także wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z 31 maja 1990 r., 2 BvL 12, 13/88, 2 BvR 1436/87 oraz wyrok włoskiego Sądu Konstytucyjnego z 5 czerwca 1984 r. w sprawie *Granital SpA przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato*, 170/1984). Powyższa konstatacja nie oznacza, że użyty w art. 193 Konstytucji czasownik „może” wyraża fakultatywność kierowania pytań prawnych do TK w ogóle. Czasownik „może” oznacza kompetencję sądu do inicjowania postępowania przed TK, a Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że w każdym wypadku, w którym sąd kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją nie ma innej możliwości ewentualnego stwierdzenia tej niekonstytucyjności niż na podstawie wyroku TK (por. wyroki: z 4 października 2000 r., sygn. P. 8/00, OTK ZU nr 6/2000, poz. 189; z 31 stycznia 2001 r., sygn. P. 4/99, OTK ZU nr 1/A/2001, poz. 5). **Jednak w szczególnej sytuacji kolizji ustawy**

z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Zasada pierwszeństwa prawa UE przed prawem polskim a oceniany projekt ustawy

W związku z zasadą pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem polskim w polu oceny przeprowadzanej w niniejszej opinii należy umieścić niemal identycznie brzmiące przepisy następujących ustaw:

1) Art. 1 (USP) pkt 33: w art. 107 § 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 107. § 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;”

2) Art. 2 (ustawa o SN) pkt 8: w art. 72 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;”

3) Art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 2: w art. 37 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Przewinieniem dyscyplinarnym w rozumieniu ustawy jest naruszenie obowiązków sędziego, w tym:

1) oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, w tym odmowa stosowania ustawy, jeżeli jej niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;”

4) Art. 4 (ustawa o sądach administracyjnych) pkt 10: art. 49 ustawy w związku z art. 72 § 1 ustawy o SN (w nowych brzmieniach).

Z analizy przeprowadzonej w punkcie 2.2.3. opinii wynika, że zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym domaga się zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego w porządku prawnym każdego państwa członkowskiego. Bardziej konkretnie, na mocy zasady pierwszeństwa każdy organ państwa członkowskiego, a zwłaszcza sąd krajowy (bez względu na jego rangę), zobowiązany jest do zapewnienia pełnej skuteczności bezpośrednio

skutecznym przepisom prawa UE oraz skutecznej ochronie sądowej praw jednostek wynikających z tego prawa. Prawo państwa członkowskiego nie może mieć wpływu na skuteczność przepisów unijnych na terytorium tego państwa.

W szczególności za sprzeczne z zasadą pierwszeństwa należy uznać „wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelkie praktyki ustawodawcze, administracyjne lub sądowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, do którego właściwości należy jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do odstąpienia od stosowania krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie zapewnieniu pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii” (wyrok w sprawie *Torubarov* z 2019 r.).

Precyzując obowiązki wynikające z zasady pierwszeństwa, Trybunał Sprawiedliwości podkreślał w kontekście nakazu odstąpienia przez sąd krajowy od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii, że niedopuszczalne jest uzależnienie wykonania tego obowiązku zmiany prawa krajowego lub przeprowadzenia innej procedury krajowej (wyrok w sprawie *Åkerberg Fransson* z 2013 r.). Co więcej, sąd krajowy zobowiązany jest odmówić stosowania przepisu krajowego (zwłaszcza ustawowego lub podustawowego), gdy uzna, że jest sprzeczny z prawem unijnym, nawet z inicjatywy własnej, „bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów” (wyrok w sprawie *XC, YB, ZA* z 2018 r.). Wreszcie, Trybunał Sprawiedliwości uważa, że naruszeniem zasady pierwszeństwa jest ustanowienie na mocy przepisów krajowych obowiązku sądu krajowego zwrócenia się, przed podjęciem decyzji o niestosowaniu przepisu krajowego sprzecznego z przepisem unijnym, do Trybunału Konstytucyjnego bądź obowiązku doprowadzenia do uprzedniego ustalenia niekonstytucyjności przepisu krajowego (wyroki w sprawach *Workplace Relations Commission* z 2018 r.; *Kücükdeveci* z 2010 r., *A. v. B. i inni* z 2014 r.).

