



# Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 grudnia 2025 r.\*

## Spis treści

|                                                                                                  |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Ramy prawne .....                                                                                | 4  |
| Prawo Unii .....                                                                                 | 4  |
| Akt przystąpienia .....                                                                          | 4  |
| Traktat UE .....                                                                                 | 4  |
| Traktat FUE .....                                                                                | 6  |
| Karta .....                                                                                      | 6  |
| Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa .....                                            | 7  |
| Prawo polskie .....                                                                              | 8  |
| Konstytucja RP .....                                                                             | 8  |
| Przepisy ustawowe o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ..         | 10 |
| Okoliczności powstania sporu .....                                                               | 13 |
| Postępowania dotyczące trzech sędziów i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego .....                  | 13 |
| Postępowanie dotyczące powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. .... | 13 |
| Postępowanie dotyczące powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego .....                         | 15 |
| Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. i 7 października 2021 r. ....           | 15 |
| Wyrok z dnia 14 lipca 2021 r. ....                                                               | 16 |
| Wyrok z dnia 7 października 2021 r. ....                                                         | 17 |

\* Język postępowania: polski.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | 18 |
| Postępowanie przed Trybunałem .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 19 |
| W przedmiocie skargi .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 19 |
| W przedmiocie zarzutu pierwszego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 19 |
| Argumentacja stron .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 19 |
| Ocena Trybunału .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 21 |
| – W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 22 |
| – W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 26 |
| W przedmiocie zarzutu drugiego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 29 |
| Argumentacja stron .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 29 |
| Ocena Trybunału .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 32 |
| – W przedmiocie zarzucanego uchybienia zasadom autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 32 |
| – W przedmiocie zasady wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ..                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 38 |
| W przedmiocie zarzutu trzeciego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 43 |
| Argumentacja stron .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 43 |
| Ocena Trybunału .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 47 |
| – W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 47 |
| – W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 50 |
| W przedmiocie kosztów .....                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 53 |
| Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 2 TUE – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii – Zasada wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału – Wyroki Trybunału Konstytucyjnego (Polska) – Wyroki Trybunału i środki tymczasowe na podstawie art. 279 TFUE dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Nieuznanie przez Trybunał Konstytucyjny tych wyroków i środków tymczasowych, jako mających charakter ultra vires – Krajowa tożsamość konstytucyjna – Zakaz stosowania art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nałożony przez Trybunał Konstytucyjny na wszystkie organy władzy publicznej – Artykuł 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wymóg niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Wadliwy skład Trybunału Konstytucyjnego |    |

W sprawie C-448/23

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 17 lipca 2023 r.,

**Komisja Europejska**, którą reprezentowali K. Herrmann, C. Ladenburger i P.J.O. Van Nuffel, w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez:

**Królestwo Belgii**, które reprezentowały początkowo M. Jacobs, C. Pochet, L. Van den Broeck i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników, a następnie M. Jacobs, C. Pochet oraz M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników,

**Królestwo Niderlandów**, które reprezentowali M.K. Bulterman, J.M. Hoogveld i C.S. Schillemans, w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

**Rzeczypospolitej Polskiej**, którą reprezentowali początkowo B. Majczyna i S. Żyrek, w charakterze pełnomocników, a następnie B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz (sprawozdawca), wiceprezes, F. Biltgen, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi i F. Schalin, prezesi izb, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, Z. Csehi, i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Spielmann,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 marca 2025 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 W skardze Komisja Europejska wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją RP”) dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (Polska) w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi [TUE];

- stwierdzenie, że w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła swoim zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy ogólnych zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości;
- 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.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Akt przystąpienia*

- 2 Artykuł 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 2003, L 236, s. 33, zwanego dalej „aktem przystąpienia”) stanowi:

„Od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w niniejszym akcie”.

- 3 Artykuł 10 aktu przystąpienia brzmi następująco:

„Stosowanie traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje jest, w ramach środków przejściowych, przedmiotem odstępstw przewidzianych w niniejszym akcie”.

#### *Traktat UE*

- 4 Zgodnie z art. 1 akapity pierwszy i drugi TUE:

„Niniejszym traktatem Wysokie Umawiające Się Strony ustanawiają między sobą Unię Europejską, zwaną dalej »Unią«, której państwa członkowskie przyznają kompetencje do osiągnięcia ich wspólnych celów.

