

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
DEANA SPIELMANNA  
przedstawiona w dniu 11 marca 2025 r.(1)

**Sprawa C-448/23**

**Komisja Europejska  
przeciwko  
Rzeczypospolitej Polskiej**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Zobowiązania państw członkowskich –  
Ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej – Niezawisły  
i bezstronny Sąd ustanowiony na mocy ustawy – Procedura powoływania sędziów polskiego Trybunału  
Konstytucyjnego – Zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa  
Unii – Zasada wiążącego skutku orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – Wyroki  
polskiego Trybunału Konstytucyjnego

## **I. Wprowadzenie**

1. Zgodnie ze znanym wyrażeniem Pierre’a Pescatore’a pierwszeństwo stanowi „wymóg egzystencjalny” prawa Unii(2). W okresie następującym po tej obserwacji dochodziło sporadycznie do napięć między prawem Unii a krajowymi porządkami prawnymi wokół stosowania zasady pierwszeństwa. Napięcia te pojawiły się głównie za sprawą podejmowanych przez krajowe sądy konstytucyjne prób ponownego zdefiniowania zasady pierwszeństwa, gdy uznawały one, że wykładnia tej zasady dokonana przez Trybunał prowadzi do zrzeczenia się części suwerenności narodowej(3).

2. W obliczu zakwestionowania pierwszeństwa, na które powołano się w imię ochrony krajowej tożsamości konstytucyjnej, o tak oczywistej skali, jak w niniejszej sprawie, uwaga Pierre’a Pescatore’a wydaje się bardziej aktualna niż kiedykolwiek.

3. Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przez Komisję Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej w niniejszej sprawie na podstawie art. 258 TFUE w związku z uchybieniem zobowiązaniom ciążącym na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE opiera się bowiem na trzech zarzutach: po pierwsze, dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca i 7 października 2021 r. prowadzą do tego, że to państwo członkowskie nie gwarantuje środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii; po drugie, wspomniane wyroki pociągają za sobą poważne naruszenie zasad pierwszeństwa, autonomii, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także naruszenie wiążącego charakteru wyroków Trybunału; po trzecie, Trybunał Konstytucyjny nie spełnia przewidzianych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymogów niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy.

4. Uchybienia przypisywane Rzeczypospolitej Polskiej stanowią zatem bezpośredni i frontalny atak na zasadę pierwszeństwa prawa Unii przez Trybunał Konstytucyjny w imię Konstytucji

Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją”), a nawet tożsamości konstytucyjnej tego państwa członkowskiego. Niniejsza sprawa przenosi nas w sam środek dyskusji na temat charakteru traktatów Unii i autonomii jej porządku prawnego. Zachęca ona do zastanowienia się nad złożoną interakcją między zasadą pierwszeństwa prawa Unii a tożsamością narodową państw członkowskich, ustanowioną w art. 4 ust. 2 TUE.

5. Już teraz warto również wspomnieć o innym aspekcie niniejszej sprawy: po raz pierwszy Komisja wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE nie tylko przeciwko stanowisku przyjętemu przez krajowy trybunał konstytucyjny, lecz także przeciwko orzecznictwu kwestionującemu autorytet Trybunału, powołując się na rzekomą niezgodność z konstytucją krajową.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

6. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE:

„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”.

7. Artykuł 19 ust. 1 TUE stanowi:

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

Państwa członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

8. Artykuł 279 TFUE przewiduje:

„W sprawach, które rozpatruje, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zarządzić niezbędne środki tymczasowe”.

### B. Prawo polskie

9. Artykuł 2 Konstytucji stanowi:

„Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”.

10. Zgodnie z art. 4 ust. 1 Konstytucji „[w]ładza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”.

11. Artykuł 7 Konstytucji przewiduje, że „[o]rgany władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

12. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji „[k]onstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

13. Artykuł 90 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

14. Artykuł 91 konstytucji ma następujące brzmienie:

- „1. Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w *Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.
2. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową.

[...]”.

15. Zgodnie z art. 188 Konstytucji „Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami,
- 4) zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych,
- 5) skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1”.

16. Artykuł 190 Konstytucji stanowi:

- „1. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne.
2. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wymienionych w art. 188 podlegają niezwłocznemu ogłoszeniu w organie urzędowym, w którym akt normatywny był ogłoszony. Jeżeli akt nie był ogłoszony, orzeczenie ogłasza się w *Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej* »Monitor Polski«.
3. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia [...].

[...]

5. Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zapadają większością głosów”.

17. Artykuł 193 Konstytucji przewiduje, że „[k]ażdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem”.

18. Artykuł 194 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Trybunał Konstytucyjny składa się z 15 sędziów, wybieranych indywidualnie przez Sejm na 9 lat spośród osób wyróżniających się wiedzą prawniczą. Ponowny wybór do składu Trybunału jest niedopuszczalny”. Ponadto art. 194 ust. 2 Konstytucji przewiduje, że „Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego”.

### III. Okoliczności powstania sporu i postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

19. W dniach 14 lipca i 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał dwa wyroki dotyczące niezgodności z Konstytucją orzecznictwa Trybunału dotyczącego w szczególności wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązku ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (zwane dalej „spornymi wyrokami”).

20. Ściślej rzecz ujmując, w dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny w składzie pięciu sędziów wydał wyrok w sprawie P 7/20(4). W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny zbadał pytanie prawne przedstawione przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (Polska), dotyczące zgodności z Konstytucją środków tymczasowych nałożonych na Rzeczpospolitą Polską postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., [Komisja/Polska\(5\)](#), które zawieszały stosowanie przepisów ustawowych powierzających Izbie Dyscyplinarnej właściwość w sprawach dyscyplinarnych sędziów.

21. Trybunał Konstytucyjny przyznał w szczególności, że środki tymczasowe nałożone przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE, podlegają bezpośredniemu wykonaniu przez organy państwa członkowskiego, w szczególności przez sądy, lecz tylko w zakresie, w jakim środki te objęte są zasadą przyznania kompetencji i szanują tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego oraz zasady pomocniczości i proporcjonalności.

22. Trybunał Konstytucyjny uznał zaś, że środki tymczasowe przewidziane w postanowieniu [Komisja/Polska](#), dotyczące organizacji i funkcjonowania polskich sądów oraz postępowania przed nimi, naruszają zasadę przyznania kompetencji, ustanowioną w art. 4 ust. 1 TUE, a także polską tożsamość konstytucyjną, zagwarantowaną w art. 4 ust. 2 TUE, i są niezgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego ustanowioną w art. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził zatem, potwierdzając pierwszeństwo Konstytucji jako najwyższego źródła prawa w Polsce, że art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE w związku z art. 279 TFUE, w zakresie, w jakim Trybunał nakłada ultra vires zobowiązania na to państwo członkowskie, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami, jest niezgodny z art. 2, 7, art. 8 ust. 1 i art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

23. Ponadto, co się tyczy skutków wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „normy kreowane [...] przez Trybunał”, które zostały przyjęte ultra vires i były niezgodne z Konstytucją, nie powinny korzystać z zasad pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa Unii, a wskazany wyrok miał skutki ex tunc i był skierowany do wszystkich adresatów stosujących prawo Unii na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

24. W dniu 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny, obradujący w pełnym składzie, wydał wyrok w sprawie K 3/21(6), którego uzasadnienie opublikowano w dniu 16 listopada 2022 r. i którego sentencja stanowi:

„1. Art. 1 akapit pierwszy i drugi w związku z art. 4 ust. 3 [TUE] w zakresie, w jakim Unia Europejska ustanowiona przez równe i suwerenne państwa, tworząca »coraz ściślejszy związek między narodami Europy«, których integracja – odbywająca się na podstawie prawa unijnego oraz poprzez jego wykładnię dokonywaną przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – osiąga »nowy etap«, w którym:

- a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,
- b) Konstytucja nie jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania,
- c) Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne – jest niezgodny z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 [Konstytucji].

2. Art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE] w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – przyznaje sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

- a) pomijania w procesie orzekania przepisów Konstytucji, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji,

- b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją,

jest niezgodny z art. 2, art. 7 i art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji.

3. Art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 2 [TUE] w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznają sądom krajowym (sądom powszechnym, sądom administracyjnym, sądom wojskowym i Sądowi Najwyższemu) kompetencje do:

- a) kontroli legalności procedury powołania sędziego, w tym badania zgodności z prawem aktu powołania sędziego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji,

- b) kontroli legalności uchwały Krajowej Rady Sądownictwa zawierającej wniosek do Prezydenta o powołanie sędziego,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 186 ust. 1 Konstytucji,

- c) stwierdzania przez sąd krajowy wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji,

są niezgodne z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji”.

