

KRZYSZTOF WÓJTOWICZ

Wykonywanie zobowiązań wynikających dla Polski z prawa europejskiego a Konstytucja RP

1. Podstawowym przepisem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹, od którego należy zacząć rozważania na temat tytułowej problematyki, jest art. 9, w którym przewidziano, iż „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Zamieszczenie tego przepisu w rozdziale I „Rzeczpospolita”, wskazuje, iż przestrzeganie przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego stanowi jedną z zasad systemu prawnego i ustroju państwa.

Treść art. 9 nie pozostawia wątpliwości, iż obejmuje on całe prawo międzynarodowe, a zatem także obowiązki wynikające z traktatów stanowiących podstawę prawa europejskiego, przez które będę rozumiał system normatywny ukształtowany przez Europejską Konwencję Praw Człowieka² oraz prawo Unii Europejskiej, zbudowane na wielostronnych umowach międzynarodowych, obecnie przede wszystkim na Traktacie o Unii Europejskiej³ oraz na Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴.

¹ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze sprost. i zm., dalej: Konstytucja RP.

² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. 1993, nr 61, poz. 284, dalej: Europejska Konwencja Praw Człowieka, EKPC.

³ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/13, dalej: TUE.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/47, dalej: TFUE.

Niezbędnym warunkiem powstania obowiązku wykonania zobowiązania jest przystąpienie do określonej umowy międzynarodowej, w trybie w niej określonym i zgodnie z wymaganą procedurą krajową.

Właściwie można by zapytać, po co w art. 9 Konstytucji RP zapisano coś, co wynika z fundamentalnej dla prawa międzynarodowego zasady dobrej wiary. Została ona m.in. potwierdzona w art. 26 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów w formie zwężłej reguły, zgodnie z którą: „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”⁵.

Wydaje się, że należy tu wziąć pod uwagę historyczną, przełomową funkcję Konstytucji z 1997 r., która w rozwiniętym, kompleksowym ujęciu normatywnych ostatecznie zrywała z ustrojem PRL. Pamiętajmy, że w Konstytucji z 1952 r. nie było takiego przepisu jak obecny art. 9, a w jego miejsce doktryna umieściła zgrabną formułę, że w państwie demokracji ludowej prawo międzynarodowe obowiązuje po prostu z mocy własnej, czyli *ex proprio vigore*. Teza ta wprawdzie w jakimś sensie nawiązywała do zasady dobrej wiary, ale nie wytrzymała konfrontacji z realiami prawnymi schyłkowego PRL-u, kiedy państwo polskie było stroną konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, wymagających respektowania zasady pluralizmu związkowego, i jednocześnie przyjmowało przepisy ustawowe sprzeczne z tą zasadą. Przy braku odpowiednich przepisów konstytucyjnych ówczesny Sąd Najwyższy stosował ustawę, pomijając obowiązki konwencyjne.

W systemie obowiązującej Konstytucji RP art. 9 pozostaje w ścisłym związku z wyrażoną w art. 2 fundamentalną dla całego systemu zasadą demokratycznego państwa prawnego. Bez wątpienia w państwie prawnym przestrzega się wiążącego prawa międzynarodowego.

Do wyjaśnienia problemu postawionego w tytule artykułu niezbędne jest odniesienie się do wyrażonej w art. 8 zasady nadrzędności konstytucji. Przyznanie normom konstytucyjnym najwyższej mocy prawnej wskazuje na charakter relacji, w jakich akt ten pozostaje względem innych aktów prawnych, oraz oznacza nałożenie na wszystkie organy stanowiące i stosujące prawo obowiązku przestrzegania konstytucji⁶.

W pierwszym rzędzie skutkiem wyrażonej w art. 8 ust. 1 zasady nadrzędności konstytucji w związku z art. 9 jest wymóg, by przyjmowanie przez

⁵ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439. Konwencja ta weszła w życie dnia 27 stycznia 1980 r., a w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej – 1 sierpnia 1990 r.

⁶ Por. M. Florczak-Wątor, w: *Konstytucja...*, komentarz do art. 8, s. 48.

Polskę zobowiązań międzynarodowych, wynikających z norm umownych bądź zwyczajowych, pozostawało w zgodzie z postanowieniami Konstytucji RP⁷. Osiągnięciu tego celu służy przede wszystkim możliwość dokonania prewencyjnej kontroli konstytucyjności samej umowy międzynarodowej bądź ustawy upoważniającej do jej ratyfikacji⁸. Orzekanie w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z konstytucją należy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP).

2. Jeżeli chodzi o szeroko pojęte prawo europejskie, należy przypomnieć, że 19 stycznia 1993 r. Polska ratyfikowała Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a wcześniej, 26 listopada 1991 r., przystąpiła do Rady Europy.

1 maja 2004 r. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej, po ratyfikowaniu dnia 23 lipca 2003 r. Traktatu akcesyjnego, a późniejsze zmiany w traktatach unijnych zaakceptowała, ratyfikując 10 października 2009 r. Traktat z Lizbony. Żadnego z tych traktatów Polska jak dotąd nie wypowiedziała, a więc pozostaje ich stroną ze wszystkimi tego konsekwencjami.

Gdy porównamy treść Konstytucji RP ze Statutem Rady Europy, Europejską Konwencją Praw Człowieka czy traktatami unijnymi, stwierdzimy, że oparte są one na tym samym zespole wspólnych wartości wyznaczających naturę demokratycznego państwa prawnego oraz katalog i treść praw podstawowych.