Niniejszy traktat wyznacza nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy, w którym decyzje podejmowane są z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliższej obywateli”.

5 Artykuł 2 TUE ma następujące brzmienie:

„Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”.

6 Artykuł 4 TUE stanowi:

„1. Zgodnie z artykułem 5 wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich.

2. 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.

3. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.

Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrazać urzeczywistnieniu celów Unii”.

7 Artykuł 5 ust. 1 i 2 TUE przewiduje:

„1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”.

8 Artykuł 13 ust. 2 TUE brzmi następująco:

„Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

9 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 prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

10 Artykuł 49 TUE przewiduje:

„Każde państwo europejskie, które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2, i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii. O wniosku tym informuje się Parlament Europejski i parlamenty narodowe. Państwo ubiegające się o członkostwo kieruje swój wniosek do Rady, która stanowi jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji oraz po otrzymaniu zgody Parlamentu Europejskiego, udzielonej większością głosów jego członków. Brane są pod uwagę kryteria kwalifikacji uzgodnione przez Radę Europejską.

Warunki przyjęcia i wynikające z tego przyjęcia dostosowania w traktatach stanowiących podstawę Unii są przedmiotem umowy między państwami członkowskimi a państwem ubiegającym się o członkostwo. Umowa ta podlega ratyfikacji przez wszystkie umawiające się państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”.

*Traktat FUE*

11 Zgodnie z art. 267 TFUE:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

- a) o wykładni traktatów;
- b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.

W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

[...]”.

12 Artykuł 279 TFUE przewiduje:

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

*Karta*

13 Tytuł VI Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), opatrzony nagłówkiem „Wymiar sprawiedliwości”, obejmuje między innymi art. 47, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, który stanowi:

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

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy [...].

[...]”.

14 Artykuł 52 ust. 1 i 3 Karty stanowi:

„1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

[...]

3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

*Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa*

15 Deklaracja nr 17 odnosząca się do pierwszeństwa, dołączona do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony (Dz.U. 2012, C 326, s. 346), ma następujące brzmienie:

„Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [Trybunału] traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.

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

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

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo ([wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., Costa (6/64 EU:C:1964:66)]), w traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa [Trybunału]«”.

## ***Prawo polskie***

### *Konstytucja RP*

- 16 Artykuł 2 Konstytucji RP stanowi:

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

- 17 Artykuł 4 ust. 1 Konstytucji RP przewiduje:

„Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu”.

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

- 19 Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP „Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”.

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

- 21 Artykuł 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP 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”.

- 22 Artykuł 144 Konstytucji RP stanowi:

„1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

3. Przepis ust. 2 nie dotyczy:

[...]

17) powoływania sędziów,

[...]”.

- 23 Artykuł 178 ust. 1 Konstytucji RP stanowi:

„Sędziowie w sprawowaniu swojego urzędu są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom”.

24 Artykuł 179 Konstytucji RP brzmi następująco:

„Sędziowie są powoływani przez Prezydenta Rzeczypospolitej, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa [(zwanej dalej »KRS«)], na czas nieoznaczony”.

25 Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP:

„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”.

26 Artykuł 190 Konstytucji RP przewiduje:

„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”.

27 Artykuł 193 Konstytucji RP brzmi następująco:

„Każdy 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”.

28 Artykuł 194 Konstytucji RP stanowi:

„1. 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.

2. Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego powołuje Prezydent Rzeczypospolitej spośród kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów Trybunału Konstytucyjnego [(zwane dalej »Zgromadzeniem Ogólnym«)].”.

- 29 Zgodnie z art. 197 Konstytucji RP „[o]rganizację Trybunału Konstytucyjnego oraz tryb postępowania przed Trybunałem określa ustawa”.