25. W dniu 22 grudnia 2021 r. Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia, zgodnie z art. 258 TFUE. Zarzuciła ona temu państwu członkowskiemu uchybienie zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także zasad ogólnych autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz naruszenie wiążącego skutku wyroków Trybunału.

26. Ponadto Komisja uznała, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Ścisłej rzecz ujmując, Komisja uznała w pierwszej kolejności, że w grudniu 2015 r. trzech sędziowie zostali powołani z rażącym naruszeniem krajowych przepisów konstytucyjnych regulujących powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego, przy czym jeden z nich, mianowicie sędzia M.M., nadal sprawuje swój urząd. W drugiej kolejności Komisja uznała, że powołanie sędzi J.P. na stanowisko Prezes Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2016 r. było dotknięte szeregiem poważnych nieprawidłowości.

27. Pismem z dnia 18 lutego 2022 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na to wezwanie do usunięcia uchybienia i zakwestionowała argumenty Komisji.

28. W dniu 15 lipca 2022 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, podnosząc, że to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zasad ogólnych autonomii, pierwszeństwa, skuteczności, jednolitego stosowania prawa Unii oraz wiążącego skutku wyroków Trybunału.

29. W dniu 14 września 2022 r. Rzeczpospolita Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, utrzymując, że zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest bezzasadny.

#### **IV. Postępowanie przed Trybunałem**

30. Skargą wniesioną w dniu 15 lutego 2023 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie. Wnosi ona do Trybunału o:

- stwierdzenie, że w świetle wykładni Konstytucji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- stwierdzenie, że w świetle wykładni Konstytucji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy ogólnych zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz naruszyła wiążący skutek wyroków Trybunału;
- stwierdzenie, że poprzez brak spełnienia przez Trybunał Konstytucyjny wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. oraz w procedurze powołania jego Prezesa w grudniu 2016 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

31. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 6 października 2023 r., Rzeczpospolita Polska zwróciła się do Trybunału o oddalenie w całości skargi Komisji jako bezzasadnej i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

32. W duplice z dnia 31 stycznia 2024 r. Rzeczpospolita Polska wycofała uwagi przedstawione w odpowiedzi na skargę i uznała w całości zarzuty podniesione przez Komisję w skardze.

33. Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia 23 października i 7 listopada 2023 r. Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.

## V. Ocena prawna

### A. Uwagi wstępne

34. Jak wskazano w pkt 4 powyżej, specyfika niniejszej sprawy polega na tym, że Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, iż ta odrzuciła w sposób kategoryczny pierwszeństwo prawa Unii, aż do podważenia samej podstawy integracji europejskiej. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny powołuje się, w imię tożsamości konstytucyjnej swojego porządku prawnego, na możliwość bezpośredniego badania zgodności wyroków Trybunału z Konstytucją, kwestionując wyraźnie zarówno zasadę pierwszeństwa prawa Unii, jak i sam autorytet Trybunału. Takie podejście nie ogranicza się do pewnych marginalnych różnic między porządkiem prawnym Unii a krajowym porządkiem prawnym: kwestionuje ono istotę zasady pierwszeństwa, a nawet podważa hierarchię norm w porządku prawnym Unii.

35. Niniejsza sprawa wyraźnie uwypukla wzajemne oddziaływanie dwóch zasad, które z punktu widzenia sądu krajowego mogą wydawać się umiejscowione na przeciwległych biegunach. Z jednej strony zasada pierwszeństwa prawa Unii, która ma być zasadą „dośrodkową”, stanowiącą fundament integracji ponadnarodowej. Z drugiej strony poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich, pojęcie mające skutek „odśrodkowy”, które zostało przewidziane w art. 4 ust. 2 TUE i odsyła do „tego, co sprawia, że dane państwo jest tym państwem, a nie innym, co pozwala rozpoznać je i odróżnić je od pozostałych”(7).

36. Ponadto niniejsza sprawa wpisuje się w szerszym kontekście dynamiki prawnej: kilka sądów konstytucyjnych lub sądów najwyższych państw członkowskich odwołało się już do teorii *ultra vires* lub powołało się na tożsamość konstytucyjną swoich porządków prawnych w celu relatywizacji, a nawet zakwestionowania pierwszeństwa prawa Unii(8). Można by tu dostrzec „siłowanie się na rękę”(9) pomiędzy krajowymi strażnikami konstytucji a porządkiem prawnym Unii.

37. Nie będę ukrywał mojego zaniepokojenia tym zjawiskiem: ilustruje ono Europę prawną zmagającą się z napięciem między z jednej strony koniecznością zachowania jedności i skuteczności prawa Unii a z drugiej strony chęcią ochrony szczególnego charakteru różnych tożsamości konstytucyjnych. Napięcie to odzwierciedla głębokie i bardzo niepokojące zmiany, które wykraczają poza ramy techniczne stosowania prawa Unii.

38. W tym kontekście wydaje mi się, że przy badaniu uchybień zarzucanych Rzeczypospolitej Polskiej zasadnicze znaczenie ma podkreślenie, że delikatna relacja między pojęciami tożsamości narodowej, tożsamości konstytucyjnej i pierwszeństwa prawa Unii nie zachodzi w próżni prawnej, lecz wpisuje się w porządek prawny Unii. W konsekwencji wszelkie wątpliwości dotyczące zakresu tej wykładni powinny uwzględniać elementy językowe i kontekstowe, które przemawiają za wykładnią art. 4 ust. 2 TUE rozpatrywaną w świetle środowiska normatywnego, w które wpisuje się ta klauzula. Kwestia ta niewątpliwie stanowi kluczowy aspekt niniejszej sprawy, który zostanie przeanalizowany głębiej w ramach analizy zarzutu drugiego(10).

## **B. Ocena zasadności skargi**

39. Należy przypomnieć, że Rzeczpospolita Polska uznała w całości zarzucane jej przez Komisję uchybienie obowiązkom wynikającym z postanowień traktatów. Pragnę jednak przypomnieć, że o ile można uznać, iż okoliczności faktyczne leżące u podstaw uchybień podniesionych w skardze w niniejszej sprawie mogą zostały przyznane, o tyle do Trybunału należy stwierdzenie, czy do tych uchybień doszło, i to nawet wtedy, gdy dane państwo tego nie kwestionuje(11).

### **1. W przedmiocie zarzutu pierwszego**

#### **a) Argumenty stron**

40. Komisja, popierana przez Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów, zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej uchybienie nałożonemu na państwa członkowskie w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

41. W szczególności w wyroku z dnia 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny podważa dokonaną przez Trybunał wykładnię art. 19 ust. 1 TUE, uznając, że jest ona niezgodna z Konstytucją. Kwestionuje on w szczególności uprawnienia sądów krajowych do dokonywania kontroli zgodności z prawem procedur powoływania sędziów, oceny uchwał KRS i uznania niektórych powołań za niezgodne z prawem, gdyż jego zdaniem są one sprzeczne z wymogiem „sądu ustanowionego na mocy ustawy” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, opartym konkretnie na ocenie zgodności z prawem procedury powoływania sędziów.

42. W wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny uznał, że środki tymczasowe zarządzane przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE postanowieniem [Komisja/Polska](#), polegające na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych przyznających Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego właściwość do orzekania w sprawach dyscyplinarnych sędziów, zostały przyjęte ultra vires, ponieważ nie respektują one ani tożsamości konstytucyjnej państwa członkowskiego, ani zasad pomocniczości i proporcjonalności.

43. Komisja przypomina, że zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji wyroki Trybunału Konstytucyjnego mają moc powszechnie obowiązującą, co zwiększa ich wpływ na wszystkie sądy krajowe.

44. Jak wskazałem wcześniej(12), Rzeczpospolita Polska nie kwestionuje już zarzucanego jej uchybienia i podziela stanowisko Komisji.

#### **b) Analiza**

##### **1) Właściwe orzecznictwo Trybunału**

45. Na wstępie pragnę przypomnieć, że w odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE Trybunał przyznał, iż z uwagi na to, że postanowienie to nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony prawnej w rozumieniu w szczególności art. 47 Karty, to ostatecznie postanowienie powinno zostać należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(13).

46. Ponadto w art. 19 TUE skonkretyzowano wartość państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE i powierzono sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby zagwarantować tę ochronę, każde państwo członkowskie powinno, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zapewnić, by organy powołane – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do orzekania w kwestiach związanych z wykładnią i ze stosowaniem tego prawa i należące do jego systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, w tym zwłaszcza wymogowi niezawisłości(14).

47. Wreszcie, chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatecznych, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii(15).

## 2) Zastosowanie w niniejszej sprawie

48. W spornych wyrokach Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni Konstytucji, która znacznie odbiega od orzecznictwa Trybunału, w szczególności w odniesieniu do zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Konfrontacja ta przejawia się w trzech aspektach.