Polska została przyjęta do Rady Europy i Unii Europejskiej bez większych problemów, co oznaczało, że w chwili akcesji zarówno normy Konstytucji RP, jak i polska praktyka ustrojowa nie odbiegały od standardów aksjologicznych tych organizacji. Po polskiej stronie spełniono wszelkie wymogi proceduralne poprzedzające przystąpienie do stosownych umów międzynarodowych oraz skontrolowano *ex post* zgodność z Konstytucją RP Traktatu akcesyjnego do Unii Europejskiej⁹ oraz Traktatu z Lizbony¹⁰.

⁷ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49. W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że konstytucja pozostaje – z racji swej szczególnej mocy – „prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej” w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych.

⁸ Prezydent przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją (art. 133 ust. 2 Konstytucji RP). Może tego rodzaju wniosek złożyć w odniesieniu do każdej ustawy (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP), a więc także ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej.

⁹ Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04.

¹⁰ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK-A 2010, nr 9, poz. 108.

Ubiegając się o członkostwo w Radzie Europy (w 1991 r.), Polska zobowiązała się do poszanowania zasady praworządności (art. 3 Statutu Rady Europy), a jako strona Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (od 1993 r.) Polska przyjęła na siebie obowiązek m.in. respektowania przysługującego każdemu prawa do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą (art. 6 EKPC).

Z kolei stając się państwem członkowskim UE (w 2004 r.), Polska zobowiązała się do przestrzegania m.in. takich wartości, jak wolność, demokracja, państwo prawne (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej), a po ratyfikowaniu Traktatu z Lizbony także do respektowania prawa do skutecznego środka prawnego i do sprawiedliwego procesu sądowego (art. 47 Karty praw podstawowych UE).

3. Szczególną cechą wspomnianych traktatów europejskich jest to, że na ich podstawie ustanowiono odpowiednie sądy, wyposażając je w kompetencję do dokonywania wykładni tych traktatów i wydawania wyroków. Sądami tymi są Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC)¹¹ oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE)¹².

To właśnie z tymi sądami państwo polskie toczyło w ostatnich latach spory o treść zasady państwa prawnego czy też szeroko pojętej praworządności.

Ze względu na to, że ETPC i TSUE, podobnie jak inne sądy międzynarodowe, nie mają kompetencji do unieważniania przepisów polskiego prawa ani do uchylania orzeczeń polskich sądów, a polskie sądy, w tym Trybunał Konstytucyjny, nie są kompetentne do jednostronnego unieważniania postanowień traktatów europejskich ani do uchylania wyroków sądów ustanowionych na ich podstawie, warto przyjrzeć się argumentom merytorycznym prezentowanym w ramach konkretnych sporów, aby ocenić prawidłowość przyjętej wykładni.

Przed wszystkim organy państwa polskiego, w szczególności ówczesny rząd i Trybunał Konstytucyjny, zakwestionowały kompetencje ETPC i TSUE

¹¹ Zgodnie z art. 19 EKPC: „W celu zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających dla Wysokich Układających się Stron z Konwencji i jej protokołów tworzy się Europejski Trybunał Praw Człowieka (...)”, zaś w art. 32 przewidziano, że: „1. Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów (...). 2. Spór dotyczący właściwości Trybunału rozstrzyga sam Trybunał”.

¹² W art. 19 TUE postanowiono, że: „1. 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 (...)”.

do wydawania orzeczeń stwierdzających w konkretnych przypadkach naruszenie przez Polskę Europejskiej Konwencji Praw Człowieka lub traktatów unijnych oraz odrzuciły treść ustaleń zawartych w tych orzeczeniach.

Przykładowo w rozpatrywanej przez ETPC sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*¹³ polski rząd utrzymywał, że nie jest dopuszczalne zastosowanie przez ETPC art. 6 § 1 EKPC względem polskiego Trybunału Konstytucyjnego, gdyż ten ostatni nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości w rozumieniu rozstrzygania o indywidualnych prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym lub co do istoty sprawy, gdyż nie wchodzi to w zakres jego uprawnień konstytucyjnych i ustawowych¹⁴.

Europejski Trybunał Praw Człowieka nie zaakceptował tej argumentacji i stwierdził, że zgodnie z jego utrwalonym (i powołanym w wyroku) orzecznictwem w tej kwestii odpowiednim kryterium do ustalenia, czy postępowanie objęte jest zakresem art. 6 § 1 EKPC, nawet jeśli prowadzone jest przed sądem konstytucyjnym, jest odpowiedź na pytanie, czy jego wynik ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym skarżącego¹⁵. W odniesieniu do rozpatrywanej sprawy ETPC uznał, że postępowanie przed TK miało charakter bezpośrednio decydujący dla prawa o charakterze cywilnym dochodzonego przez skarżącą spółkę, a zatem art. 6 § 1 EKPC miał zastosowanie do tego postępowania¹⁶.

Do podobnego wniosku doszedł polski Rzecznik Praw Obywatelskich, który w piśmie procesowym złożonym w powyższej sprawie wskazał, że Konstytucja RP dostarcza silnych argumentów za tezą, iż TK jest „sądem” w rozumieniu konwencyjnych wymogów art. 6 § 1 EKPC. W szczególności Rzecznik podkreślił, że TK może bezpośrednio współuczestniczyć w wymierzaniu sprawiedliwości, rozpoznając skargi konstytucyjne (art. 79 Konstytucji RP) oraz pytania prawne sądów (art. 193 Konstytucji RP), jego orzeczenia mogą stanowić podstawę do wznowienia postępowania i uchylenia prawomocności orzeczeń sądowych (art. 190 ust. 4 Konstytucji RP i będące jego pochodną art. 401¹ ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, art. 540 § 2 ustawy – Kodeks postępowania karnego, art. 272 § 2 ustawy – Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi). Rzecznik podkreślił również, że wyrok *Xero Flor* został wydany w sprawie, której tłem było rozpoznanie

¹³ Wyrok ETPC z 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce*, skarga nr 4907/18.