Tymczasem projektowane zmiany miałyby wprowadzać odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów polskich za to, że dopuścili się oczywistej i rażącej obrazy prawa polegającej na tym, iż odmówili stosowania przepisów ustawy polskiej w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny uprzednio nie stwierdził ich sprzeczności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za zgodą wyrażoną w ustawie. Oznaczałoby to karanie sędziów za wykonanie obowiązków wynikających z wiążącego RP prawa unijnego. Prowadziłoby do uzależnienia działania zasady pierwszeństwa prawa unijnego, w tym jego pełnej skuteczności w polskim porządku prawnym, od uprzedniego wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Albo inaczej, znaczyłoby to,

że sędzia polski nie mógłby samodzielnie zastosować bezpośrednio skutecznej normy unijnej sprzecznej z przepisem ustawy, jeśli stwierdzi taką sprzeczność. Musiałby najpierw skierować wпадkowe pytanie dotyczące zgodności przepisu polskiego do Trybunału Konstytucyjnego. W ten sposób miałby on ręce związane orzeczeniem tego Trybunału (w rozumieniu prawa Unii Europejskiej – będącego sądem krajowym, niewyznaczającym standardu prawa unijnego; jego akty są z perspektywy prawa UE „czystymi faktami”), a przynajmniej jego działania na rzecz skuteczności prawa unijnego byłby zawieszane do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny. Takie rozwiązanie prowadziłoby do oczywistego i jednoznacznego naruszenia zasady pierwszeństwa.

W świetle tych ustaleń analizowane przepisy ocenianego projektu ustawy należy uznać za oczywiście sprzeczne z zasadą pierwszeństwa.

3.2. Niezależność sądów. Niezawisłość sędziów a oceniany projekt ustawy. Zasada prawa do sądu

Oceniany projekt ustawy zawiera rozwiązania, które mogą dotyczyć niezależności sądów i niezawisłości sędziów, a przez to także zasady zapewnienia skutecznej ochrony sądowej prawom wywodzonym z prawa unijnego. W tym kontekście będą oceniane wybrane jego rozwiązania, tj. kwestionowanie powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów oraz regulacje dotyczące działalności sędziów i asesorów wykraczającej poza władzę sądenia.

3.2.1. *Kwestionowanie powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości*

Wnioskodawcy zmierzają do zmiany szeregu ustaw w celu zapewnienia niedopuszczalności kwestionowania z jednej strony umocowania sądów, trybunałów, organów państwowych czy kontroli i ochrony prawa, a z drugiej zgodności z prawem powołania sędziego oraz wynikającego z tego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Przewiduje się również odpowiednie rozwiązania mające zapewnić trwałość i ostateczność prawną (niewzruszalność) aktów powołania na sędziego przez Prezydenta RP. W ostatnim przypadku wnioskodawcy przywołują w uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzenie z wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* z 19 listopada 2019 r. (pkt 145)⁶⁴, podnosząc, że

⁶⁴ Sprawa C-585/18, ECLI:EU:C:2019:982.

„Konsekwencją przyjęcia konstytucyjnego modelu powyższej czynności urzędowej Prezydenta RP – jako jego prerogatywy – jest niedopuszczalność zaskarżenia tego aktu w jakimkolwiek trybie, w tym na drodze sądowej (wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (C-585/18) oraz CP (C-624/18), DO (C-625/18) przeciwko Sądowi Najwyższemu, pkt 145).”⁶⁵

W rozpatrywanym zakresie należy przywołać następujące rozwiązania ujęte w projektowanej ustawie:

1) Art. 1 (USP) pkt 19: dodaje się

„Art. 42a. § 1. W ramach działalności sądów niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 2. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd powszechny ani inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego ani wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”