49. W pierwszej kolejności w wyroku z dnia 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny odrzucił wykładnię przyjętą przez Trybunał w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., [A.B. i in. \(Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie\)](#)(16). W wyroku tym Trybunał przyznał między innymi i zasadniczo, że w braku sądu krajowego właściwego do kontrolowania uchwał KRS art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na Naczelny Sąd Administracyjny obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów krajowych pozbawiających go, z naruszeniem tego przepisu, przysługującej mu dotychczas właściwości do orzekania w przedmiocie tych uchwał(17).

50. Tymczasem z pkt 2 lit. b) sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r. w związku z pkt 6.2, 6.4, 6.5 i 8.3 uzasadnienia wyroku wynika, że właściwość sądu oparta na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał – jest niezgodna z art. 2 i 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji. Podobnie w pkt 3 lit. b) sentencji tego wyroku odrzucono wynikającą jednak z orzecznictwa Trybunału właściwość sądów krajowych do oceny zgodności z prawem uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie. Wreszcie w pkt 6.2, 6.4, 6.5 i 8.5 uzasadnienia owego wyroku Trybunał Konstytucyjny po raz kolejny odmówił uznania skutków wynikających z wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przyjętej w wyroku [A.B. i in.](#)

51. W drugiej kolejności Trybunał Konstytucyjny odrzuca kontrolę prawidłowości procedur powoływania sędziów, określoną w orzecznictwie Trybunału na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W szczególności w pkt 3 lit. a) i c) sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r. oraz w pkt 6.4 i 8.4 uzasadnienia tego wyroku Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją właściwość wynikającą z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która upoważnia sądy krajowe do badania zgodności z prawem powoływania sędziów.

52. Trybunał Konstytucyjny kwestionuje zatem wykładnię Trybunału zawartą w wyroku z dnia 6 października 2021 r., [W.Ż. \(Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie\)](#)(18). Zgodnie z tą wykładnią weryfikacja prawidłowości procedury powołania sędziego do Izby Kontroli Nadzwyczajnej Sądu Najwyższego stanowi integralną część wymogu „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy”, ustanowionego w prawie Unii. Sądy krajowe mają zatem prawo zbadać, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodność z prawem procedury powołania sędziego, który wydał zaskarżone orzeczenie, i uznać ją za niebyłą, gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa

prawa Unii(19). Tymczasem dla Trybunału Konstytucyjnego takie badanie skutkowałoby w praktyce dyskwalifikacją zainteresowanych sędziów, „których podstawowym prawem i obowiązkiem jest zdolność do wydawania orzeczeń”(20).

53. W trzeciej kolejności w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny kwestionuje właściwość Trybunału w szczególności w odniesieniu do przyjmowania środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE. Uważa on, że Trybunał działał ultra vires, zarządzając na podstawie tego postanowienia środki tymczasowe mające na celu ochronę niezawisłości polskich sądów.

54. Tymczasem te środki tymczasowe, takie jak zawieszenie właściwości Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do orzekania w sprawach dyscyplinarnych, miały na celu zapewnienie pełnej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Kwestionując wynikającą z art. 279 TFUE właściwość Trybunału do zarządzenia środków tymczasowych mających na celu ochronę prawa do skutecznej ochrony sądowej przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy, Trybunał Konstytucyjny narusza prawo do skutecznej ochrony sądowej. To stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, które zakazuje uznania wiążącego skutku środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał, stanowi zatem rażące naruszenie zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał.

55. Z całości powyższych rozważań wynika, że po pierwsze, poprzez odrzucenie ciężącego na sądach krajowych obowiązku odstąpienia od stosowania zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy zmiany te mają charakter ustawowy, czy konstytucyjny, w przypadku wykazanego naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, po drugie, poprzez odrzucenie kontroli sądowej uchwał KRS dotyczących powoływania sędziów, określonej przez Trybunał na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, oraz po trzecie, poprzez zakwestionowanie właściwości Trybunału do przyjmowania środków tymczasowych Rzeczpospolita Polska uchybiła ciężącemu na niej na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.

56. Proponuję zatem, aby Trybunał uznał pierwszy zarzut Komisji za zasadny.

## 2. *W przedmiocie zarzutu drugiego*

### a) *Argumenty stron*

57. Komisja twierdzi, że w spornych wyrokach Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni Konstytucji, która jest sprzeczna z podstawowymi zasadami porządku prawnego Unii Europejskiej, a mianowicie z zasadą pierwszeństwa, autonomii, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także z wiążącym skutkiem wyroków Trybunału. W szczególności z uzasadnienia wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika, że dokonana przez Trybunał wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, która umożliwia właściwym sądom krajowym przeprowadzanie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS i rozstrzyganie sporów na podstawie przepisów uchylonych przez ustawodawcę lub uznanych za niekonstytucyjne, a także dokonanie oceny prawidłowości powołania sędziego w celu zagwarantowania stronom prawa do skutecznej ochrony sądowej, Trybunał Konstytucyjny uznał za ultra vires i za bezprawnie naruszającą polską tożsamość konstytucyjną.

58. W wyroku z dnia 7 października 2021 r. stwierdzono również, z naruszeniem zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału, że dokonana przez Trybunał wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE jest pozbawiona skutków prawnych w polskim porządku prawnym. Ponadto Komisja odrzuca powołanie się przez Rzeczpospolitą Polską na „tożsamość konstytucyjną”, przypominając, że chociaż Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, to tożsamość ta nie może uzasadniać naruszenia podstawowych wartości Unii, takich jak państwo prawne i niezależność sądownictwa.

59. Co się tyczy wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja utrzymuje, że uznanie przez Trybunał Konstytucyjny za niekonstytucyjne nie tylko środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał w postanowieniu [Komisja/Polska](#), lecz również wszelkich przyszłych środków tymczasowych, które zostałyby przyjęte na podstawie art. 279 TFUE w odniesieniu do polskiego systemu sądownictwa, skutkuje pozbawieniem tych środków wszelkich wiążących skutków prawnych w Polsce, a tym samym

narusza zasady pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii oraz zasadę wiążącego charakteru wyroków Trybunału.

60. Rzeczpospolita Polska podziela stanowisko Komisji i dodaje, że skuteczność prawa Unii nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich, a realizacja celów traktatów nie jest możliwa bez jednolitego stosowania prawa Unii.

## **b) Analiza**

### *1) Właściwe orzecznictwo Trybunału*

61. W dalszej części pragnę przypomnieć zasady wynikające z orzecznictwa dotyczącego zasady pierwszeństwa prawa Unii i pojęcia „tożsamości narodowej” w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

62. Od czasu wydania wyroku [Internationale Handelsgesellschaft\(21\)](#), w którym Trybunał potwierdził pierwszeństwo prawa Unii (wówczas prawa wspólnotowego) nad prawem krajowym, w tym nad krajowymi przepisami konstytucyjnymi, aż do nowszych wyroków, w szczególności wyroku [Euro Box Promotion i in.](#) i wyroku [RS](#) (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego)(22), orzecznictwo Trybunału udziela jasnych odpowiedzi na podniesione w niniejszej sprawie pytania dotyczące podważenia zasady pierwszeństwa prawa Unii, w przypadku gdy według krajowego sądu konstytucyjnego zasada ta byłaby sprzeczna z tożsamością konstytucyjną państwa członkowskiego. Niemożność przyznania przez państwo członkowskie pierwszeństwa swojej tożsamości narodowej – a nawet konstytucyjnej – nad bezpośrednio skutecznym prawem Unii wynika bowiem z szeregu zasad ogólnych nieodłącznie związanych z porządkiem prawnym Unii, które są skupione wokół zasady pierwszeństwa. Zasady te, których źródłem jest w szczególności autonomiczny charakter prawa Unii, obejmują między innymi równość państw członkowskich(23), zasadę lojalności i zasadę lojalnej współpracy.

63. I tak, Trybunał przyznał już w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r., *Costa/E.N.E.L.* (6/64, EU:C:1964:66, s. 1159, 1160), że z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wynika, iż 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 właściwego Unii i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Unii. Ponadto Trybunał podkreślił w tym wyroku, że moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od późniejszego ustawodawstwa wewnętrznego tych państw, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu EWG i powodowałoby zabronioną na mocy tego traktatu dyskryminację ze względu na przynależność państwową(24).

64. Trybunał podkreślił, że zważywszy, iż posiada on wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii, to do niego należy, w ramach wykonywania tej kompetencji, sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, w związku z czym ów zakres nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różni się od wykładni Trybunału(25).

65. W związku z tym to wyłącznie Trybunałowi przysługuje uprawnienie do ostatecznego rozstrzygnięcia konfliktu między prawem Unii a tożsamością konstytucyjną państwa członkowskiego.