¹⁴ Ibidem, pkt 181.

¹⁵ Ibidem, pkt 191.

¹⁶ Ibidem, pkt 209.

skargi konstytucyjnej wniesionej w związku z indywidualną sprawą skarżącego. Orzeczenie TK miało więc bezpośredni wpływ na ukształtowanie sytuacji prawnej konkretnej jednostki¹⁷.

Z kolei w sporze o zakres kompetencji Unii Europejskiej zdaniem polskiego rządu instytucje Unii, w tym TSUE, nie mają prawnego umocowania do wypowiadania się na temat organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, gdyż ta dziedzina należy do ich wyłącznej kompetencji¹⁸.

Trybunał Sprawiedliwości odrzucił to stanowisko, stwierdzając, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii¹⁹. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie wskazywał, że Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. W szczególności z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości. Wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi oraz w szczególności między ich sądami opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym państwa członkowskie dzielą te wspólne wartości. Ponadto poszanowanie przez państwo członkowskie wartości zapisanych w art. 2 TUE jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swego ustawodawstwa w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Zwłaszcza zaś musi powstrzymać się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską.

4. Niezależnie od zagadnień kompetencyjnych najważniejszym obszarem, w którym wskazane sądy europejskie negatywnie oceniły wykonywanie

¹⁷ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich z 4 listopada 2021 r., VII.510.75.2021.PF, w sprawie K 6/21, pkt 44.

¹⁸ Np. wyrok TSUE z 24 czerwca 2019 r. w sprawie *Komisja przeciwko Polsce*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, pkt 38.

¹⁹ Ibidem, pkt 52.

przez państwo polskie przyjętych zobowiązań, jest respektowanie zasady państwa prawnego.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zanim ETPC i TSUE zajęły stanowisko w odniesieniu do postępowania państwa polskiego w sprawach, w których pojawiły się zarzuty o naruszenie przez RP wiążących ją postanowień traktatowych, fundamentalne ustalenia zawarte zostały w wyrokach dotyczących innych państw²⁰.

Co ciekawe, Polska wniosła do TSUE skargę o stwierdzenie nieważności unijnego rozporządzenia 2020/2092 w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii²¹, uzasadniając skargę m.in. tym, że rozporządzenie narusza zasadę pewności prawa w związku z brakiem w nim definicji państwa prawnego.

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 16 lutego 2022 r. odniósł się do tej kwestii, stwierdzając, że Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, iż nie posiada konkretnej i precyzyjnej wiedzy na temat obowiązku osiągnięcia rezultatu w zakresie poszanowania wartości państwa prawnego, do czego się zobowiązała, przystępując do Unii.

W motywach zaskarżonego rozporządzenia wskazano podstawowe wy-mogi wynikające z zasady państwa prawnego. Przypomniano, że zasady legalności, pewności prawa, zakazu arbitralności w działaniu władz wykonawczych, skutecznej ochrony sądowej i podziału władz, o których mowa w tym przepisie, były przedmiotem bogatego orzecznictwa Trybunału²². Powyższe

²⁰ W przypadku ETPC wskazać tu można wyrok z 1 grudnia 2020 r. w sprawie *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii*, skarga nr 26374/18, natomiast dla stanowiska TSUE reprezentatywny jest wyrok z 27 lutego 2018 r. w sprawie *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

²¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, Dz.Urz. UE L 2020, nr 4331/1, ze zm., dalej: rozporządzenie 2020/2092.

²² Zgodnie z art. 2 rozporządzenia 2020/2092: „Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje: a) »państwo prawne« odnosi się do wartości Unii wymienionej w art. 2 TUE. Obejmuje ono: zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezależne i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa. Państwo prawne jest rozumiane w sposób uwzględniający pozostałe wartości i zasady Unii zapisane w art. 2 TUE (...)». Z kolei w art. 3 rozporządzenia 2020/2092 przewidziano: „Na potrzeby niniejszego rozporządzenia na naruszenie zasad państwa prawnego może wskazywać: a) zagrożenie niezawisłości sądownictwa; b) niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych, w tym organów ścigania, nieskorygowanie takich decyzji lub nienakładanie za nie kar, wstrzymywanie zasobów finansowych i ludzkich wpływające na

zasady państwa prawnego wypracowane w orzecznictwie Trybunału na podstawie traktatów Unii są zatem uznane i doprecyzowane w porządku prawnym Unii, co więcej, mają swoje źródło we wspólnych wartościach, uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych²³.

Dla ETPC i TSUE zobowiązanie do respektowania niezależności sądów i niezawisłości sędziów ma fundamentalne znaczenie.

Przykładowo w wyroku wydanym 7 maja 2021 r. w sprawie *Xero Flor* ETPC uznał, że działania władzy ustawodawczej i wykonawczej stanowiły bezprawny zewnętrzny wpływ na Trybunał Konstytucyjny. Stwierdził, że naruszenia procedury wyboru trzech sędziów, w tym sędziego M.M., do Trybunału Konstytucyjnego, którego dokonano 2 grudnia 2015 r., były na tyle poważne, że podważały legitymację procedury wyboru i samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą”²⁴.