2) Art. 2 (ustawa o SN) pkt 4: w art. 26 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 i 3 w brzmieniu:

„§ 2. Do właściwości Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych należy rozpoznawanie wniosków lub oświadczeń dotyczących wyłączenia sędziego albo o oznaczenie sądu, przed którym ma toczyć się postępowanie, obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego. Sąd rozpoznający sprawę przekazuje niezwłocznie wniosek Prezesowi Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych celem nadania mu dalszego biegu na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

§ 3. Wniosek, o którym mowa w § 2, pozostawia się bez rozpoznania, jeżeli obejmuje ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”

Art. 2 (ustawa o SN) pkt 5 w art. 29 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2-4 w brzmieniu:

⁶⁵ Powoływany fragment wyroku Trybunału Sprawiedliwości brzmi: „Ponadto i z uwagi na to, że – jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał – decyzje Prezydenta RP w sprawach powołania sędziów Sądu Najwyższego nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy sposób, w jaki ustawa o KRS określa w swym art. 44 ust. 1 i 1a zakres odwołania, które przysługuje od uchwały KRS obejmującej rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego tego sądu, umożliwi zapewnienie skutecznej kontroli sądowej takich uchwał, przynajmniej w zakresie pozwalającym na ustalenie, że nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie (zob. podobnie orzeczenie ETPC z dnia 18 października 2018 r. w sprawie Thiam przeciwko Francji, CE:ECHR:2018:1018JUD008001812, §§ 25, 81).”

„§ 2. Sędzią Sądu Najwyższego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 3. W ramach działalności Sądu Najwyższego niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 4. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez Sąd Najwyższy ani inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego ani wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”

Art. 2 (ustawa o SN) pkt 10: w art. 82 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 oraz dodaje się § 2-4 w brzmieniu:

„§ 2. Sąd Najwyższy, rozpoznając sprawę, w której występuje zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu, odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 3. Jeżeli Sąd Najwyższy, rozpoznając wniosek, o którym mowa w art. 26 § 2, poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni przepisów prawa mających być podstawą orzeczenia, może odroczyć rozpoznanie wniosku i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego.

§ 4. Podejmując uchwałę, o której mowa w § 2 lub 3, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych nie jest związana uchwałą innego składu Sądu Najwyższego, choćby uzyskała ona moc zasady prawnej.

§ 5. Uchwała składu całej Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego podjęta na podstawie § 2 lub 3 wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego. Odstąpienie od uchwały mającej moc zasady prawnej wymaga ponownego rozstrzygnięcia w drodze uchwały przez pełny skład Sądu Najwyższego, do podjęcia której wymagana jest obecność co najmniej 2/3 liczby sędziów każdej z izb. Przepisu art. 88 nie stosuje się.”.

3) Art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 1: po art. 23 dodaje się art. 23a w brzmieniu:

„Art. 23a. § 1. Sędzią sądu wojskowego jest osoba powołana na to stanowisko przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, która złożyła ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

§ 2. W ramach działalności sądu wojskowego niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 3. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd wojskowy ani inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego ani wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;

4) Art. 4 (ustawa o sądach administracyjnych) pkt 1 lit. b: w art. 5: po § 1 dodaje się § 1a i 1b w brzmieniu:

„§ 1a. W ramach działalności sądu administracyjnego niedopuszczalne jest kwestionowanie umocowania sądów i trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa.

§ 1b. Niedopuszczalne jest ustalanie lub ocena przez sąd administracyjny ani inny organ władzy zgodności z prawem powołania sędziego ani wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości.”;

5) Art. 5 (ustawa o KRS) pkt 2: po art. 45 dodaje się art. 45a-45c, ustanawiające prekluzyjny skutek postanowienia Prezydenta RP o powołaniu osoby na urząd sędziego: po art. 45 dodaje się art. 45a-45c w brzmieniu:

„Art. 45a. Ponowne rozpatrzenie sprawy dotyczącej uchwały zawierającej wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego lub wniosek o mianowanie na stanowisko asesora sądowego w sądzie powszechnym jest niedopuszczalne w razie powołania jednej z osób wskazanych w uchwale w zakresie, w jakim dotyczy powołania na to stanowisko. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, o którym mowa w art. 45, w zakresie, w jakim dotyczy powołania na to stanowisko, pozostawia się bez rozpoznania.