66. Ponadto Trybunał wyraźnie orzekł, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa powoływanie się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skutki powiązane z zasadą pierwszeństwa prawa Unii wiążą wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stanąć na przeszkodzie przepisy prawa krajowego, w tym również rangi konstytucyjnej(26). Ponadto Trybunał wielokrotnie przypominał, że przestrzeganie obowiązku pełnego stosowania wszelkich bezpośrednio skutecznych przepisów prawa Unii należy uznać za niezbędne do zagwarantowania pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, co wyklucza możliwość przyznania pierwszeństwa, przed porządkiem prawnym Unii, jednostronnemu środkowi, niezależnie od jego charakteru(27). Wspomniany obowiązek przestrzegania zasady

pierwszeństwa prawa Unii stanowi również wyraz zasady lojalnej współpracy, ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, która wymaga odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów krajowych, także późniejszych, sprzecznych z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii(28).

67. Trybunał orzekł również, że ani celem, ani skutkiem art. 4 ust. 2 TUE nie jest upoważnienie sądu konstytucyjnego państwa członkowskiego, wbrew jego obowiązkom wynikającym w szczególności z art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, do pominięcia unormowania prawa Unii ze względu na to, że unormowanie to narusza tożsamość narodową danego państwa członkowskiego w sposób, w jaki pojmuje ją krajowy sąd konstytucyjny(29).

68. W szczególności nie można zasadnie twierdzić, że wymogi wynikające z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogą naruszać tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. W związku z tym to ostatnie postanowienie, które należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, zawartych w tych art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie może zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów(30).

69. I tak, chociaż, jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, skutkiem czego państwa te dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia ich obowiązku urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego, że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję dzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały(31).

## 2) Zastosowanie w niniejszej sprawie

70. W pierwszej kolejności z wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika przede wszystkim, że Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 2 TUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał – w szczególności w wyrokach [A.B. i in.](#) oraz [W.Ż.](#) – są niezgodne z Konstytucją.

71. W kilku fragmentach wyroku z dnia 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny kwalifikuje w istocie wyżej wymienione orzecznictwo Trybunału – zgodnie z którym właściwe sądy krajowe mogą, w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, kontrolować uchwały KRS i, w razie potrzeby, odstąpić od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z wykładnią art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a nawet badać prawidłowość procedury powołania sędziego – jako *ultra vires* i jako naruszające polską tożsamość konstytucyjną(32).

72. Trybunał Konstytucyjny przedstawia w tym względzie w szczególności dwa rodzaje argumentów. Po pierwsze, uważa on, że przyznana sądom krajowym kompetencja do badania prawidłowości procedury powoływania sędziów ogranicza konstytucyjną prerogatywę Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powoływania sędziego na wniosek KRS. Po drugie, według Trybunału Konstytucyjnego stosowanie przez polskie sądy wymogu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE podważa zgodność z prawem aktów powołania wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a tym samym narusza art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji, zakazujący odwoływania lub kontroli sędziów po ich powołaniu.

73. Jak ukazują pkt 2 i 3 sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r., to stwierdzenie niekonstytucyjności art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi główne podważenie zasady pierwszeństwa prawa Unii. Postanowienia te ustanawiają podstawowe normy traktatów, nierozzerwalnie związane ze wspólną dla wszystkich państw członkowskich zasadą państwa prawnego.

74. Następnie, wykładnia Konstytucji przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny nie tylko narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – jak ustalono w ramach zarzutu pierwszego – lecz idzie dalej: zmierza ona do pozbawienia tego postanowienia, uznanego przez Trybunał Konstytucyjny za podstawę „norm zrekonstruowanych w orzecznictwie TSUE”, wszelkich skutków prawnych na terytorium Polski. Wynika to jasno z sekcji 10 uzasadnienia wyroku z dnia 7 października 2021 r., w której Trybunał Konstytucyjny nakazuje polskim organom władzy publicznej, w szczególności sądom, powstrzymanie się od stosowania tych norm, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał. Opierając się na powszechnie obowiązującym i ostatecznym charakterze swoich wyroków, zagwarantowanym w art. 190 ust. 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzekł, że wykonanie wyroku z dnia 7 października 2021 r. należy do każdego organu publicznego, w tym ustawodawcy, sądów powszechnych i administracyjnych oraz Sądu Najwyższego.

75. W konsekwencji wspomniany wyrok, stanowiący bezprecedensową „rebelię”, zakazuje wszystkim polskim organom publicznym, w tym sądom, które mogą stosować prawo Unii, wywiązywania się z obowiązków wynikających z pierwszeństwa, autonomii i skuteczności prawa Unii mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE. W związku z tym wyrok z dnia 7 października 2021 r. narusza również wiążący skutek wyroków Trybunału, który jest istotnym elementem porządku prawnego Unii.

76. Wreszcie, moim zdaniem pkt 1 sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r. nie może być interpretowany inaczej niż jako bezpośrednie podważenie ważności art. 1 akapity pierwszy i drugi TUE oraz art. 4 ust. 3 TUE, które należą do najbardziej podstawowych postanowień traktatu UE. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego podważenie to jest uzasadnione okolicznością, że Unia weszła w nowy etap, w którym organy Unii działają ultra vires, że Konstytucja nie jest już najwyższym prawem w Polsce i że wynika z tego, iż to państwo członkowskie nie może już funkcjonować jako suwerenne i demokratyczne państwo. Jak wskazała Komisja, jest to niezwykle niepokojące twierdzenie Trybunału Konstytucyjnego, które podważa zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do zaakceptowania konsekwencji prawnych wynikających z jej przystąpienia do Unii.

77. W drugiej kolejności w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny kwestionuje moc wiążącą środków tymczasowych przyjętych przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE. Ścisłej rzecz ujmując, ów Trybunał uważa, że takie środki, jeżeli dotyczą ustroju, właściwości i funkcjonowania polskich sądów, a także mających do nich zastosowanie postępowań wewnętrznych, naruszają zasadę przyznania kompetencji i polską tożsamość konstytucyjną<sup>(33)</sup>. Twierdzi on również, że owe środki, w tym postanowienie [Komisja/Polska](#), wykraczają poza granice prawa Unii i naruszają polski porządek konstytucyjny.

78. Trybunał Konstytucyjny opiera swoje stanowisko na nadrzędności Konstytucji jako najwyższej normy krajowego porządku prawnego, uznając, że postanowienie [Komisja/Polska](#) zawieszające właściwość Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego nie może mieć pierwszeństwa. Jego zdaniem przyznanie, że środki tymczasowe Trybunału wydane w celu zachowania niezawisłości sędziowskiej wiążą organy krajowe, sprowadzałoby się do wypaczenia zarówno polskiej zasady konstytucyjnej demokratycznego państwa prawnego, zapisanej w art. 2 Konstytucji, jak i podziału kompetencji wynikającego z ustanowionej w traktatach Unii zasady przyznania kompetencji.

79. Ponadto Trybunał Konstytucyjny zarzuca Trybunałowi narzucenie norm jakoby „wykreowanych” przez Trybunał, które zostały uznane za niezgodne z Konstytucją. Wywodzi on z tego, że w odniesieniu do tych norm uznanych za przyjęte ultra vires zasada pierwszeństwa i bezpośrednia skuteczność prawa Unii przestają mieć zastosowanie. Powołując się na to, że jego wyroki mają charakter ostateczny, powszechnie obowiązujący i wywołujący skutek ex tunc, Trybunał Konstytucyjny nakazuje wszystkim polskim organom publicznym powstrzymanie się od stosowania środków tymczasowych i, szerzej, wszelkich norm prawa Unii, które jego zdaniem wykraczają poza kompetencje przyznane w traktatach.

80. Do tego należy dodać, że w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny kwestionuje nie tylko autorytet i wiążący charakter środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał w postanowieniu [Komisja/Polska](#), lecz również wszelkie przysze środki tymczasowe przyjęte na podstawie art. 279 TFUE w odniesieniu do polskiego systemu sądownictwa. W ten sposób Trybunał

Konstytucyjny kwestionuje same postanowienia traktatów, na których Trybunał oparł te środki, a mianowicie art. 4 ust. 3 TUE i art. 279 TFUE.

81. W tym względzie pragnę przypomnieć, że konstytucyjny charakter przepisów krajowych, na które powołuje się Trybunał Konstytucyjny, nie może w żadnym wypadku uzasadniać podważenia zasad pierwszeństwa, bezpośredniej skuteczności i wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału. W związku z tym powoływanie się na te normy konstytucyjne oraz na argument, zgodnie z którym organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do ich wyłącznej kompetencji, w celu obejścia wymogów wynikających z art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z art. 279 TFUE pozostaje niezgodne z jednością, autonomią i skutecznością porządku prawnego Unii.

