

*Patryk Wachowiec, analityk prawny FOR
Warszawa, dnia 2 marca 2023 r.*

Komunikat FOR 7/2023:

Komisja Europejska skarży do TSUE upolityczniony TK. Czy wpłynie to na KPO?

Synteza:

- Do unijnego Trybunału Sprawiedliwości trafiła skarga Komisji na polski rząd dotycząca Trybunału Konstytucyjnego. Zarzuty wobec TK są bezprecedensowe i dotyczą samych podstaw naszego członkostwa w Unii Europejskiej.
- Zastrzeżenia Komisji dotyczą dwóch rozstrzygnięć TK podważających m.in. pierwszeństwo prawa unijnego, a także wyboru tzw. sędziów dublerów oraz wadliwego powołania prezesa i wiceprezesa TK.
- Także sądy konstytucyjne mogą swoimi wyrokami naruszyć prawo UE. Ponadto sposób powoływania sędziów i kierownictwa TK powinien być zgodny z unijnymi traktatami.
- Po skierowaniu do TK nowelizacji ustawy o SN istnieje realne ryzyko dalszego opóźnienia wypłat i sfinansowania całego KPO. Odpowiadają za to w całości polskie władze.

Po skargach Komisji do Trybunału Sprawiedliwości dotyczących sędziów [sądów powszechnych](#) i [Sądu Najwyższego](#), [Izby Dyscyplinarnej](#) czy [tzw. ustawy kagańcowej](#) tym razem instytucja ta wytoczyła najcięższe działo. Do trybunału w Luksemburgu trafiła jej skarga związana z upolitycznieniem Trybunału Konstytucyjnego i podważeniem przez niego fundamentów prawa UE. Część komentatorów, podobnie jak w przypadku poprzednich skarg, stwierdza bezrefleksyjnie, że Unia nie ma kompetencji do zajmowania się polskimi sądami. Jest to mit, który w kontekście sprawy dotyczącej TK warto rozwiązać. Wreszcie należy zastanowić się nad wpływem tej skargi na ewentualną wypłatę Polsce środków z Funduszu Odbudowy.

Podważenie podstaw funkcjonowania UE

W połowie lutego 2023 roku Komisja Europejska ogłosiła skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości kolejnej skargi na polski rząd. Tym razem [dotyczy ona Trybunału Konstytucyjnego](#). W szczegółach zarzuty Komisji dotyczą trzech kwestii:

- 1) wydania przez TK dwóch rozstrzygnięć podważających obowiązywanie prawa unijnego w Polsce ([P 7/20](#), [K 3/21](#));
- 2) wyboru w grudniu 2015 roku trzech „dublerów” na miejsca obsadzone przez sędziów wskazanych przez Sejm VII kadencji;
- 3) okoliczności powołania Julii Przyłębskiej i Mariusza Muszyńskiego na stanowiska prezesa i wiceprezesa TK, odpowiednio w grudniu 2016 i lipcu 2017 roku.

Przypomnijmy: unieważnienie wyboru legalnych sędziów TK i wyznaczenie w ich miejsce trzech dublerów, na przełomie listopada i grudnia 2015 roku, dało początek kryzysowi praworządności w Polsce. Rok później, po zmianie kierownictwa Trybunału Konstytucyjnego i faktycznym uzyskaniu kontroli nad tym organem przez polityków, TK stał się organem cementującym zmiany naruszające zasady państwa prawa czy rozstrzygającym sprawy niewygodne dla rządzących, których ci nie zdecydowali się poddać otwartej debacie.

Decyzji TK utrwalających naruszenia praworządności było wiele. Są wśród nich przede wszystkim te otwierające drogę do przejęcia kontroli nad KRS ([K 5/17](#), [K 12/18](#)), uniemożliwiające kontrolę zmian w samym TK ([K 10/17](#)), osłabiające mandat RPO ([K 20/20](#)) czy też blokujące weryfikację upolitycznionych powołań sędziowskich – kosztem prawa obywateli do sądu ([P 22/19](#), [U 2/20](#), [P 13/19](#), [P 10/19](#)). Z kolei najbardziej jaskrawym przypadkiem, gdy TK „wyręczył” rządzących, było rozstrzygnięcie w sprawie warunków przerywania ciąży ([K 1/20](#)), które wywołało falę protestów o skali nieznanej w ostatnich latach.