Art. 45b. W razie powołania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego postępowanie w sprawie odwołania od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie indywidualnej dotyczącej powołania do pełnienia urzędu na tym stanowisku, w zakresie dotyczącym uchwały zawierającej wniosek o powołanie na tym stanowisku, umarza się z mocy prawa. W pozostałym zakresie w razie uwzględnienia przez sąd odwołania osoby, która była uczestnikiem postępowania w sprawie dotyczącej kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, osoba ta może ubiegać się o urząd w kolejnym postępowaniu do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego w tym samym lub równorzędnym sądzie, zaś Rada obowiązana jest uwzględnić w tym postępowaniu okoliczności, określone w orzeczeniu sądu.

Art. 45c. Wznowienie postępowania przed Krajową Radą Sądownictwa lub wzruszenie uchwały zawierającej wniosek o powołanie do pełnienia urzędu sędziego nie jest dopuszczalne, jeżeli osoba przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej spełnia w dniu podjęcia uchwały przez Krajową Radę Sądownictwa warunki formalne wymagane do pełnienia urzędu, określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.”.

W ocenie BAS nie ma sprzeczności z prawem unijnym w zakresie, w jakim projektowane przepisy zakazują sądom/sędziom/asesorom kwestionowania umocowania sądów, trybunałów, konstytucyjnych organów państwowych czy organów kontroli i ochrony prawa, a także zgodności z prawem powołania sędziego oraz wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Trudno byłoby w tej materii znaleźć bezpośrednie wzorce kontrolne w prawie Unii Europejskiej.

Nie ulega wątpliwości w szczególności, że Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie nie podważa trwałości i ostatecznego charakteru powołania sędziego. Oczekuje jedynie, że sposób jego powołania, przedłużania

pełnienia funkcji czy odwoływania zapewni jemu i sądowi, w którym mu przyjdzie orzekać, niezawisłość i bezstronność. Trybunał istotnie nie kwestionuje również prerogatyw Prezydenta RP w tej dziedzinie. Wskazuje jedynie, że zanim dojdzie do powołania kandydatura powinna być zbadana w toku zobiektywizowanej procedury. Za taką jednak nie uznał procedury przed KRS (*Komisja v. Rzeczpospolita Polska* z czerwca 2019 r., pkt 117).

3.2.2. Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w projektowanej ustawie w świetle standardów prawa Unii Europejskiej

Projektowana ustawa zmierza do wprowadzenia zasad odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów. W niemal jednobrzmiących przepisach zmienianych ustaw stanowi się, że

1) Art. 1 (USP) pkt 33: art. 107 § 1 otrzymuje brzmienie

„Art. 107. § 1. Sędzia odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;

2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.

4) działania o charakterze politycznym;

5) uchybienie godności urzędu.”;

Art. 1 (USP) pkt 34: w art. 109:

a) w § 1 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:

„2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;”

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 107 § 1 pkt 2-4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 4 lub 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3.”

2) Art. 2 (ustawa o SN) pkt 8: w art. 72 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe (dyscyplinarne), w szczególności za:

1) oczywistą i rażącą obrazę przepisów prawa, w tym odmowę stosowania przepisu ustawy, jeżeli jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;

2) działania lub zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;

3) działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania.