W szczególności, podkreślił ETPC, podstawowa zasada mająca zastosowanie do wyboru sędziów TK została złamana przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta RP. Sejm VIII kadencji dokonał bowiem wyboru trzech sędziów (w tym sędziego M.M.) 2 grudnia 2015 r., chociaż odpowiednie wakaty zostały wypełnione przez trzech sędziów wybranych przez poprzedni Sejm. Prezydent RP odmówił zaprzysiężenia sędziów wybranych przez poprzedni Sejm, natomiast odebrał przysięgę od trzech sędziów wybranych 2 grudnia 2015 r.²⁵

Zdaniem ETPC spółka *Xero Flor* została pozbawiona prawa do „sądu ustanowionego ustawą” ze względu na to, że w postępowaniu przez TK brał udział sędzia M.M., którego wybór został wypaczony na skutek poważnych nieprawidłowości naruszających samą istotę tego prawa. W konkluzji ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 § 1 EKPC²⁶.

prawidłowe funkcjonowanie tych organów lub niezapewnienie sytuacji braku konfliktu interesów; c) ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych, w tym przez restrykcyjne przepisy proceduralne oraz niewykonywanie wyroków lub ograniczanie skutecznego prowadzenia postępowań przygotowawczych w przypadku naruszeń prawa, wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z takimi naruszeniami lub nakładania w związku z nimi kar”.

²³ Wyrok (w pełnym składzie) z 16 lutego 2022 r. w sprawie *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, C157/21, ECLI:EU:C:2022:98 – mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092 na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną 11 marca 2021 r. (Rzeczpospolita Polska, strona skarżąca, popierana przez Węgry, interwenient), pkt 289–292.

²⁴ Wyrok w sprawie *Xero Flor*, pkt 287.

²⁵ Ibidem, pkt 289.

²⁶ Ibidem, pkt 290 i 291.

Wyrok ten został poddany, na wniosek ówczesnego Prokuratora Generalnego RP, procedurze kontroli zgodności z Konstytucją RP w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Trybunał Konstytucyjny, orzekając w składzie pięcioosobowym, stwierdził, że art. 6 § 1 zdanie pierwsze EKPC w zakresie, w jakim pojęcie sądu użyte w tym przepisie obejmuje Trybunał Konstytucyjny, jest niezgodny z art. 173 w zw. z art. 10 ust. 2, art. 175 ust. 1 i art. 8 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto TK uznał, że wskazany wyżej przepis EKPC w zakresie, w jakim przyznaje Europejskiemu Trybunałowi Praw Człowieka kompetencję do oceny legalności wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, jest niezgodny z art. 194 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP²⁷.

We wspomnianym wcześniej piśmie procesowym złożonym w powyższej sprawie Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że wniosek Prokuratora Generalnego zmierza do uzyskania od TK – pod pozorem kontroli konstytucyjności przepisu prawa, jakim jest art. 6 EKPC – wyroku *de facto* kwestionującego konstytucyjność konkretnego orzeczenia ETPC wydanego w jednostkowej sprawie, tj. wyroku w sprawie *Xero Flor przeciwko Polsce*. Tego typu zabieg jest, zdaniem Rzecznika, niedopuszczalny, gdyż zmierza do obejścia konstytucyjnych regulacji określających zakres właściwości TK, zawartych zwłaszcza w art. 188 Konstytucji RP. Regulacje te nie przewidują kompetencji TK do kontroli orzeczeń międzynarodowych organów sądowych. Wniosek Prokuratora Generalnego, podkreślił Rzecznik, sprzeciwia się międzynarodowym zobowiązaniom Polski, podważa właściwość ETPC, zagraża skuteczności jego orzeczeń. W ten sposób osłabia konwencyjną ochronę obywateli polskich²⁸.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (sekcja pierwsza) orzekł 8 listopada 2021 r., że nastąpiło oczywiste (ang. *manifest*) naruszenie prawa krajowego, które negatywnie wpłynęło na podstawowe reguły proceduralne dotyczące mianowania sędziów do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych polskiego Sądu Najwyższego²⁹. Po pierwsze, mianowanie sędziów nastąpiło na podstawie rekomendacji Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), która w następstwie zmian wprowadzonych ustawą z 2017 r. nie daje już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej. Po drugie, Prezydent RP – pomimo iż wykonanie uchwały KRS nr 331/128

²⁷ Wyrok TK z 24 listopada 2021 r., K 6/21, OTK-A 2022, nr 9.

²⁸ Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich, VII.510.75.2021.PF, pkt 65 i 66.

²⁹ Wyrok EKPC z 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.

(przewidującej udzielenie rekomendacji do mianowania wszystkim sędziom Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego) zostało zawieszone przez Naczelnego Sąd Administracyjny, a ważność wspomnianej uchwały była w dalszym ciągu przedmiotem postępowania w tym sądzie – dokonał powołania tych osób na urząd sędziego z oczywistym naruszeniem zasad państwa prawnego (ang. *manifest disregard for the rule of law*).

Powyższe nieprawidłowości w procedurze powołania sędziów podważyły, zdaniem ETPC, legitymację Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w takim stopniu, że nie posiada atrybutów sądu ustanowionego ustawą w rozumieniu art. 6 § 1 EKPC, w konsekwencji czego należy stwierdzić naruszenie tego przepisu³⁰.

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 10 marca 2022 r. orzekł, iż art. 6 § 1 zdanie pierwsze EKPC w zakresie, w jakim: 1) pojęciem „praw i obowiązków o charakterze cywilnym” obejmuje podmiotowe prawo sędziego do zajmowania funkcji administracyjnej w strukturze sądownictwa powszechnego w polskim systemie prawnym – jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 89 ust. 1 pkt 2 i art. 176 ust. 2 Konstytucji RP, 2) przy ocenie spełnienia warunku „sądu ustanowionego ustawą”: a) dopuszcza pomijanie przez ETPC lub sądy krajowe przepisów Konstytucji RP, ustaw oraz wyroków polskiego TK, b) umożliwia samodzielne kreowanie norm dotyczących procedury nominacyjnej sędziów sądów krajowych przez ETPC lub sądy krajowe w procesie wykładni EKPC – jest niezgodny z art. 89 ust. 1 pkt 2, art. 176 ust. 2, art. 179 w zw. z art. 187 ust. 1 w zw. z art. 187 ust. 4 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, c) upoważnia ETPC lub sądy krajowe do dokonywania oceny zgodności z Konstytucją RP i EKPC ustaw dotyczących ustroju sądownictwa, właściwości sądów oraz ustawy określającej ustrój, zakres działania, tryb pracy i sposób wyboru członków KRS – jest niezgodny z art. 188 pkt 1 i 2 oraz z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP³¹.