Uzależnienie TK od polityków miało także swoje skutki w sferze prawa unijnego. W reakcji na orzeczenia TSUE oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, niezwykle krytycznie oceniające „reformy” sądownictwa podejmowane w ostatnich latach, TK, jako jedyny w Europie, uznał za niekonstytucyjne kluczowe przepisy Traktatu o UE (przytaczane sprawy [P 7/20](#), [K 3/21](#)) czy Europejskiej Konwencji Praw Człowieka ([K 6/21](#), [K 7/21](#)). Zakwestionowane przepisy mają zasadnicze znaczenie dla naszego członkostwa w UE i Radzie Europy, gdyż gwarantują obywatelom prawo do sądu i zapewniają harmonijne obowiązywanie prawa krajowego i europejskiego.

Skarga Komisji częściowo pokrywa się z trwającą procedurą z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, [zainicjowaną wobec polskiego rządu w grudniu 2017 roku](#). Głównym powodem wszczęcia tamtego postępowania, obok przyjęcia zmian podważających prawo do sądu, był właśnie brak niezależności TK.

Skarga do TSUE jest zatem adekwatnym uzupełnieniem skostniałej procedury z art. 7 ust. 1 TUE, która po pięciu latach od jej uruchomienia żadną miarą nie przyczyniła się do poprawy sytuacji w Polsce.

Na ten moment znamy jedynie komunikat prasowy dotyczący samej skargi Komisji. Niemniej na jego podstawie można zrekonstruować uzasadnienie zarzutów stawianych polskiemu rządowi.

W pierwszej kolejności Komisja stoi na stanowisku, że, wydając przytaczane rozstrzygnięcia w sprawach P 7/20 i K 3/21, TK naruszył fundamentalne zasady prawa unijnego – jego autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania. Tymi decyzjami podważył też moc wiążącą wyroków TSUE.

Są to jedne z najpoważniejszych zarzutów, jakie można postawić państwu członkowskiemu, sprowadzające się do zakwestionowania samych podstaw unijnego porządku prawnego. Rozstrzygnięcia TK podważające konstytucyjność Traktatu o UE zmierzają do „wyłączenia” części prawa unijnego w Polsce, co jest zaprzeczeniem samej istoty członkostwa w Unii. Gdyby bowiem każde państwo mogło samodzielnie wybierać, które przepisy traktatów je obowiązują, a które nie, UE pozostałaby niezdolna do realizacji wspólnie obranych celów. Takie działanie byłoby także dyskryminacją obywateli jednego państwa kosztem innych, gdyż pozbawiłaby ich możliwości korzystania w pełni z praw przyznanych im w unijnym porządku prawnym.

Bardziej szczegółowo: z jednej strony Komisja twierdzi, że we wspomnianych decyzjach TK podważył kompetencję TSUE do nakładania na Polskę środków tymczasowych dotyczących sądownictwa, takich jak np. obowiązek przywrócenia do orzekania sędziów wysłanych przedwcześnie w stan spoczynku. Zdaniem Komisji osłabia to ochronę sądową polskich obywateli w czasie, gdy przed TSUE toczą się postępowania dotyczące naszego wymiaru sprawiedliwości. Z drugiej strony, również powołując się na ryzyko naruszenia prawa obywateli do sądu, Komisja twierdzi, że TK podważył moc wiążącą wyroków TSUE, z których wynika, że sądy krajowe mają obowiązek badać okoliczności powoływania sędziów. TK, podobnie jak większość rządząca, stoi zaś na stanowisku, że takie badanie rzekomo podważa prezydencką prerogatywę do powoływania sędziów.