4) działania o charakterze politycznym;

5) uchybienie godności urzędu.”;

Art. 2 (ustawa o SN) pkt 9: w art. 75:

a) w § 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek, o którym mowa w art. 48 § 7;”;

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 72 § 1 pkt 2-4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę o której mowa w § 1 pkt 3, 3a lub 4.”;

3) Art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 2: w art. 37 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Przewinieniem dyscyplinarnym w rozumieniu ustawy jest naruszenie obowiązków sędziego, w tym:

1) oczywista i rażąca obraza przepisów prawa, w tym odmowa stosowania ustawy, jeżeli jej niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny;

2) działanie lub zaniechanie mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości;

3) działanie kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania;

4) działanie o charakterze politycznym;

5) uchybienie godności urzędu;

6) naruszenie dyscypliny wojskowej oraz zasad honoru i godności żołnierskiej.”;

Art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 3: w art. 39:

a) w § 1 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:

„2b) kara pieniężna w wysokości podlegającego wypłacie za miesiąc poprzedzający wydanie prawomocnego wyroku skazującego jednomiesięcznego wynagrodzenia zasadniczego powiększonego o przysługujący sędziemu dodatek za długoletnią pracę, dodatek funkcyjny i dodatek specjalny;”;

b) po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„§ 1a. Za przewinienie dyscyplinarne określone w art. 37 § 2 pkt 2-4, wymierza się karę, o której mowa w § 1 pkt 4 lub 5, a w przypadku mniejszej wagi – karę o której mowa w § 1 pkt 2a, 2b lub 3.”;

4) Art. 4 (ustawa o sądach administracyjnych) pkt 10: art. 49 w nowym brzmieniu w związku z art. 107 § 1 i art. 109 w nowym lub uzupełnionym brzmieniu i art. 90 ustawy o SN: art. 4 pkt 10: art. 49 otrzymuje brzmienie:

„Art. 49. § 1. W sprawach nieuregulowanych w ustawie, do Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz do sędziów, urzędników i pracowników tego Sądu, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, a w zakresie w niej nieuregulowanym – przepisy ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Określone w tych przepisach uprawnienia Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego przysługują Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego”.

W stosunku do obowiązujących regulacji prawnych w tym zakresie proponowane rozwiązania w pierwszym rządzie doprecyzowują rozumienie przewinień służbowych (dyscyplinarnych) sędziów i asesorów (rozwiązania tożsame, z drobnym wyjątkiem w przypadku sędziów i asesorów wojskowych), które do tej pory były określone bardzo ogólnikowo. Niemniej poszczególne kategorie czynów nadal pozostają wysoce niedookreślone. Ponadto projektowane przepisy wprowadzają do ustaw dyscyplinarną karę pieniężną w postaci potrącenia jednomiesięcznego wynagrodzenia, a także ustalają, że za przewinienia polegające na działaniu lub zaniechaniu mogącym uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, działania kwestionujące istnienie stosunku służbowego sędziego lub skuteczność jego powołania oraz działania o charakterze politycznym będzie można wymierzyć jedynie karę dyscyplinarną w postaci przeniesienia na inne miejsce służbowe lub złożenia sędziego z urzędu. Jedynie w przypadkach mniejszej wagi kary mogą być lżejsze, jak kary pieniężne czy usunięcie sędziego lub asesora z funkcji (nie z urzędu).

Jak wynika z analizy przeprowadzonej w punkcie 2.3.2. niniejszej opinii, prawo Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 TUE w jego orzeczniczej wykładni, art. 47 Karty praw podstawowych, prawo do sądu jako zasada ogólna prawa) uznaje, że niezależność sądów i niezawisłość sędziów stanowi fundamentalny element zasady państwa prawnego jako kluczowej wartości Unii (art. 2 TUE), a w tym podstawowy standard wyznaczający zasadę prawa do skutecznej ochrony sądowej (bez niezawisłości i bezstronności sądów/sędziów nie może być mowy o skutecznej ochronie sądowej uprawnień wynikających z prawa unijnego – wyrok w sprawie *Tribunal de Contas* z 2018 r.). Gwarancje niezawisłości i bezstronności są powiązane m.in. z istnieniem zasad dotyczących powodów odwoływania sędziów, które powinny być ustalone w wyraźnych przepisach ustawowych. W szczególności przepisy określające przewinienia dyscyplinarne i związane z nimi kary powinny zapewniać skuteczną ochronę sądową, w tym prawo do obrony, a także przewidywać możliwości zaskarżenia orzeczeń dyscyplinarnych (tamże). Jak dalej rozwinął swoją wykładnię Trybunał Sprawiedliwości (sprawa *LM* z 2018 r.), niezawisłość obejmuje w aspekcie

zewnątrznym ochronę przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, a także nieusuwalność i prawo pobierania wynagrodzenia.