82. Ta ostatnia uwaga, dotycząca powoływania się przez Trybunał Konstytucyjny na przepisy konstytucyjne w celu udaremnienia stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii, prowadzi mnie w trzeciej kolejności do pogłębienia analizy rozumowania Trybunału Konstytucyjnego w spornych wyrokach, opartego w szczególności na konieczności poszanowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej Polskiej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

83. Pragnę zauważyć, że w spornych wyrokach Trybunał Konstytucyjny, odnosząc się do art. 4 ust. 2 TUE, powołuje się na „tożsamość konstytucyjną” Rzeczypospolitej Polski, aby stwierdzić, że niektóre przepisy pierwotnego prawa Unii nie dają się pogodzić z tą zasadą. Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny powołuje się na „tożsamość konstytucyjną”, opierając się jednocześnie na postanowieniu traktatu dotyczącym tożsamości „narodowej”. Jeśli chodzi o relację między tymi dwoma pojęciami, uważam, że chociaż bez wątplenia mają one wspólne elementy, to pojęcie tożsamości narodowej wydaje się szersze, ponieważ nie ogranicza się wyłącznie do elementów sformalizowanych w tekstach konstytucyjnych. Natomiast pojęcie tożsamości konstytucyjnej ma węższy zakres, ponieważ ogranicza się do zasad i wartości ustanowionych w konstytucji państwa członkowskiego.

84. Jestem zdania, że kwestia ta, dotycząca tożsamości konstytucyjnej, zasługuje na rozważenie, bez wykraczania jednak poza ramy niniejszej sprawy i bez porywania się na wypracowanie ogólnej teorii, tym bardziej że kwestię tę należy badać indywidualnie w każdym przypadku pod uważną i wyłączną kontrolą Trybunału.

85. W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że z wykładni systemowej i z systemowego stosowania klauzuli tożsamości narodowej przewidzianej w art. 4 ust. 2 TUE w żaden sposób nie wynika, by Trybunał postrzegał ją jako czynnik mogący wyznaczać granice nienaruszalnej zasady pierwszeństwa. Jedną z dziedzin, w których odwołanie się „tożsamością narodową” można dostrzec w znaczącym stopniu w orzecznictwie, dotyczy w szczególności badania środków krajowych stanowiących ograniczenie podstawowych swobód rynku wewnętrznego. W tych sprawach poszanowanie tożsamości narodowej zostało podniesione zarówno jako autonomiczna podstawa odstępstwa, jak i jako reguła interpretacji istniejących uzasadnień, takich jak na przykład porządek publiczny<sup>(34)</sup>.

86. W ramach niniejszej opinii ograniczę się do przedstawienia krótkiego podsumowania opartego na kilku przykładach z orzecznictwa.

87. W ramach swojej pierwszej funkcji art. 4 ust. 2 TUE jest wykorzystywany jako narzędzie pozwalające na zidentyfikowanie nadrzędnego względu interesu ogólnego uzasadniającego odstępstwo od stosowania swobody podstawowej. Na przykład w tym kontekście Trybunał zbadał, czy przepisy krajowe mające na celu ochronę języka urzędowego mogą uzasadniać odstępstwo<sup>(35)</sup>. Drugi przykład zastosowania dotyczy ograniczeń prawa do swobodnego przepływu osób opartych na przepisach krajowych ograniczających możliwość powoływania się na tytuły szlacheckie przy przypisywaniu nazwiska<sup>(36)</sup>. Trzeci przykład dotyczy kwestii, czy zasada godności ludzkiej, zapisana w art. 1 Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej), może uzasadniać ograniczenie swobody świadczenia usług<sup>(37)</sup>.

88. W ramach swojej drugiej funkcji art. 4 ust. 2 TUE jest uruchamiany jako kryterium wykładni niektórych przepisów prawa wtórnego w kontekście związanym z podstawowymi strukturami lub

podstawowymi funkcjami państw członkowskich(38).

89. Niemniej jednak – i w tym tkwi zasadniczy element analizy – orzecznictwo dotyczące wykładni art. 4 ust. 2 TUE nie pozwala, jak sugeruje Trybunał Konstytucyjny, na uznanie tożsamości narodowej za element mogący podważyć pełne stosowanie zasady pierwszeństwa. Jak wynika z powyższej analizy, przeciwstawienie sobie pierwszeństwa prawa Unii i tożsamości narodowej państw członkowskich jawi się w rzeczywistości jako pseudokonflikt, ponieważ te dwa pojęcia pełnią odrębne funkcje w ramach porządku prawnego Unii.

90. W drugiej kolejności uważam, że należy przypomnieć, iż art. 4 ust. 2 TUE nie można postrzegać jako rozbieżnego z art. 2 TUE i wyrażonymi w nim podstawowymi wartościami(39). Jak bowiem podkreślił Trybunał, „mimo ich odrębnych tożsamości narodowych nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji »państwa prawnego«, którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały”(40). Wynika z tego, że tożsamość konstytucyjna państwa członkowskiego nie może przeważać nad demokratycznymi podstawami Unii i jej państw członkowskich ani nad wspólnymi wartościami ustanowionymi w art. 2 TUE(41). Przy stosowaniu prawa Unii nie można zaakceptować podejścia opartego na zmiennej geometrii w dziedzinie praworządności. Jak podkreślił Trybunał, jeżeli sąd konstytucyjny państwa członkowskiego uzna, że przepis prawa Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał, narusza obowiązek poszanowania tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego, to sąd ten powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w celu dokonania oceny ważności tego przepisu w świetle art. 4 ust. 2 TUE(42).

91. Podsumowując, i ryzykując, że się powtórzę: podstawowe pytanie w niniejszej sprawie dotyczy stosowania przez Trybunał zasady pierwszeństwa, niezależnie od tego, czy została ona podniesiona w sposób dorozumiany lub wyraźny przez sąd konstytucyjny, gdy kwestionuje on uprawnienie Trybunału do ostatecznego orzekania w przypadku kolizji między prawem Unii a tożsamością konstytucyjną państwa członkowskiego. Odpowiedzi na to pytanie można udzielić jedynie w oparciu o podstawowe stwierdzenie: członkostwo w Unii jest uzależnione od przystąpienia „do struktury prawnej opartej na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – wspólne wartości, na których opiera się Unia, wskazane w art. 2 TUE”(43).

92. Prawdą jest, że nie można zmusić państwa do przystąpienia do Unii wbrew jego woli(44). Jednakże dokonując suwerennego wyboru przystąpienia do niej, musi ono przestrzegać „zasad gry” zgodnie z art. 49 TUE, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek poszanowania wartości Unii po przystąpieniu do niej – wartości, które dobrowolnie i z pełną znajomością rzeczy państwa te zaakceptowały(45). Czy też, jak przypomniał Trybunał w pełnym składzie, a zatem w swym najbardziej znamienitym składzie, „przestrzeganie przez państwo członkowskie wartości wskazanych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego [...]. Poszanowanie tych wartości nie może bowiem zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu”(46).

93. W takim ujęciu art. 4 ust. 2 TUE nie stanowi przeszkody, lecz zachęca do dialogu między porządkiem prawnym Unii a krajowymi porządkami prawnymi. Zamiast narzucać sztywną jednolitość, pozwala on zbudować projekt europejski, który nie jest stałą i monolityczną piramidą, lecz raczej subtelną i dynamiczną siecią, w której uznanie specyfiki krajowej wzmacnia spójność całości(47). Niemniej jednak w celu zapewnienia jednolitości prawa Unii istotne jest, aby Trybunał zachował ostatecznie „ostatnie słowo”.

94. W świetle powyższego należy uznać, że stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niezgodności art. 2, art. 19 ust. 1 akapit drugi, art. 4 ust. 3 TUE i art. 279 TFUE z Konstytucją stanowi oczywiste naruszenie – powiedziałbym nawet, że jedno z najbardziej kardynalnych – podstawowych zasad porządku prawnego Unii. Stanowisko to narusza nie tylko autorytet wyroków Trybunału, ale także wszystkie wartości i zobowiązania, jakie traktaty nakładają na państwa członkowskie.

W rezultacie wykładnia przyjęta przez Trybunał Konstytucyjny poważnie narusza pierwszeństwo, autonomię, jednolitość i skuteczność prawa Unii.

95. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał uznał drugi zarzut Komisji za zasadny.

### **3. W przedmiocie zarzutu trzeciego**

#### **a) Argumenty stron**

96. W ramach zarzutu trzeciego Komisja zarzuca Rzeczypospolitej Polskiej, że ta nie spełnia wymogów art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Wymogi te dotyczą niezawisłości, bezstronności i ustanowienia na mocy ustawy Trybunału Konstytucyjnego.