*Przepisy ustawowe o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym*

- 30 W latach 2015 i 2016 Sejm przyjął szereg ustaw zmieniających organizację i tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.
- 31 W dniu 25 czerwca 2015 r. Sejm przyjął ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1064, zwaną dalej „ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym”), która weszła w życie w dniu 30 sierpnia 2015 r.
- 32 Artykuł 19 ust. 1 tej ustawy przewiduje:
- „1. Prawo zgłaszania kandydata na sędziego Trybunału przysługuje Prezydium Sejmu oraz grupie co najmniej 50 posłów.
2. Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu nie później niż 3 miesiące przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”.
- 33 Zgodnie z art. 21 ust. 1 wspomnianej ustawy osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ślubowanie o treści wskazanej w tym przepisie.
- 34 Artykuł 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym przewidywał przejściowo, w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upłynęła w 2015 r., że termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 30 dni od dnia wejścia w życie tej ustawy.
- 35 W dniu 19 listopada 2015 r. Sejm przyjął w trybie pilnym ustawę o zmianie ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1928, zwaną dalej „ustawą zmieniającą z dnia 19 listopada 2015 r.”), która weszła w życie w dniu 5 grudnia 2015 r.
- 36 Artykuł 1 pkt 3 tej ustawy zmienił art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który z tą chwilą otrzymał następujące brzmienie:
- „Wniosek w sprawie zgłoszenia kandydata na sędziego Trybunału składa się do Marszałka Sejmu 30 dni przed dniem upływu kadencji sędziego Trybunału”.
- 37 Artykuł 1 pkt 4 lit. a) ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. zmienił art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który z tą chwilą otrzymał następujące brzmienie:
- „Osoba wybrana na stanowisko sędziego Trybunału składa wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w terminie 30 dni od dnia wyboru, ślubowanie [...]”.
- 38 Artykuł 1 pkt 4 lit. b) ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. wprowadził do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym art. 21 ust. 1a o następującym brzmieniu:
- „Złożenie ślubowania rozpoczyna bieg kadencji sędziego Trybunału”.

- 39 Artykuł 1 ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. uchylił w pkt 5 art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym i wprowadził w pkt 6 do tej ostatniej ustawy art. 137a przewidujący w odniesieniu do sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływała w 2015 r., że termin na złożenie wniosku, o którym mowa w art. 19 ust. 2, wynosi 7 dni od dnia wejścia w życie tego art. 137a.
- 40 Artykuł 2 ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. stanowił, co następuje:  
„Kadencja dotychczasowego Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego wygasa po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy”.
- 41 W dniu 22 lipca 2016 r. Sejm przyjął ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 1157, zwaną dalej „ustawą z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym”), która miała zastąpić ustawę z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym i wejść w życie w dniu 16 sierpnia 2016 r.
- 42 Artykuł 16 ust. 4 i 7 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym miał następujące brzmienie:  
„4. Obradom Zgromadzenia Ogólnego w części dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko prezesa albo wiceprezesa Trybunału przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia Trybunału uczestniczący w Zgromadzeniu Ogólnym.  
[...]  
7. Wybór kandydatów przeprowadza się, jeśli w Zgromadzeniu Ogólnym bierze udział co najmniej 10 z ogólnej liczby sędziów Trybunału określonej w art. 194 ust. 1 Konstytucji. Każdy sędzia Trybunału uczestniczący w procedurze wyboru ma tylko jeden głos i może głosować tylko na jednego kandydata”.
- 43 Zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym:  
„Sędziów Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej, a do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie podjęli obowiązków sędziego, z dniem jej wejścia w życie prezes Trybunału włącza do składów orzekających i przydziela im sprawy”.
- 44 Wyrokiem z dnia 11 sierpnia 2016 r. (sprawa K 39/16) Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 90 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym jest niezgodny z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.
- 45 W dniu 13 grudnia 2016 r. Sejm przyjął ustawę – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. poz. 2074, zwaną dalej „ustawą o przepisach wprowadzających”), która w odniesieniu do niektórych przepisów weszła w życie w dniu 20 grudnia 2016 r.
- 46 W art. 3 tej ustawy uchylono ustawę z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym.
- 47 Artykuł 18 ustawy o przepisach wprowadzających stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może powierzyć pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jednemu z sędziów tego sądu.

48 Artykuł 20 tej ustawy stanowi:

„Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału, w terminie miesiąca od dnia następującego po dniu ogłoszenia niniejszej ustawy, przeprowadza procedurę przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału na zasadach określonych w art. 21”.