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził też, że niezdolność i rażące uchybienie, z poszanowaniem zastosowania właściwych procedur, są powszechnie uznanymi przyczynami odwołania sędziego. Niemniej podkreślił, że przepisy dyscyplinarne muszą „przewidywać niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wykorzystywania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych”. W konsekwencji postępowania dyscyplinarne i kary za nie wymierzone muszą być „usprawiedliwione prawnie uzasadnionym celem i proporcjonalne względem niego, oraz [stosowane – BAS] pod warunkiem, że nie dają podstaw do powstania, w przekonaniu podmiotów prawa uzasadnionych, wątpliwości co do niezależności danego sądu od czynników zewnętrznych oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”. Naruszeniem niezawisłości może być możliwość podejmowania niezobiektywizowanych decyzji o charakterze dyskrecjonalnym (*Komisja v. Rzeczpospolita Polska* z czerwca 2019 r.).

W świetle tych zasad, pomijając ocenę zgodności z prawem Unii Europejskiej obowiązującej regulacji prawnej, można zauważyć, że przewinienia dyscyplinarne określone w projektowanej ustawie, w tym zwłaszcza działania/zaniechania mogące uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, czy działanie o charakterze politycznym, mają w poważnym stopniu niedookreśloną treść, która może być bardzo szeroko interpretowana. W powiązaniu z karami, jakie za to grożą (łącznie z usunięciem z urzędu), i faktem ograniczonego stosowania kar (chyba że czyny zostaną uznane za mniejszej wagi), rozwiązania te mogą być stosowane w sposób dyskrecjonalny, jeśli nie arbitralny, trudny do zweryfikowania według zobiektywizowanych kryteriów (celowość restrykcji, a zwłaszcza proporcjonalność i adekwatność kary do czynu). Wątpliwości z perspektywy zasady niezawisłości sędziów mogą powstać także w odniesieniu do kary pieniężnej polegającej na potrąceniu całego miesięcznego wynagrodzenia, łącznie z wszelkimi dodatkami. Wynagrodzenie jest bowiem jednym z elementów zapewniających niezawisłość sędziego.

W tej sytuacji niektóre z proponowanych rozwiązań dotyczących zdefiniowania przewinień służbowych w powiązaniu z grożącymi za nie karami rodzą poważne ryzyko naruszenia uznanej w prawie unijnym zasady niezawisłości sędziów jako elementu obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw wynikających z prawa Unii Europejskiej, które stosunkowo łatwo może być wykazane przez Trybunał Sprawiedliwości. Ponadto, w zakresie rozważanym już w punkcie 3.1. niniejszej opinii, tak sformułowane przewinienie dyscyplinarne stanowi oczywiście uchybienie zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem polskim.

3.2.3. Niezależność sądów i niezawisłość sędziów a ich działalność wykraczająca poza władzę sądowniczą

W analizowanym projekcie ustawy znalazły się również przepisy, które zmierzają do zakazania pozasądowej aktywności sądów oraz ujawnienia aktywności pozasądowej sędziów i asesorów.

1) W ten sposób art. 1 (USP) pkt 3 wprowadza nowy przepis, zgodnie z którym

„Art. 9d. Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne, w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów, a także krytykę podstawowych zasad ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.”

Ponadto z art. 1 (USP) pkt 29 i pkt 32 w zakresie stosowania art. 88a do asesorów sądowych wynika zamiar wprowadzenia przepisu o następującej treści:

„Art. 88a. § 1. Sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;

2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;

3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;

4) prowadzeniu portalu, strony internetowej lub aktywności na internetowych portalach umożliwiających założenie konta użytkownika, w tym anonimowo lub pod pseudonimem, jeżeli portal, strona lub aktywność dotyczą spraw publicznych – ze wskazaniem nazw portali, stron lub sieci, oraz nazw i pseudonimów, pod którymi sędzia występuje.