Do wyroku tego ustosunkował się ETPC w orzeczeniu z 6 października 2022 r.³² Wskazał mianowicie, że zgodnie z art. 32 EKPC³³ jest on wyłącz- nie kompetentny do decydowania o swej właściwości w zakresie dokonywania wykładni i stosowania Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz

³⁰ Wyrok w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek*, pkt 353–355.

³¹ Wyrok TK z 10 marca 2022 r., K 7/21, OTK-A 2022, poz. 24.

³² Wyrok w sprawie *Juszczyszyn przeciwko Polsce*, skarga nr 35599/20, pkt 209.

³³ Artykuł 32 EKPC: „[Właściwość Trybunału] 1. Trybunał jest właściwy do rozpoznania wszystkich spraw dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji i jej protokołów, które zostaną mu przedłożone na podstawie artykułów 33, 34, 46 i 47. 2. Spór dotyczący właściwości Trybunału rozstrzyga sam Trybunał”.

dołączonych do niej protokołów, a także przywołał art. 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którym „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu (...)”. W konkluzji ETPC, wziawszy pod uwagę wiążący, zgodnie art. 46 § 1 EKPC, charakter swoich orzeczeń, stwierdził, że wyrok TK z 10 marca 2022 r. nie może wywierać jakiegokolwiek skutku względem wyroków ETPC w sprawach *Broda i Bojara*, *Reczkowicz*, *Dolińska-Ficek i Ozimek* oraz *Advance Pharma sp. z o.o.*

Swoistym podsumowaniem ustaleń ETPC w odniesieniu do „kryzysu rządów prawa” w Polsce stał się wyrok pilotażowy z 23 listopada 2023 r. w sprawie *Wałęsa przeciwko Polsce*³⁴. W wyroku tym ETPC uznał, że cała sekwencja wydarzeń, w tym w szczególności ustaw dotyczących reorganizacji sądownictwa w Polsce, dobitnie pokazała, że kolejne reformy sądownictwa miały na celu osłabienie niezależności sądów, poczynawszy od poważnych nieprawidłowości przy wyborze sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r., a następnie, w szczególności, przebudowę KRS i utworzenie nowych izb w Sądzie Najwyższym, przy jednoczesnym rozszerzeniu kontroli Ministra Sprawiedliwości nad sądami i zwiększeniu jego roli w sprawach dyscypliny sądowej. W wyniku kolejnych reform sądownictwo – autonomiczna gałąź władzy państwowej – zostało narażone na ingerencję władzy wykonawczej i ustawodawczej, a tym samym znacznie osłabione³⁵.

5. Z kolei TSUE niezmiennie stoi na stanowisku, że wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądenia, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymagane na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. W tym względzie ważne

³⁴ Skarga nr 50849/21.

³⁵ Ibidem, pkt 319.

jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym³⁶.

W wyrokach prejudycjalnych wydanych na wiosek polskich sądów (Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Okręgowego w Warszawie), TSUE skonkretyzował, że dotrzymywanie zobowiązań wynikających z prawa Unii może dotyczyć w szczególności przepisów krajowych regulujących materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziego, a także w stosownych przypadkach przepisów dotyczących odpowiedniej kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych³⁷, a także w odniesieniu do przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o delegowaniu sędziów w celu pełnienia obowiązków sędziego w innym sądzie³⁸.

Dla zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu jak sąd, co potwierdza art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do „niezawisłego” sądu³⁹. Pojęcie niezawisłości oznacza między innymi, że dany organ wypełnia swe zadania sądownicze 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 rozstrzygnięcia⁴⁰.

³⁶ Wyrok z 15 lipca 2021 r. (wielka izba) w sprawie *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* (system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, pkt 50–60.

³⁷ Wyrok prejudycjalny z 2 marca 2021 r. (wielka izba) w sprawie C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153, pkt 68.

³⁸ Wyrok z 16 listopada 2021 r. (wielka izba) w sprawach połączonych *Postępowania karne przeciwko WB i in.*, od C-748/19 do C-754/19, ECLI:EU:C:2021:931, pkt 36.

³⁹ Ibidem, pkt 41.

⁴⁰ Ibidem, pkt 44.

Orzekając w dotyczącej Polski sprawie C-824/18, TSUE stwierdził, że stopień niezależności Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) od polskiej władzy ustawodawczej i wykonawczej przy wykonywaniu powierzonych jej zadań może mieć znaczenie przy dokonywaniu oceny, czy wyłonieni przez nią sędziowie będą w stanie spełnić wymogi niezawisłości i bezstronności wynikające z prawa Unii⁴¹.