Druga i trzecia część zarzutów Komisji odnosi się do braku spełniania przez TK przymiotów „sądu”. W jej ocenie wybór „dublerów” w 2015 roku odbył się z naruszeniem procedury, co sprawia, że TK przestał być sądem „ustanowionym na mocy ustawy”. Jednocześnie okoliczności powołania prezesa i wiceprezesa tego organu budzą zdaniem Komisji uzasadnione wątpliwości co do bezstronności sędziów TK – aczkolwiek w komunikacie prasowym brak szerszego uzasadnienia tej kwestii. Niezależnie od tego, podobnie jak przy pierwszym zarzucie, wobec Trybunału Konstytucyjnego wysunięto najdalej idące zastrzeżenia negujące w ogóle jego charakter jako organu sądowego.

Skarga Komisji do TSUE stanowi zatem swoisty akt oskarżenia wobec TK i większości parlamentarnej, obejmujący niezwykle szeroki zakres zagadnień. Można zastanawiać się, dlaczego dopiero teraz, w ósmym roku kryzysu praworządności, trafia ona do trybunału w Luksemburgu. Jednym z usprawiedliwień Komisji jest bez wątpienia precedensowy charakter sprawy i jej polityczny kaliber. Skarga dotyczy bowiem organu konstytucyjnego państwa członkowskiego, który pełni zarazem funkcje sądowe (a przynajmniej powinien je pełnić w normalnych warunkach). Co więcej, dopiero w ostatnich latach, m.in. za sprawą sytuacji w Polsce, ukształtowało się dość jednoznaczne orzecznictwo TSUE dotyczące [zasad państwa prawa](#) i [niezależności sądów, w tym trybunałów konstytucyjnych](#). Niezależnie od tego trzeba jednak przyznać, że Komisja nie odpuściła sprawy upolitycznionego TK i wytoczyła wobec niego swój najpotężniejszy instrument.

Trybunał przed Trybunałem: fakty i mity

Działania Unii Europejskiej dotyczące Trybunału Konstytucyjnego od lat spotykają się z różnorodną oceną opinii publicznej. Skierowanie skargi do TSUE jest dobrą okazją do odparcia kilku najczęściej powtarzanych argumentów, które znaleźć można w dyskursie politycznym, publicystycznym, a czasami także prawniczym.

Punktem wyjścia powinno być przypomnienie, że z perspektywy prawa międzynarodowego (a taka jest geneza prawa UE) państwo traktowane jest jednolicie – bez rozróżnienia na władzę ustawodawczą, wykonawczą czy sądowniczą. Oznacza to, że [zachowanie jakiegokolwiek organu, także sądu lub trybunału, uznawane jest w sferze prawa międzynarodowego za działanie państwa](#). Wynika z tego również, że jakiegokolwiek organ może swoim postępowaniem naruszyć zobowiązanie międzynarodowe, jakim związało się państwo. Naruszenie to może mieć charakter działania, jak np. uchwalenie ustawy, wydanie wyroku sądu czy nawet [wypowiedź medialna urzędnika państwowego](#), ale też zaniechania – chociażby przez niewdrożenie dyrektywy czy [brak reakcji na protesty na granicy uniemożliwiające swobodny przepływ towarów](#).

Jednocześnie od 1990 roku Rzeczpospolita Polska jest sygnatariuszem [Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów](#), która potwierdza zasadę *pacta sunt servanda*, obowiązek wykonywania umów międzynarodowych w dobrej wierze, a przede wszystkim zakaz powoływania się przez państwo na swoje prawo wewnętrzne celem niewykonywania traktatu. W kontekście opisywanej sprawy przed TSUE na szczególną uwagę zasługuje ten ostatni wymóg, który już niemal 100 lat temu uznano na poziomie międzynarodowym za „[powszechnie akceptowany](#)”.

Przytoczone zasady znajdują także swoje odzwierciedlenie w postanowieniach traktatów unijnych. Wynika z nich m.in., że TSUE jest jedynym organem kompetentnym do wydawania wiążącej interpretacji prawa UE i rozstrzygania spraw dotyczących naruszania traktatów przez państwa członkowskie. Jednocześnie unijna zasada lojalnej współpracy zakłada m.in. obowiązek poszanowania wyroków TSUE, wcielania ich w życie w krajowych porządkach prawnych czy usuwania skutków naruszeń prawa unijnego. Z kolei w orzecznictwie TSUE jednoznacznie potwierdzono pierwszeństwo prawa unijnego nad prawem krajowym. Uznano także, że każdy „sąd”, tzn. taki organ, który w swojej działalności może interpretować lub stosować prawo unijne (a w praktyce niemożliwe jest znalezienie sądu, który tym się nie zajmuje), powinien spełniać wymogi niezależności, bezstronności i ustanowienia zgodnie z prawem.