97. W szczególności uważa ona, że Trybunał Konstytucyjny nie daje już tych gwarancji ze względu na nieprawidłowości, do których doszło przy powołaniu sędziów w grudniu 2015 r. i wyborze jego prezesa w grudniu 2016 r. W grudniu 2015 r. ósma kadencja Sejmu wybrała trzy osoby (M.M., H.C. i L.M.) w celu zastąpienia sędziów, których kadencja wygasła, mimo że siódma kadencja Sejmu wybrała już trzech innych sędziów (R.H., A.J. i K.Ś.) na te same stanowiska w październiku 2015 r. Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r. orzekł, że wybór trzech sędziów przez ósmą kadencję Sejmu był niezgodny z Konstytucją. Tymczasem trzej sędziowie, którzy zostali wybrani niezgodnie z prawem, złożyli ślubowanie, zezwolono im też na udział w posiedzeniach, podczas gdy sędziowie wybrani zgodnie z prawem nie mogli objąć urzędu.

98. Ponadto Komisja podkreśla, że procedura wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, która doprowadziła do powołania J.P. w grudniu 2016 r., była obciążona poważnymi nieprawidłowościami.

99. Rzeczpospolita Polska, podzielając stanowisko Komisji, wyjaśnia, że wadliwy skład Trybunału Konstytucyjnego stanowi główną przyczynę kwestionowania ważności jego wyroków.

#### **b) Analiza**

##### **1) Właściwe orzecznictwo Trybunału**

100. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każdy sąd krajowy, który może orzekać w kwestiach związanych z prawem Unii, powinien zapewnić niezbędne gwarancje niezawisłości i bezstronności oraz powinien być ustanowiony na mocy ustawy(48). Wymogi te wynikają z zasady skutecznej ochrony prawnej zapisanej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 akapit drugi Karty, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

101. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dla zachowania wymogu niezawisłości i bezstronności niezbędne jest istnienie i respektowanie zasad, w szczególności co do składu organu i powoływania jego członków, które pozwalają wykluczyć w przekonaniu jednostek wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne, oraz jego neutralność względem ścierających się przed nim interesów(49).

102. Ponadto wymóg dotyczący „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” ma na celu uniknięcie sytuacji, w której organizacja systemu sądownictwa zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej, oraz zapewnienie, by kwestia ta była regulowana ustawą uchwaloną przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z normami regulującymi wykonywanie jej kompetencji. Wyrażenie to odzwierciedla w szczególności zasadę państwa prawnego i dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie oraz wszelkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obciążony nieprawidłowością, co obejmuje w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości i bezstronności członków danego sądu(50).

103. Co się tyczy naruszenia tego wymogu, Trybunał orzekł, inspirując się w tym zakresie orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że nieprawidłowość, której dopuszczono się

przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów. Przykładem może być stosowanie podstawowych zasad, które stanowią integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa(51). Trybunał wyjaśnił zatem, że z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że jedynie naruszenia dotyczące podstawowych zasad procedury powoływania sędziów i obejmowania przez nich urzędu mogą prowadzić do naruszenia art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”) (52).

## 2) *Zastosowanie w niniejszej sprawie*

### *i) W przedmiocie powołania sędziów Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem Konstytucji*

104. Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny jest „sądem” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem i z wykładnią prawa Unii(53). Wniosek ten znajduje między innymi potwierdzenie w spornych wyrokach, do których odnoszą się zarzuty pierwszy i drugi niniejszej skargi(54).

105. W niniejszej sprawie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (ósmej kadencji) w dniu 2 grudnia 2015 r. wybrał do Trybunału Konstytucyjnego trzy osoby (M.M., H.C. i L.M.) w celu obsadzenia wolnych stanowisk, które zwolniły się w dniu 6 listopada 2015 r. Tymczasem Sejm (siódmej kadencji) przyjął już w dniu 8 października 2015 r. uchwały dotyczące wyboru trzech innych sędziów (R.H., A.J. i K.Ś.) na te same stanowiska.

106. W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie K 34/15(55) Trybunał Konstytucyjny potwierdził między innymi, że siódma kadencja Sejmu była uprawniona do wyznaczenia trzech sędziów w celu zastąpienia sędziów, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r. Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał na obowiązek przyjęcia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowania od trzech osób wybranych w siódmej kadencji Sejmu (R.H., A.J. i K.Ś.) w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r. Ponadto w dniu 9 grudnia 2015 r. wyrokiem K 35/15(56) Trybunał Konstytucyjny uznał za niekonstytucyjny art. 137a ustawy o Trybunale Konstytucyjnym(57), zmienionej ustawą z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, zgodnie z którym w przypadku sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja wygasła w 2015 r., termin na zgłoszenie kandydatur wynosił siedem dni od daty wejścia w życie tego przepisu. Niezgodność z Konstytucją dotyczyła wyboru na stanowiska sędziowskie w Trybunale Konstytucyjnym w miejsce sędziów, których kadencja wygasła w dniu 6 listopada 2015 r.

107. Pomimo stwierdzenia wadliwości powołania dokonanego w grudniu 2015 r. trzech zainteresowani sędziowie złożyli ślubowanie przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej, a w dniu 20 grudnia 2016 r. sędzia J.P., „sędzia pełniący funkcję Prezesa” po przejściu w stan spoczynku prezesa A.R., zezwoliła im na zasiadanie w składzie. Z kolei trzech sędziowie wybrani w październiku 2015 r. nigdy nie mogli objąć urzędu, ponieważ nie odebrano od nich ślubowania.

108. Jak wskazała Komisja, powołanie i dopuszczenie do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym trzech wyżej wymienionych sędziów stanowi rażące naruszenie konstytucyjnej zasady dotyczącej powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, która stanowi integralną część organizacji i funkcjonowania państwa polskiego. Komisja wskazuje również, czemu Rzeczpospolita Polska nie zaprzeczyła, że od upływu terminu na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji z dnia 15 lipca 2022 r. (tj. od dnia 15 września 2022 r.) aż do dzisiaj nie wykonano żadnego z dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 i 9 grudnia 2015 r., a sędzia M.M. nadal zasiada w Trybunale Konstytucyjnym.

109. Uważam również, że warto zauważyć, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce(58) potwierdził, że sytuacja

ta, naruszając prawo do „sądu ustanowionego ustawą” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC, naruszyła podstawową zasadę powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Wynika z tego, że wystąpiło poważne zagrożenie dla niezawisłości i bezstronności sądu konstytucyjnego, mimo że art. 19 TUE i art. 47 Karty wymagają takich gwarancji od sądów krajowych.

*ii) W przedmiocie podnoszonych nieprawidłowości w procedurze mianowania prezes Trybunału Konstytucyjnego*

110. Uważam również, że poważne nieprawidłowości miały również wpływ na procedurę powołania prezes Trybunału Konstytucyjnego.

111. W szczególności w okresie przed upływem kadencji poprzedniego prezesa Trybunału Konstytucyjnego (w dniu 19 grudnia 2016 r.) ustawodawca polski dokonał gruntownego przeglądu procedury wyboru kandydatów. Utworzono nowe stanowisko „sędziego pełniącego funkcję Prezesa” – nieprzewidziane w Konstytucji, której art. 194 ust. 2 dotyczy jedynie Prezesa i Wiceprezesa. W dniu 20 grudnia 2016 r., czyli następnego dnia po odejściu poprzedniego prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał J.P. na to nowo utworzone stanowisko. Tego samego dnia J.P. zezwoliła trzem nieprawidłowo powołanym sędziom na udział w posiedzeniach i zwołała zgromadzenie ogólne. Spośród czternastu obecnych sędziów ośmiu odmówiło wzięcia udziału w głosowaniu, domagając się odroczenia, aby umożliwić obecność piętnastego sędziego. Wniosek ten został oddalony, a J.P. została wybrana na Prezesa Trybunału Konstytucyjnego zaledwie głosami pięciu z czternastu obecnych członków, w tym głosami trzech sędziów, których wybór był już wcześniej kwestionowany(59). W dniu 21 grudnia 2016 r. J.P. została nominowana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prezes Trybunału Konstytucyjnego.

112. Ta kolejność wydarzeń wskazuje moim zdaniem na bezpośredni i konkretny wpływ władzy ustawodawczej i wykonawczej na skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego, co stwarza wysokie ryzyko ingerencji politycznej. Integralność procesu powoływania sędziów, zaufanie jednostek do niezawisłości tego sądu oraz poszanowanie gwarancji przewidzianych w art. 19 TUE i art. 47 Karty zostały głęboko naruszone.

113. Ponadto, jak wskazała Komisja, od Trybunału Konstytucyjnego można by oczekiwać ostrożnej postawy w zamiarze rozwiania wątpliwości wynikających z tych nieprawidłowości. Zamiast tego M.M. brał udział w sprawach dotyczących bezpośrednio zgodności z prawem swojego własnego powołania, naruszając w ten sposób wymóg bezstronności(60).