Wśród istotnych czynników, które należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu oceny przesłanki niezależności, jaką powinien spełniać organ taki jak KRS, są: po pierwsze, okoliczność, że KRS w nowym składzie została ukonstytuowana w drodze skrócenia trwającej cztery lata kadencji członków wcześniej wchodzących w skład tego organu, po drugie, okoliczność, że chociaż 15 członków KRS wybieranych spośród sędziów było wcześniej wyłanianych przez środowisko sędziowskie, to obecnie są oni desygnowani przez polski organ władzy ustawodawczej, po trzecie, występowanie ewentualnych nieprawidłowości, jakimi mógł zostać dotknięty proces powoływania niektórych członków KRS w nowym składzie, a także, po czwarte, sposób, w jaki organ ten wypełnia swoje konstytucyjne zadanie stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz wykonuje swoje poszczególne kompetencje. W takim kontekście do celów wspomnianej oceny można również uwzględnić ewentualne istnienie uprzywilejowanych więzów między członkami ukonstytuowanej w ten sposób KRS a polską władzą wykonawczą, takie jak te, na które wskazał sąd odsyłający⁴².

Biorąc pod uwagę ustalone przez siebie kryteria, TSUE orzekł, że: „nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należy kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów (art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73 § 1 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w związku z art. 9a ustawy o KRS); – dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne

⁴¹ Wyrok prejudycjalny w sprawie C-824/18, pkt 127.

⁴² Ibidem, pkt 131. Sądem odsyłającym był Naczelny Sąd Administracyjny, który w swym pytaniu prejudycjalnym zwrócił uwagę na to, że KRS składa się, jeśli chodzi o piętnastu członków reprezentujących władzę sądowniczą, z czternastu przedstawicieli sędziów sądów powszechnych oraz przedstawiciela sędziów sądów administracyjnych, z wyłączeniem jakiegokolwiek przedstawiciela sędziów Sądu Najwyższego, wbrew temu, co przewiduje art. 187 pkt 2 Konstytucji RP. To samo dotyczy faktu, że wśród tych czternastu sędziów sądów powszechnych znajdują się prezesi i wiceprezesi takich sądów powołani przez władzę wykonawczą w miejsce osób wcześniej przez nią odwołanych, co może oznaczać, że władza wykonawcza zyskała w ten sposób na znaczeniu w KRS (ibidem, pkt 44).

(art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 § 1 i 3 nowej ustawy o Sądzie Najwyższym); – przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd »ustanowiony na mocy ustawy«; oraz – nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także że: dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE⁴³.

6. Skutkiem przystąpienia Polski do umowy międzynarodowej jest to, iż na państwie polskim i wszystkich jego organach spoczywa konstytucyjny obowiązek respektowania wszystkich przyjętych w ten sposób zobowiązań. W oczywisty sposób obowiązek respektowania przez państwo swoich zobowiązań traktatowych obejmuje także wykonywanie wyroków sądów międzynarodowych, utworzonych na podstawie takich umów i wyposażonych w stosowne kompetencje. Przede wszystkim należy tu wskazać ETPC oraz TSUE. Czy w wypadku wydania przez jeden z tych sądów wyroku stwierdzającego naruszenie przez Polskę zobowiązań wynikających z odpowiednich umów międzynarodowych państwo polskie może odmówić wykonania takich wyroków? Popatrzmy na tę kwestię z perspektywy art. 9 Konstytucji RP.

Jako strona Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. Polska zaakceptowała po pierwsze wspomniany wcześniej art. 26, w którym przewidziano, że „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”, a po drugie art. 27 zdanie

⁴³ Wyrok w sprawie C-791/19, pkt 235.

pierwsze, zgodnie z którym „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu” (reguła ta nie narusza w niczym art. 46 tej konwencji⁴⁴).

Z kolei w art. 46 ust. 1 EKPC przewidziano, że: „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”.

Jeżeli zaś chodzi o traktaty unijne, to zgodnie z ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy „(...) Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. (...)”.

Wyrok TSUE wydany w procedurze prejudycjalnej określonej w art. 267 TFUE wiąże sąd krajowy, który skierował do Trybunału pytanie, ale ma znaczenie wykraczające poza konkretną sprawę. W przypadku bowiem pojawienia się identycznego problemu sąd krajowy powinien stosować interpretację dokonaną przez TSUE w odpowiedzi na pytanie innego sądu. W razie wątpliwości powinien sam skierować pytanie prejudycjalne⁴⁵.

7. Można się zastanawiać, czy EKPC lub prawo unijne przewidują sankcje w przypadku niewykonania wyroku ETPC lub TSUE.

W ramach Rady Europy, zgodnie z art. 46 EKPC, ostateczny wyrok ETPC przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem. Gdyby Komitet Ministrów uznał, że państwo odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną, może on, po doręczeniu temu państwu formalnego zawiadomienia oraz na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie, przekazać ETPC zapytanie, czy to państwo nie wykonało swojego zobowiązania. Jeśli Trybunał stwierdzi, że tak się stało, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć.

⁴⁴ Artykuł 46 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów: „[Postanowienia prawa wewnętrznego dotyczące kompetencji do zawierania traktatów] 1. Państwo nie może powoływać się na to, że jego zgoda na związanie się traktatem jest nieważna, ponieważ została wyrażona z pogwałceniem postanowienia jego prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji do zawierania traktatów, chyba że to pogwałcenie było oczywiste i dotyczyło normy jego prawa wewnętrznego o zasadniczym znaczeniu. 2. Pogwałcenie jest oczywiste, jeżeli jest obiektywnie widoczne dla każdego państwa postępującego w danej sprawie zgodnie z normalną praktyką i w dobrej wierze”.

⁴⁵ A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie...*, s. 69.

Taki podział kompetencji wskazuje, że ETPC przysługuje wyłączność jurysdykcyjna, natomiast kontrola prawidłowości wykonania wyroków należy do organu politycznego, jakim jest Komitet Ministrów. W przypadku niezastosowania się przez państwo do wyroku Komitet może podjąć środki o charakterze perswazyjnym – np. odnotować zaniechanie wykonania wyroku lub wydać stosowną rezolucję. Może również wywierać presję polityczną lub stosować naciski dyplomatyczne⁴⁶.