§ 2. Obowiązek, o którym mowa w § 1 pkt 4, nie dotyczy portali i stron internetowych oraz kont na portalach internetowych, które sędzia założył przed powstaniem obowiązku złożenia oświadczenia, o ile z nich nie korzysta.

§ 3. Oświadczenia, o których mowa w § 1, sędziowie składają prezesowi właściwego sądu apelacyjnego, a prezesi sądów apelacyjnych – Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 4. Oświadczenia, o którym mowa w § 1, składa się w terminie 30 dni od dnia objęcia urzędu sędziego, a także w terminie 30 dni od powstania lub ustania okoliczności, o których mowa w § 1.

§ 5. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, nie później niż 30 dni od dnia złożenia oświadczenia uprawnionemu podmiotowi.”

2) Art. 1 pkt 29 w związku z art. 10 § 1 ustawy o SN oraz nowym brzmieniem art. 49 ustawy o sądach administracyjnych – stosowanie w sprawach nieuregulowanych przepisów USP.

Nie kwestionując zasady, że sądy i sędziowie powinni zajmować się wymierzaniem sprawiedliwości, a nie działalnością polityczną, należy zauważyć, że stwierdzenie, iż „Przedmiotem obrad kolegium i samorządu sędziowskiego nie mogą być sprawy polityczne”, jako bardzo nieostre stwarza ryzyko nadużyć. Niedookreślone jest również stwierdzenie, że „w szczególności zakazane jest podejmowanie uchwał wyrażających wrogość wobec innych władz Rzeczypospolitej Polskiej i jej konstytucyjnych organów”. W świetle projektowanych przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów powstałyby możliwości nakładania na współtwórców uchwał czy uczestników działań, o których mowa w art. 9d USP, rygorystycznych kar dyscyplinarnych, łącznie ze złożeniem z urzędu. To z kolei mogłoby prowadzić, podobnie jak w przypadku odpowiedzialności dyscyplinarnej, do stwierdzenia naruszenia zasady zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw wynikających z prawa unijnego.

Z kolei proponowany art. 88a USP z jego dalszymi odniesieniami do innych ustaw sądowych wprowadza obowiązki informacyjne co do działalności pozasądowej sędziów i asesorów. Choć konsekwencje naruszenia tego obowiązku nie są sprecyzowane, to jednak należy zauważyć, że cel ujawniania tych informacji nie jest w pełni jasny. W szczególności informacje ujawniane w ten sposób niekoniecznie muszą pozostawać w sprzeczności z wykonywaniem funkcji sędziego. Jeżeli jednak byłyby to informacje dotyczące przeszłości sędziego, które pozwalają na jego np. polityczną czy społeczną dyskredytację, jednak bez konsekwencji w postaci odwołania z funkcji, to mogłyby one oddziaływać na zdolność sędziego do bezstronnego i niezawisłego orzekania. W rezultacie stosowanie art. 88a USP generuje ryzyko naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, o której mowa w tej opinii.

W konsekwencji należy przyjąć, że chociaż prawo Unii Europejskiej nie reguluje wprost ocenianych tutaj materii, to jednak stosowanie w omawianym zakresie przepisów zaprojektowanych w ustawie rodzi ryzyko naruszenia zasad niezależności sądu/niezawisłości sędziego, a tym samym ryzyko naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej.

3.3. Zasada wykonywania kompetencji narodowych a oceniany projekt ustawy

W świetle analizy przeprowadzonej w punkcie 2.4 niniejszej opinii nieskuteczny byłby argument, że opiniowany projekt ustawy dotyczy organizacji i trybu działania sądów polskich oraz KRS, a zatem materii nieobjętych prawem Unii Europejskiej i w związku z tym nie ma problemu jego zgodności z tym prawem. Jak wskazano, kompetencje, jakie wykonują władze Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości, łącznie z kwestiami dotyczącymi prokuratury, w zakresie regulowanym

projektowaną ustawą mogą być uważane za należące do kompetencji narodowej Polski. Niemniej władze polskie muszą z nich korzystać w poszanowaniu prawa Unii (sprawa *Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska* z 5 listopada 2019 r.).