114. Podsumowując, w świetle powyższego nie ma wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie może zostać uznany za niezawisły i bezstronny „sąd ustanowiony na mocy ustawy”, jak tego wymaga art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wzmocniony przez art. 47 Karty. Uchybienie to podważa bowiem uzasadnione oczekiwania jednostek co do zdolności sądów krajowych do stosowania prawa Unii zgodnie ze standardami europejskimi, a tym samym podważa integralność i skuteczność porządku prawnego Unii.

115. W konsekwencji, i na podstawie niekwestionowanych okoliczności faktycznych, uważam, że procedura powołania trzech sędziów w grudniu 2015 r. oraz sędzi J.P. na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego obciążona była szeregiem nieprawidłowości, które można uznać za „oczywiste i poważne”.

116. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał stwierdził, że Rzeczpospolita Polska uchybiła ciężącemu na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi, a mianowicie nie zapewniła spełnienia przez Trybunał Konstytucyjny wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

117. Z powyższych względów proponuję, aby Trybunał uznał trzeci zarzut Komisji za zasadny.

## **VI. W przedmiocie kosztów**

118. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

119. Zgodnie z proponowanym przeze mnie rozwiązaniem, ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy nakazać jej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję.

## VII. Wnioski

120. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

- 1) stwierdził, że w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (Polska) w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. i z dnia 7 października 2021 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 2) stwierdził, że w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. i z dnia 7 października 2021 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad ogólnych autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz naruszyła wiążący skutek wyroków Trybunału;
- 3) stwierdził, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów tego Trybunału w grudniu 2015 r. oraz w procedurze powołania jego prezes w grudniu 2016 r. i że w związku z tym Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 4) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję Europejską.

---

[1](#) Język oryginału: francuski.

---

[2](#) P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes: étude des sources du droit communautaire*, Presses universitaires de Liège, Liège, 1973 (wyd. 2), s. 227.

---

[3](#) Zobacz między innymi postanowienie Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy) nr 24/2017 z dnia 26 stycznia 2017 r. (IT:COST:2017:24).

---

[4](#) Dz.U. z 2021 r., poz. 1309 (zwany dalej „wyrokiem z dnia 14 lipca 2021 r.”).

---

[5](#) C-791/19 R, zwanym dalej „postanowieniem Komisja/Polska”, EU:C:2020:277.

---

[6](#) Dz.U. z 2021 r., poz. 1852 (zwany dalej „wyrokiem z dnia 7 października 2021 r.”).

---

[7](#) A. Levade, *Identités constitutionnelles et hiérarchies*, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2011, s. 455.

---

[8](#) Zobacz wyrok Ústavní soud (trybunału konstytucyjnego, Republika Czeska), Slovenské důchody XVII (Słowackie emerytury XVII., sprawa Holubec), Pl. ÚS 5/12 z dnia 31 stycznia 2012 r., wydany w następstwie wyroku z dnia 22 czerwca 2011 r., Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415). Zobacz także wyrok Højesteret (sądu najwyższego, Dania), Dansk Industri (DI) acting for Ajos A/S v. The estate left by A, nr 15/2014, UfR 2017.824 H, z dnia 6 grudnia 2016 r., wydany w następstwie wyroku z dnia 19 kwietnia 2016 r., DI (C-441/14, EU:C:2016:278). Zobacz także, w odniesieniu do Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

(federalnego trybunału konstytucyjnego, Niemcy), wyroki: z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15 i in. (PSPP), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2020, s. 246; z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13 i in. (OMT II), *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 2016, s. 440. Co się tyczy Conseil constitutionnel (rady konstytucyjnej, Francja), sąd konstytucyjny może sprawdzić, czy ustawa transponująca, która przejmuje dokładne brzmienie dyrektywy, nie jest sprzeczna z wyraźnymi postanowieniami konstytucji francuskiej ani z „przepisami i zasadami nierozzerwalnie związanymi z tożsamością konstytucyjną Francji, chyba że w konstytucji wyrażono na to zgodę” [decyzje: nr 2004-496 (DC) z dnia 10 czerwca 2004 r., JORF z dnia 22 czerwca 2004 r., s. 11182, tekst nr 3; nr 2006-540 (DC) z dnia 27 lipca 2006 r., JORF z dnia 3 sierpnia 2006 r., s. 11541, tekst nr 2].

---

[9](#) Zobacz między innymi C.I. Nagy, *The Rebellion of Constitutional Courts and the Normative Character of European Union Law*, *International and Comparative Law Quarterly*, 2024, vol. 73, nr 1, 2024, s. 65–101. Autor ten proponuje krytyczną interpretację i ocenę powstającej frondy europejskich trybunałów konstytucyjnych przeciwko bezwarunkowej nadrzędności prawa Unii. W artykule autor przedstawia również narastający sprzeciw w oparciu o teorię *ultra vires*, określa pochodzenie i rozwój tej teorii, a następnie proponuje dogłębną analizę i ścieżki reform. Pokazuje on, że prawdziwe sedno sprawy tkwi nie tyle w nadrzędności prawa Unii, ile w „interpretative primacy” powierzonej Trybunałowi. Autor utrzymuje, że „bunt” zrodził się z postrzegania orzecznictwa Trybunału jako tracącego swój normatywny charakter na rzecz coraz bardziej politycznego. Nie podważając zasady pierwszeństwa jako takiej, autor krytykuje jednak „rozszerzoną” wykładnię wykraczającą poza to, co zostało „zakwestionowane” konstytucyjnie przez państwa członkowskie (zob. w szczególności s. 97–101).

---

[10](#) Zobacz w szczególności pkt 82–93 niniejszej opinii.

---

[11](#) Zobacz wyroki: z dnia 14 września 2017 r., Komisja/Grecja (C-320/15, EU:C:2017:678, pkt 21); z dnia 15 marca 2018 r., Komisja/Republika Czeska (C-575/16, EU:C:2018:186, pkt 105).

---

[12](#) Zobacz pkt 32, 39 niniejszej opinii.

---

[13](#) Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Republika (C-896/19, zwany dalej „wyrokiem Republika”, EU:C:2021:311, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

---

[14](#) Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Euro Box Promotion i in. (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, zwany dalej „wyrokiem Euro Box Promotion i in.”, EU:C:2021:1034, pkt 220, 221 i przytoczone tam orzecznictwo).

---

[15](#) Zobacz wyroki: Republika (pkt 48); z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 88).

---

[16](#) C-824/18, zwanym dalej „wyrokiem A.B. i in.”, EU:C:2021:153.

---

[17](#) Wyrok A.B. i in. (pkt 149, 150).

---

[18](#) C-487/19, zwanym dalej „wyrokiem W.Ż.”, EU:C:2021:798.

---

[19](#) Wyrok W.Ż. (pkt 161).

---

- [20](#) Zobacz pkt 6.4 wyroku z dnia 7 października 2021 r.
- 
- [21](#) Wyrok z dnia 17 grudnia 1970 r. (11/70, EU:C:1970:114).
- 
- [22](#) Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (C-430/21, zwany dalej „wyrokiem RS”, EU:C:2022:99).
- 
- [23](#) Na temat relacji między zasadą pierwszeństwa prawa Unii a zasadą równości zob. J. Kokott, D. Hummel, *Der Vorrang des Unionsrechts als Ausdruck des Gleichheitsprinzips? – Zu einem neuartigen Begründungsansatz der Einschränkung einer Ultra-vires-Kontrolle durch die Gerichte der Mitgliedstaaten*, *Europäische Grundrechte-Zeitschrift*, 2024, s. 1–7.
- 
- [24](#) Trybunał orzekł również, że te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń, traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony, o czym świadczy w szczególności deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, załączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. To samo dotyczy orzecznictwa Trybunału z okresu po wejściu w życie traktatu z Lizbony (zob. wyrok Euro Box Promotion i in., pkt 248, 250).
- 
- [25](#) Zobacz wyroki: RS (pkt 52); z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 79).
- 
- [26](#) Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 77).
- 
- [27](#) Wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 249).
- 
- [28](#) Wyrok Euro Box Promotion i in. (pkt 252).
- 
- [29](#) Zobacz wyrok RS (pkt 70).
- 
- [30](#) Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 72).
- 
- [31](#) Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 73).
- 
- [32](#) W szczególności zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „[s]tworzenie przez TSUE normy, według której sąd krajowy może pominąć te zmiany legislacyjne i orzekać według poprzednio obowiązującej (uchylonej) ustawy, pozbawione jest podstawy kompetencyjnej. W istocie zabieg TSUE sprowadza się bowiem do wskazania i zezwolenia sądowi krajowemu na stosowanie innej ustawy niż uchwalona przez parlament w trybie konstytucyjnym. Zatem norma taka jest niezgodna ze wskazanymi wzorcami kontroli, w szczególności z art. 8 ust. 1 Konstytucji” (pkt 8.3 wyroku z dnia 7 października 2021 r.). Trybunał Konstytucyjny orzekł również, że „norma wyprowadzona przez TSUE z art. 19 ust. 1 akapit drugi oraz art. 2 TUE w zakresie, w jakim – w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE oraz zapewnienia niezawisłości sędziowskiej – przyznaje sądom krajowym kompetencję do stwierdzania wadliwości procesu nominacji sędziego i w jego efekcie odmowy uznania za sędziego osoby powołanej na urząd sędziowski zgodnie z art. 179 Konstytucji, jest niezgodna z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji” (pkt 8.4 wyroku z dnia 7 października 2021 r.).