Jeżeli te „miękkie” środki nie przyniosą pożądanego skutku, możliwe jest zastosowanie sankcji przewidzianych w Statucie Rady Europy⁴⁷. Punktem odniesienia dla postępowania sankcyjnego jest zawarty w art. 3 Statutu wymóg, by każdy członek Rady Europy uznawał zasadę praworządności (ang. *the principles of the rule of law*). Natomiast bezpośrednią podstawą do nałożenia sankcji organizacyjnych jest art. 8 Statutu, zgodnie z którym „każdy członek Rady Europy, który poważnie naruszył postanowienia artykułu 3 może zostać zawieszony w swym prawie reprezentacji i wezwany przez Komitet Ministrów do wystąpienia zgodnie z artykułem 7 [tj. wystąpienia z Rady Europy]. W przypadku niezastosowania się członka do takiego wezwania Komitet może postanowić, że przestał on być członkiem Rady poczynając od daty określonej przez Komitet”.

Zgodzić się należy z wyrażonym w doktrynie poglądem, że jednostkowy przypadek niewykonania wyroku nie pociągnie za sobą tak poważnych sankcji. Jeżeli jednak państwo uporczywie podważa swym postępowaniem same podstawy organizacji, Komitet Ministrów może uznać, że usunięcie państwa z Rady Europy spowoduje mniejszą szkodę dla organizacji niż dalsze jego członkostwo. Wówczas logiczne byłoby sięgnięcie do sankcji, o których mowa w art. 8 Statutu⁴⁸.

W Unii Europejskiej nałożono na państwa członkowskie generalny obowiązek podjęcia wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych „dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii” (art. 4 ust. 2 akapit trzeci TUE).

Uchybienie zobowiązaniom unijnym może pociągnąć za sobą wszczęcie postępowania przeciwko państwu w trybie art. 258 do 260 TFUE, a zastosowanie tego trybu może doprowadzić do wyroku stwierdzającego istnienie uchybienia. W takim przypadku państwo zobowiązane jest podjąć środki,

⁴⁶ R. Degener, w: *Konwencja...*, komentarz do art. 46 (*Moc obowiązująca oraz wykonanie wyroków*), s. 405–406.

⁴⁷ Statut Rady Europy przyjęty w Londynie 5 maja 1949 r., Dz.U. 1994, nr 118, poz. 565.

⁴⁸ Por. K. Dzehtsiarou, D.K. Coffey, *Suspension...*, s. 476.

które zapewnią wykonanie wyroku TSUE. Obowiązek zastosowania się przez państwo do wyroku TSUE wynika z samego traktatu i oznacza, iż kompetentne organy krajowe nie mogą stosować przepisów krajowych uznanych za sprzeczne z prawem unijnym, a gdy okoliczności tego wymagają, organy te zobowiązane są do podjęcia wszelkich niezbędnych środków umożliwiających pełne zastosowanie prawa unijnego⁴⁹.

Gdyby państwo nie zastosowało się do wyroku TSUE, ten ostatni, po stwierdzeniu tego faktu, może nałożyć na państwo ryczałt lub okresową karę pieniężną (art. 260 ust. 2 akapit drugi TFUE). W przepisach traktatowych nie przewidziano mechanizmu pozwalającego na skuteczne wyegzekwowanie zasądzonych płatności na wypadek uchylania się państwa od wykonania wyroku. Ponadto TSUE uznał, że nie może na podstawie art. 260 wyznaczyć terminu wykonania wyroku. Nie jest natomiast wykluczone, że Komisja w reakcji na postępowanie państwa wstrzyma płatności na jego rzecz w ramach dysponowania określonymi funduszami⁵⁰.

Kontrola poszanowania przez państwo członkowskie Unii wartości określonych w art. 2 TUE, w tym także wartości państwa prawnego, jest możliwa w ramach politycznej procedury uregulowanej w art. 7 TUE. Jej skuteczność jest wątpliwa.

Szczególnego rodzaju instrumentem sankcyjnym jest rozporządzenie 2020/2092. Przewidziano w nim m.in., że w przypadku gdy naruszenia zasad państwa prawnego w państwie członkowskim wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych, mogą zostać przyjęte (gdy odbiorcą jest jednostka rządowa) m.in. takie środki, jak zawieszenie płatności lub wykonania zobowiązania prawnego lub zakończenie jego obowiązania. Naruszenia, o których mowa w rozporządzeniu, mogą polegać m.in. na wadliwym funkcjonowaniu służb dochodzeniowo-śledczych i prokuratur odnośnie do prowadzenia postępowań przygotowawczych oraz wnoszenia i popierania oskarżeń w związku z nadużyciami finansowymi, w tym oszustwami podatkowymi, korupcją lub innymi naruszeniami prawa Unii związanymi z wykonywaniem budżetu Unii lub z ochroną interesów finansowych Unii, a także na braku skutecznej kontroli sądowej działań lub zaniechań tych (oraz innych wymienionych w rozporządzeniu) służb i organów, dokonywanej przez niezawisłe sądy.

⁴⁹ Por. szerzej N. Półtorak, w: *Traktat...*, komentarz do art. 258, 259, 260, s. 251–296.

⁵⁰ Por. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 504.

Nie należy także zapominać, że państwa, które związane są z Polską wielostronną umową międzynarodową, mogą skorzystać z możliwości, jakie przewidziano w art. 60 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, na wypadek istotnego naruszenia umowy przez jedną ze stron. Zgodnie bowiem z ust. 2 i 3 tego artykułu „2. Istotne naruszenie traktatu wielostronnego przez jedną ze stron upoważnia: a) pozostałe strony, w drodze jednomyślnego porozumienia, do zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części albo też do spowodowania jego wygaśnięcia: (i) bądź w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, (ii) bądź między wszystkimi stronami; b) stronę szczególnie dotkniętą naruszeniem do powołania się na to naruszenie jako podstawę zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunkach między nią a państwem winnym naruszenia; (...) 3. W rozumieniu niniejszego artykułu istotne naruszenie traktatu polega na: (...) b) pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu”.