4. Konkluzje

1. W zakresie, w jakim projektowana ustawa przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną sędziów za przewinienie służbowe w postaci oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa polegającej na odmowie stosowania przepisu ustawy, jeżeli uprzednio jego niezgodności z Konstytucją lub umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nie stwierdził Trybunał Konstytucyjny (art. 1 (USP) pkt 33; art. 2 (ustawa o SN) pkt 8; art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 2; art. 4 (ustawa o sądach administracyjnych) pkt 10), należy uważać za naruszenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem polskim w rozumieniu, jakie nadał jej Trybunał Sprawiedliwości na tle obowiązku lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE i deklaracji nr 17 dodanej do Aktu końcowego Konferencji międzyrządowej z Lizbony, a w szczególności zakazu uzależniania obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE od obowiązku zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego bądź stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu prawa polskiego.
2. Przez ustalenie niedookreślonych i trudnych do zweryfikowania według obiektywnych kryteriów przewinień dyscyplinarnych sędziów i asesorów oraz powiązanie z nimi rygorystycznych kar, łącznie z usunięciem z urzędu, projektowane przepisy (art. (USP) 1 pkt 33 i 34; art. 2 (ustawa o SN) pkt 8 i 9, art. 3 (ustawa o sądach wojskowych) pkt 2 i 3; art. 4 (ustawa o sądach administracyjnych) pkt 10) rodzą poważne ryzyko stwierdzenia naruszenia zasady niezależności i bezstronności sądów/niezawisłości sędziów jako podstawowego składnika zasady zapewnienia efektywnej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej, będącej zasadą ogólną prawa UE i znajdującej wyraz w art. 47 Karty praw podstawowych Unii, jak również potwierdzonej w bogatym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.
3. Zaproponowane rozwiązania, dotyczące swobody wypowiedzi kolegów sądów i samorządu sędziowskiego oraz zakresu obowiązku informacyjnego, o których mowa w art. 1 (USP) pkt 3, pkt 29 i pkt 32 w związku z art. 10 § 2 ustawy o SN i art. 49 ustawy o sądach administracyjnych, mogą zostać uznane – w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa* z 19 listopada 2019 r. i cytowanego tam orzecznictwa – za naruszenie zasad niezależności sądu/niezawisłości

sędziów, a tym samym zasady zapewnienia efektywnej ochrony sądowej, w kształcie prawnym, o którym mowa w punkcie 2 konkluzji.

4. Wskazane naruszenia nie mogą być usprawiedliwione przez odwołanie się do zasady, że chodzi tutaj o materie podlegające kompetencji narodowej państw członkowskich, a zatem materie nieobjęte prawem Unii. Zgodnie bowiem z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, nawet wówczas kompetencje krajowe muszą być wykonywane w poszanowaniu tego prawa.

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Jacek Krawczyk

Warszawa, 17 grudnia 2019 r.

BAS-WAPM-241/19
TRYB PILNY

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Jan Kanthak) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt zakłada zmianę ustaw: z dnia 27 lipca 2001 – Prawo o ustroju sądów powszechnych¹, z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym², z dnia 21 sierpnia 1997 r. – Prawo o ustroju sądów wojskowych³, z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁴, z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa⁵ oraz z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze⁶.

Projekt zawiera także przepisy przejściowe i końcowe. Ustawa ma wejść w życie po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem części zmian w ustawie – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, które mają wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

¹ Dz. U. z 2019 r., poz. 52, ze zmianami.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 825.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 2216.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 2167.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 84, ze zmianami.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 740.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Analiz Sejmowych



Jacek Krawczyk