---

[33](#) Zobacz pkt 6.8, 6.10 wyroku z dnia 14 lipca 2021 r.

---

[34](#) Zobacz B. Guastafarro, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, *Yearbook of European Law*, vol. 31, n° 1, 2012, s. 290. Zobacz także L. Bay Larsen, *Libres réflexions sur l'équilibre entre égalité des citoyens et diversité constitutionnelle dans la jurisprudence de la Cour relative au principe de primauté*, *EU nited in Diversity: The Rule of Law and Constitutional Diversity*, dokumenty Konferencji Międzynarodowej, która odbyła się w Hadze, Niderlandy, w dniach 31 sierpnia-1 września 2023 r., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 2024, s. 109–120, w szczególności s. 115 i nast.

---

[35](#) Zobacz wyroki: z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja/Luksemburg (C-473/93, EU:C:1996:263, pkt 35); z dnia 12 maja 2011 r., Runevič-Vardyn i Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, pkt 86); z dnia 16 kwietnia 2013 r., Las (C-202/11, EU:C:2013:239, pkt 26); z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 68) [w szczególności w odniesieniu do tego ostatniego wyroku zob. K. Lenaerts, S. Adam, *Le dialogue préjudicielle entre la Cour de justice et les juridictions suprêmes et constitutionnelles des États membres*, w: R. Mortier i in. (dir.), *La Cour de cassation en dialogue/Het Hof van Cassatie in dialoog*, Larcier-Intersentia, Bruxelles 2024, s. 649].

---

[36](#) Zobacz wyrok z dnia 2 czerwca 2016 r., Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, pkt 64); zobacz także, nawet przed włączeniem art. 4 ust. 2 TUE do prawa pierwotnego Unii, wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, pkt 83), w przedmiocie regulacji nazwisk.

---

[37](#) Zobacz wyrok z dnia 14 października 2004 r., Omega (C-36/02, EU:C:2004:614, pkt 32).

---

[38](#) Tytułem przykładu: w sprawie dotyczącej organizacji czasu pracy Trybunał orzekł, że rozpatrywane przepisy powinny być stosowane w taki sposób, aby nie ograniczać zdolności sił zbrojnych do wykonywania ich zadań (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, pkt 43–46). Zobacz także wyroki: z dnia 12 czerwca 2014 r., Digibet i Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 34); z dnia 21 grudnia 2016 r., Remondis (C-51/15, EU:C:2016:985, pkt 40–47), w przedmiocie wykorzystania przez Trybunał podziału kompetencji w państwach członkowskich, przewidzianego w art. 4 ust. 2 TUE w dziedzinie zamówień publicznych i regulacji gier hazardowych.

---

[39](#) Zobacz także P. Zinonos, *Le principe de respect des identités nationales comme garantie systémique des noyaux constitutionnels nationaux*, w: *Identité(s) transnationale(s) de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles 2023, s. 533; P. Faraguna, *On the Identity Clause and Its Abuses: „Back to the Treaty”*, *European Public Law*, vol. 27, n° 3, 2021, s. 429.

---

[40](#) Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 234).

---

[41](#) Zobacz A. von Bogdandy, S.W. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity Under the Lisbon Treaty*, *Common Market Law Review*, vol. 48, n° 5, 2011, s. 1430.

---

[42](#) Zobacz wyrok RS (pkt 71).

---

[43](#) Zobacz wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 125); a także Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 143).

---

[44](#) Wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., Wightman i in. (C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 65).

---

[45](#) W przedmiocie art. 49 TUE i ustanowionego w nim obowiązku nieobniżania poziomu ochrony w odniesieniu do poszanowania wartości Unii przez państwa członkowskie zob. m.in. M. Fartunova-Michel, *Le renvoi préjudicielle et l'article 19 TUE*, *Revue des affaires européennes*, n° 1, 2023/1, s. 47 i nast.

---

[46](#) Zobacz wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada (C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 126); a także Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 144).

---

[47](#) Już w 1963 r. Pierre Pescatore wypowiadał się na temat złożonej roli Trybunału w tym względzie, zauważając, że łączy on funkcję „najwyższego arbitra” w zakresie wykładni prawa Unii z funkcją organu mającego na uwadze uzasadnione interesy państw członkowskich. Otóż podkreślił on, że „[w] sporach tego rodzaju Trybunał Sprawiedliwości musi pełnić jednocześnie dwie funkcje: po pierwsze, jest on strażnikiem interesów ogółu i prerogatyw instytucji centralnych; w tym względzie jako Europejczycy musimy mieć nadzieję na odważny i silny Trybunał Sprawiedliwości, mogący narzucić władzę wspólnotową państwom, które pozostają suwerenne i jako takie są zbyt łatwo skłonne do cofnięcia lewą ręką tego, na co zgodziły się prawą ręką, podpisując traktaty europejskie. Jednocześnie jednak te same państwa członkowskie muszą znaleźć w tym samym Trybunale Sprawiedliwości gwarancję swoich uzasadnionych interesów, a także pozostawionej im suwerenności, przed naruszeniami ze strony organu centralnego, które mogłyby mieć charakter inwazyjny; w tym względzie jako obywatele każdego z państw członkowskich pragniemy Trybunału Sprawiedliwości przepojonego tym federalnym duchem, który wie, jak pogodzić potrzebę jedności z głębokim poszanowaniem uzasadnionych prerogatyw należących do władz lokalnych” [tłumaczenie nieoficjalne] (P. Pescatore, *La Cour en tant que juridiction fédérale et constitutionnelle*, w: *Dix ans de jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes*, Rapport général au Congrès européen, Cologne, 24–26 avril 1963, Carl Heymanns Verlag, Cologne, 1963, s. 520–553, powtórzony w: P. Pescatore, *Études de droit communautaire européen 1962–2007: avec une liste bibliographique complémentaire*, w: F. Picod (dir.), *Collection droit de l'Union européenne – Grands écrits*, Bruylant, Bruxelles 2008, s. 87, 88).

---

[48](#) Zobacz wyroki: A.B. i in. (pkt 112); z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 55 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo).

---

[49](#) Zobacz wyroki: W.Ż. (pkt 128); Republika (pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

---

[50](#) Wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Simpson/Rada i HG/Komisja (Szczególna procedura kontroli orzeczenia) (C-542/18 RX-II i C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

---

[51](#) Zobacz wyrok W.Ż. (pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo; a także pkt 152, 153).

---

[52](#) Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658, pkt 83), odwołujący się do wyroku wielkiej izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 1 grudnia 2020 r. w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418, §§ 246, 247).

---

[53](#) Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 38–40).

---

[54](#) Komisja powołuje się również na inne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, a także na wyrok z dnia 7 marca 2017 r., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174), który został wydany w następstwie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Trybunał Konstytucyjny.

---

[55](#) Dz.U. z 2015 r., poz. 2129.

---

[56](#) Dz.U. z 2015 r., poz. 2147.

---

[57](#) Dz.U. z 2015 r., poz. 1064.

---

[58](#) CE:ECHR:2021:0507JUD000490718.

---

[59](#) Ściślej rzecz ujmując, w dniu 20 grudnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego oddało sześć głosów na dwóch kandydatów przy czternastu obecnych sędziach: na J.P. oddano pięć głosów, a na M.M., czyli sędziego Trybunału Konstytucyjnego wybranego w dniu 2 grudnia 2015 r. z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji, oddano jeden głos.

---

[60](#) W szczególności, jak zauważyła Komisja, Trybunał Konstytucyjny orzekał również w składach orzekających, w których zasiadał sędzia M.M., w sprawach dotyczących bezpośrednio zgodności z prawem powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego (w tym M.M.) w dniu 2 grudnia 2015 r., mimo że siódma kadencja Sejmu wybrała już innych sędziów (zob. na przykład wyrok z dnia 24 października 2017 r. w sprawie K 1/17, Dz.U. z 2017 r., poz. 2001, pkt 145–159, w którym Trybunał Konstytucyjny zbadał konstytucyjność przepisu umożliwiającego przydzielenie spraw sędziom Trybunału Konstytucyjnego powołanym w sposób nieprawidłowy w dniu 2 grudnia 2015 r. na stanowiska już obsadzone. Wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich o wyłączenie M.M. i H.C., członków składu orzekającego badających zgodność z Konstytucją przepisu bezpośrednio dotyczącego ich statusu, został w tej sprawie oddalony). Zobacz także w tym względzie wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 273).