49 Artykuł 21 wspomnianej ustawy, który określa procedurę wskazania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w celu przedstawienia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi:

„1. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału zwołuje posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w sprawie przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału niezwłocznie i zawiadamia sędziów Trybunału o terminie tego posiedzenia.

2. W posiedzeniu, o którym mowa w ust. 1, uczestniczą sędziowie Trybunału, którzy złożyli ślubowanie wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału ustala porządek obrad oraz im przewodniczy.

3. Kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, Zgromadzenie Ogólne wyłania w drodze głosowania, według zasad określonych w ust. 4–9.

4. Każdy sędzia Trybunału, o którym mowa w ust. 2, może zgłosić swoją osobę do procedury wyłaniania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału. Zgłoszenia przyjmuje sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału, od dnia ogłoszenia terminu posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego, o którym mowa w ust. 1, do momentu otwarcia tego posiedzenia.

5. Imiona i nazwiska sędziów Trybunału zgłoszonych zgodnie z ust. 4 umieszcza się na karcie do głosowania w kolejności alfabetycznej. Nad zgłoszonymi kandydaturami głosuje się łącznie. Głos jest ważny, gdy znak »x« lub »+« (dwie przecinające się linie) postawiono w wyznaczonym polu na karcie do głosowania przy nazwisku jednego sędziego Trybunału. Głosowanie jest tajne.

[...]

7. Jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału, Zgromadzenie Ogólne przedstawia w formie uchwały wszystkich sędziów Trybunału, którzy w głosowaniu, o którym mowa w ust. 5, uzyskali co najmniej 5 głosów.

8. W przypadku, gdy wymaganą liczbę głosów, o której mowa w ust. 7, uzyskał tylko jeden sędzia Trybunału, Zgromadzenie Ogólne przedstawia w formie uchwały jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału tego sędziego Trybunału, który uzyskał wymaganą liczbę co najmniej 5 głosów, oraz tego sędziego Trybunału, który zdobył najwyższe poparcie wśród sędziów Trybunału, którzy nie uzyskali wymaganej liczby co najmniej 5 głosów.

9. Jeżeli w przypadku określonym w ust. 8, najwyższe poparcie wśród sędziów Trybunału, którzy nie uzyskali liczby głosów wymaganej w ust. 7, otrzymał więcej niż jeden sędzia Trybunału, Zgromadzenie Ogólne, łącznie z sędzią Trybunału, który uzyskał co najmniej 5 głosów, przedstawia w formie uchwały jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału wszystkich sędziów Trybunału, którzy zdobyli tę samą, najwyższą liczbę głosów.

[...]

11. W przypadku, gdy w trybie określonym w ust. 4–9 nie doszło do wyłonienia co najmniej dwóch sędziów Trybunału jako kandydatów Zgromadzenia Ogólnego na stanowisko Prezesa Trybunału, sędzia pełniący obowiązki Prezesa Trybunału zamyka posiedzenie i ponownie zwołuje Zgromadzenie Ogólne w sprawie przedstawiania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału.

[...]”.

## **Okoliczności powstania sporu**

### ***Postępowania dotyczące trzech sędziów i Prezesa Trybunału Konstytucyjnego***

*Postępowanie dotyczące powołania trzech sędziów Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r.*