W skardze Komisji do TSUE odnaleźć można elementy wszystkich tych zasad. Komisja skarży rząd polski za działania organu władzy sądowniczej – do czego ma kompetencję, z której zresztą [kilka lat temu skorzystała](#) – podważające zobowiązania naszego kraju wynikające z traktatów. W jej ocenie rozstrzygnięcia TK naruszają m.in. pierwszeństwo prawa UE czy też kompetencję TSUE do wiążącego interpretowania tego prawa. Jednocześnie, wbrew powierzchownej ocenie, w swojej działalności TK stosuje i interpretuje prawo unijne. Swego czasu skierował on zresztą [pytanie prejudycjalne do TSUE](#), orzekał o konstytucyjności traktatów czy nawet [kontrolował zgodność polskich ustaw z prawem unijnym](#). Z perspektywy prawa unijnego TK powinien zatem odpowiadać kryteriom „sądu”, a więc przestrzegać wymogów niezawisłości, bezstronności i ustanowienia uprzednio na mocy ustawy.

Przeciwnicy uznania TK za „sąd”, [w tym sam Trybunał Konstytucyjny](#), podnoszą, że jest on jedynie „sądem prawa” i nie zajmuje się rozstrzyganiem indywidualnych sporów. Z punktu widzenia zarówno prawa unijnego, jak i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie ma to jednak znaczenia. „Sądem” w rozumieniu przepisów europejskich nie musi być bowiem wyłącznie organ rozstrzygający spory między stronami. Wystarczy bowiem, by rozstrzygał on o prawach lub obowiązkach obywateli bez względu na istnienie konkretnego sporu czy ich udział w postępowaniu. Przykładowo, [za „sąd” został uznany hiszpański sąd konstytucyjny](#), który rozstrzygał sprawę akcjonariuszy spółki wyłączonej mocą ustawy. Niezależnie zatem od procedury (wniosek, skarga konstytucyjna, pytanie prawne) TK może decydować o prawach lub obowiązkach obywateli czy innych podmiotów prywatnych.

W odniesieniu do sądownictwa przytacza się jeszcze jeden argument. Zdaniem jego zwolenników Unia Europejska w ogóle nie ma kompetencji do zajmowania się organizacją wymiaru sprawiedliwości. Kompetencja ta nie została bowiem wymieniona w traktatach, co oznacza, że pozostaje w gestii państw członkowskich.

Stanowisko to podnoszone jest właściwie w każdej sprawie przed TSUE dotyczącej polskich sądów. Odpowiedź instytucji unijnych jest klarowna: To prawda, że Unia nie ma kompetencji w sprawach organizacji wymiaru sprawiedliwości. Państwa członkowskie mają swobodę, jeśli chodzi np. o wybór hierarchii sądów, ich liczby, zasad powoływania sędziów czy konkretnych procedur. Niemniej nawet kompetencje zarezerwowane wyłącznie dla państw członkowskich powinny być wykonywane w zgodzie z prawem unijnym. Przykładowo, chociaż parlamenty krajowe mogą swobodnie ustalić swoją organizację wewnętrzną (liczbę komisji czy ich kompetencje), [to powinny zarazem przestrzegać unijnych przepisów o ochronie danych osobowych, takich jak RODO](#). Unia jednak nie przypisuje sobie ani nie próbuje wykonywać kompetencji w dziedzinie organizacji krajowego sądownictwa czy władzy ustawodawczej. Zapewnienie, jak wynika z traktatów, skutecznej ochrony sądowej czy prawa do ochrony danych osobowych samo w sobie nie oznacza jeszcze przyznania Unii kompetencji w tych dziedzinach.