Jeżeli na podstawie umowy międzynarodowej ustanowiono sąd wyposażony w wyłączne prawo dokonywania wiążącej interpretacji jej postanowień (jak się stało w przypadku ETPC i TSUE), konsekwentna i zasadnicza odmowa uznania orzeczeń takiego sądu przez stronę umowy wypełnia dyspozycję wskazanego art. 60 ust. 3 lit. b Konwencji.

8. Cały mój dotychczasowy wywód zmierzał do tego, by państwo polskie działało zgodnie z art. 9 Konstytucji RP. Nie da się jednak wykluczyć, że treść lub praktyka wykładni i stosowania umowy międzynarodowej przez inne strony umowy bądź przez organy organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem, zmieni się na tyle, że doprowadzi do niewystępującej wcześniej kolizji z zasadami Konstytucji RP lub z poszczególnymi jej postanowieniami.

Uogólniając stwierdzenie Trybunału Konstytucyjnego pierwotnie odniesione do prawa unijnego (wyrok w sprawie K 18/04), należy przyjąć, iż gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą konstytucji a normą umowy międzynarodowej interpretowaną i stosowaną przez pozostałe strony umowy lub przez organy międzynarodowe (w tym sądy) utworzone na podstawie takiej umowy, do kompetentnego polskiego podmiotu należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji RP, albo o spowodowaniu zmian w postanowieniach umowy międzynarodowej, albo o wycofaniu się z umowy czy też wystąpieniu z organizacji międzynarodowej.

Ale przecież zasady demokracji i państwa prawnego leżą u podstaw Konstytucji RP i były wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego.

Odnosząc się do wyrażonej w art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego, Trybunał Konstytucyjny uznał w swym wcześniejszym orzecznictwie, że w państwie demokratycznym instytucje i procedury powinny być tak ukształtowane, by respektować wymogi spełniające określone cechy materialne. Należy do nich podział władzy, wolności polityczne jednostki, pluralizm polityczny, ochrona mniejszości. Szczególny nacisk TK swojego czasu położył na poszanowanie zasady podziału władzy. Uznał mianowicie, że w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym kompetencje należące do obu władz „przecinają się” lub „nakładają”. Natomiast relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie „separacji”. Koniecznym elementem zasady podziału władzy i zasady państwa prawnego są niezależność sądów i niezawisłość sędziów⁵¹. W tym względzie TK przywoływał treść art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”.

Czy orzecznictwo trybunałów europejskich jest sprzeczne z takimi poglądami? Zdecydowanie nie. Nasuwa się wniosek, że to organy państwa polskiego za pomocą ustaw zwykłych lub w drodze wykładni naruszały wiążące RP zobowiązania międzynarodowe, przypisując postanowieniom Konstytucji RP znaczenie niezgodne z ich rozumieniem w chwili przystępowania do umowy międzynarodowej (akcesji do organizacji międzynarodowej). Adresatem zarzutu o naruszenie wartości i zasad demokratycznego państwa prawnego (w tym także obniżenie poziomu ochrony praw i wolności jednostki) nie jest więc organizacja międzynarodowa, a państwo polskie. Obrona nadrzędności „zmodyfikowanej” w ten sposób konstytucji jest w takim przypadku równoznaczna z posłużeniem się niekonstytucyjną wykładnią w celu niezgodnego z art. 9 uwolnienia się od obowiązku przestrzegania przez państwo polskie wiążącego je prawa międzynarodowego/europejskiego.

⁵¹ Por. P. Tuleja, w: *Konstytucja RP...*, komentarz do art. 2, s. 237–240 oraz omówione tam orzecznictwo TK.

Abstract

Fulfilment of obligations resulting from European law and the Constitution of Poland

Article 9 of the Polish Constitution establishes the obligation of respect by the Republic of Poland of international law binding upon it. This provision belongs to the fundamental principles of the Polish legal system. However, it cannot be excluded that the interpretation or application of an international agreement, to which Poland is a party, will be changed by other parties or organs of an international organisation without consent of Poland. It could cause the conflict with principles or particular provisions of the constitution. The case law of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the EU, leads to the conclusion that for a certain period of time, state authorities of Poland, by legislation or interpretation, attributed to provisions of the Polish constitution the meaning incompatible with their understanding at the moment of the accession of Poland to an international agreement. The protection of the supremacy of the constitution “modified” this way is equivalent to the use of an unconstitutional interpretation in order to free government from obligation to respect international law binding upon Poland.

Keywords: constitution, international law

KRZYSZTOF WÓJTOWICZ  <https://orcid.org/0000-0001-7897-3011>

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu.

Bibliografia

- Craig P., de Búrca G., *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford 2020.
- Degener R., w: *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, red. L. Garlicki, t. 2: *Komentarz do artykułów 19–59 oraz Protokołów dodatkowych*, Warszawa 2011.
- Dzehtsiarou K., Coffey D.K., *Suspension and Expulsion of Members of the Council of Europe: Difficult Decisions in Troubled Times*, „International and Comparative Law Quarterly” 2019, vol. 68.
- Florczak-Wątor M., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Frąckowiak-Adamska A., Bańczyk P., *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020.

Półtorak N., w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 3, red. A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012.

Tuleja P., w: *Konstytucja RP*, t. 1: *Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.