Na marginesie nie sposób też przyjąć – wbrew temu, co próbują często podnosić m.in. przedstawiciele większości parlamentarnej – że niezawisłość sędziów jest elementem „organizacji wymiaru sprawiedliwości”. Niezawisłości, którą rządzący systematycznie podważają, nie można bowiem w żaden sposób „organizować”. [Jest ona niepodzielna](#) i nie podlega jakiegokolwiek miarkowaniu. Nie jest zatem możliwe, aby sędziów, którzy na co dzień rozstrzygają sprawy „krajowe” i „unijne” (np. dotyczące ochrony środowiska), obowiązywały różne standardy niezawisłości.

W konsekwencji zarówno działalność, jak i sama organizacja Trybunału Konstytucyjnego mogą podlegać kontroli z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym. Trudno zatem uznać, by skarga do TSUE nie znajdowała podstaw w traktatach. Pojawiające się co jakiś czas w przestrzeni publicznej argumenty o „ingerencji” instytucji unijnych w krajowe sądownictwo oparte są zaś przede wszystkim na powierzchownej ocenie tego zagadnienia, co naturalnie prowadzi do zafałszowanych wniosków.

Podsumowanie. Czy skarga ma wpływ na środki z Funduszu Odbudowy?

Skarga Komisji do TSUE dotycząca zależnego od polityków TK jest bez wątpienia zdarzeniem bez precedensu. Bezprecedensowe były też jednak charakter i waga naruszeń traktatów, jakich dopuściły się polskie władze, doprowadzając do „wyłączenia” części prawa unijnego w Polsce. W sytuacji, w której nasz system prawny jest obecnie niezdolny do [„samonaprawy”](#) czy też wykazuje [„czasową nieciągłość”](#), wykorzystanie mechanizmów ponadnarodowych – zaakceptowanych w referendum akcesyjnym i [podzielanych przez obywateli](#) – może być jedyną efektywną drogą ograniczenia skutków zmian naruszających zasady rządów prawa, dając nadzieję na ich uchylenie w przyszłości. Trybunał Konstytucyjny, jako aktywny

uczestnik kryzysu praworządności i partner aktualnej większości, jest zaś jednym z głównych organów, których naprawa będzie warunkiem powodzenia procesu przywracania państwa prawa.

Pozostaje jeszcze zastanowić się nad tym, jaki wpływ będzie miało postępowanie przed TSUE na wypłatę Polsce pierwszej transzy środków z unijnego Funduszu Odbudowy. Takiego wpływu na pierwszy rzut oka trudno się doszukać. Bardziej istotne wydają się w tym kontekście działania na szczeblu krajowym. Z jednej strony niedawny [wniosek Prezydenta RP o zbadanie konstytucyjności nowelizacji ustawy o SN](#) (należy nadmienić, że skarga Komisji zbiegła się z nim jedynie czasowo), przy założeniu wypełnienia wszystkich kamieni milowych, może opóźnić wystąpienie o pierwszą płatność. Tym samym zagrożona jest realizacja całego KPO zaplanowanego do 2026 roku. Nie jest też jasne, jak i kiedy upolityczniony TK oceni sam wniosek głowy państwa.

Z drugiej strony należy pamiętać, że sądowe kamienie milowe uznać będzie można za wypełnione dopiero wtedy, gdy w życie wejdą odpowiednie zmiany w prawie. Z perspektywy instytucji unijnych i realizacji KPO oznacza to więc, że proces legislacyjny jest nadal niezakończony. Przepisy unijne nie pozwalają zaś na przeniesienie tych kamieni milowych do innej transzy wypłat, a tym bardziej na ich pominięcie przez Komisję przy ocenie wniosku rządu o pierwszą płatność.

Podsumowując, odpowiedzialność za ewentualne opóźnienie w realizacji KPO, i związane z tym ryzyko utraty części środków, leży obecnie w całości po stronie polskich władz i zależnego od polityków TK.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Kinga Królik - członkini zarządu, kierownik administracyjno-finansowy FOR

tel. 691 908 904

e-mail: kinga.krolik@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Patryk Wachowiec

Analitik prawny FOR

e-mail: patryk.wachowiec@for.org.pl

Twitter: [@PatrykWachowiec](https://twitter.com/PatrykWachowiec)

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A

02-628 Warszawa

tel. 22 628 85 11

e-mail: info@for.org.pl

www.for.org.pl