- 50 Uchwałami z dnia 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji dokonał wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trzy z tych osób, a mianowicie R.H., A.J. i K.Ś., miały zastąpić sędziów, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r., natomiast dwie z nich – sędziów, których kadencja miała upłynąć w grudniu 2015 r.
- 51 Pierwsza sesja Sejmu VIII kadencji wyłonionego w wyborach parlamentarnych w dniu 25 października 2015 r. odbyła się 12 listopada 2015 r. W dniu 25 listopada 2015 r. Sejm przyjął pięć uchwał w sprawie „stwierdzenia braku mocy prawnej” uchwał z dnia 8 października 2015 r., wzywających Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powstrzymania się od odebrania ślubowania od osób wskazanych w tych uchwałach.
- 52 Uchwałami z dnia 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji dokonał wyboru pięciu osób na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Trzy z tych osób, a mianowicie H.C., L.M. i M.M., miały zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., natomiast dwie z nich – sędziów, których kadencja upływała w grudniu 2015 r. W dniach 3 i 9 grudnia 2015 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odebrał ślubowanie od tych pięciu osób. Jednakże w dniu 3 grudnia 2015 r. Prezes Trybunału Konstytucyjnego odmówił dopuszczenia do orzekania czterech z tych zaprzysiężonych sędziów do czasu wyjaśnienia kwestii ważności ich wyboru przez Sejm.
- 53 W wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r. (sprawa K 34/15) Trybunał Konstytucyjny orzekł w przedmiocie wniosku podnoszącego niezgodność z Konstytucją RP kilku przepisów ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym. Trybunał Konstytucyjny orzekł w istocie, że zgodnie z art. 194 ust. 1 Konstytucji RP wybór nowego sędziego należy do kadencji Sejmu, podczas której upłynęła dziewięcioletnia kadencja sędziego Trybunału Konstytucyjnego. W tych okolicznościach stwierdził on między innymi, że art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym był zgodny z Konstytucją w zakresie, w jakim dotyczył sędziów Trybunału Konstytucyjnego, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r., lecz był niekonstytucyjny w zakresie, w jakim dotyczył sędziów tego sądu, których kadencja miała upłynąć w grudniu 2015 r.
- 54 W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny orzekł, że dokonany w dniu 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji wybór trzech sędziów mających zastąpić sędziów, których kadencja miała upłynąć w dniu 6 listopada 2015 r., był ważny. Ponadto Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej był zobowiązany do odebrania ślubowania od tych trzech

sędziów, ponieważ nie przysługiwała mu w tym względzie swoboda decydowania. Trybunał Konstytucyjny podkreślił natomiast, że Sejm VII kadencji nie był uprawniony do dokonania wyboru dwóch sędziów w celu zastąpienia sędziów, których kadencja miała upłynąć w grudniu 2015 r.

- 55 W wyroku z dnia 9 grudnia 2015 r. (sprawa K 35/15) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność art. 1 pkt 6 ustawy zmieniającej z dnia 19 listopada 2015 r. z art. 194 ust. 1 w związku z art. 7 Konstytucji RP w zakresie, w jakim zasadniczo art. 137a wprowadzony do ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym przewidywał wybór przez Sejm VIII kadencji sędziów mających zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w trakcie Sejmu VII kadencji. Trybunał Konstytucyjny potwierdził natomiast, tak jak uczynił to w wyroku z dnia 3 grudnia 2015 r., zgodność z Konstytucją RP art. 137 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym jako podstawy prawnej wyboru przez Sejm VII kadencji trzech sędziów, którzy mieli zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r. Ponadto wskazał on, że dokonany przez Sejm VIII kadencji na podstawie art. 137a ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym, wprowadzonego ustawą z dnia 19 listopada 2015 r., wybór trzech sędziów, którzy mieli zastąpić sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., skutkowałby zwiększeniem liczby sędziów zasiadających w Trybunale Konstytucyjnym do osiemnastu.
- 56 Mimo tych dwóch wyroków Trybunału Konstytucyjnego żadna z trzech osób wybranych w dniu 8 października 2015 r. przez Sejm w miejsce sędziów, których kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r., nie została zaprzysiężona przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i nie objęła stanowiska w tym Trybunale.
- 57 W dniu 12 stycznia 2016 r. A.R., ówczesny Prezes Trybunału Konstytucyjnego, dopuścił do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym dwie osoby wybrane przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. w miejsce dwóch sędziów, których kadencja upłynęła w grudniu 2015 r.
- 58 W dniu 19 grudnia 2016 r. kadencja A.R. jako prezesa Trybunału Konstytucyjnego dobiegła końca.
- 59 W dniu 20 grudnia 2016 r. zgodnie z art. 18 ustawy o przepisach wprowadzających Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powierzył pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego sędzi J.P. Tego samego dnia J.P. dopuściła do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym H.C., L.M. i M.M., którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r. w miejsce trzech sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r.
- 60 Ponieważ dwóch sędziów Trybunału Konstytucyjnego zmarło w lipcu i grudniu 2017 r., w dniach 19 września 2017 r. i 30 stycznia 2018 r. Sejm wybrał na ich stanowiska dwóch nowych sędziów. Żaden z nich nie był jednym z trzech sędziów, którzy zostali wybrani w dniu 8 października 2015 r. w celu zastąpienia sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r.
- 61 Wyrokiem z dnia 7 maja 2021 r., Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 290, 291) Europejski Trybunał Praw Człowieka, do którego zwróciła się spółka, której skarga konstytucyjna została odrzucona przez Trybunał Konstytucyjny, orzekł, że powołanie do tego sądu M.M., jednego z sędziów zasiadających w składzie orzekającym, który rozpoznawał skargę konstytucyjną tej spółki, było dotknięte poważnymi nieprawidłowościami naruszającymi samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą” przewidzianego w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej

„EKPC”). Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że skarżącej odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” z powodu udziału M.M. w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym.

- 62 U podstaw tego wniosku leżało stwierdzenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, że doszło do oczywistego naruszenia prawa polskiego w zakresie powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego zarówno przez Sejm, jak i przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Europejski Trybunał Praw Człowieka podkreślił, że w dniu 2 grudnia 2015 r. Sejm VIII kadencji wybrał trzy osoby na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego, w tym M.M., w miejsce trzech sędziów, których kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., podczas gdy stanowiska te były już obsadzone przez trzy osoby wybrane przez Sejm VII kadencji w dniu 8 października 2015 r. Ponadto zauważył on, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił odebrania ślubowania od trzech osób wybranych w dniu 8 października 2015 r., mimo że zaprzysiął trzy osoby wybrane w dniu 2 grudnia 2015 r. (§§ 261–270, 275).
- 63 Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że popełnione w ten sposób naruszenie dotyczyło podstawowej normy prawa polskiego mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a mianowicie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, oraz że naruszenie to było na tyle poważne, że podważało legitymację procedury wyboru i naruszało samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, a także zasadę państwa prawnego (§§ 276–287).

#### *Postępowanie dotyczące powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego*

- 64 W dniu 20 grudnia 2016 r. o godz. 9.30 J.P., której właśnie powierzono pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, zwołała na ten sam dzień na godz. 13.30 posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w zamiarze wybrania kandydatów na stanowisko Prezesa tego sądu celem przedstawienia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Jeden z sędziów wniósł o odroczenie Zgromadzenia Ogólnego, wskazując, że z uwagi na krótki termin zwołania tego Zgromadzenia nie wszyscy sędziowie są w stanie wziąć w nim udział. J.P. nie uwzględniła tego wniosku.
- 65 Spośród czternastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego obecnych na Zgromadzeniu Ogólnym jedynie sześcioro sędziów, a wśród nich H.C., L.M. i M.M., zgodziło się na udział w wyborze kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ponieważ J.P. uzyskała pięć głosów, a M.M. – jeden głos, zostali oni przedstawieni Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako kandydaci na to stanowisko.
- 66 W dniu 21 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał J.P. na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.

#### ***Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 lipca 2021 r. i 7 października 2021 r.***

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

*Wyrok z dnia 14 lipca 2021 r.*

- 68 W dniu 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok w sprawie P 7/20, którego uzasadnienie opublikowano w dniu 7 października 2021 r. (zwany dalej „wyrokiem z dnia 14 lipca 2021 r.”).
- 69 W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny, do którego wystąpiła Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego (Polska), rozpoznał pytanie prawne dotyczące zgodności z Konstytucją RP środków tymczasowych nałożonych na Rzeczpospolitą Polską postanowieniem z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), a w szczególności środka zobowiązującego ją do zawieszenia stosowania przepisów ustawowych powierzających tej izbie właściwość w sprawach dyscyplinarnych sędziów.
- 70 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „art. 4 ust. 3 zdanie drugie [TUE] w związku z art. 279 [TFUE] w zakresie, w jakim Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nakłada ultra vires zobowiązania na Rzeczpospolitą Polską jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, wydając środki tymczasowe odnoszące się do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed polskimi sądami, jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1 oraz art. 90 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji [RP] i w tym zakresie nie jest objęty zasadami pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania określonymi w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji [RP]”.
- 71 W odniesieniu do skutków swojego wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „normy kreowane przez Trybunał”, które zostały przyjęte ultra vires, są niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny stwierdził ponadto, co następuje:

„Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji [RP] niniejszy wyrok, stwierdzający hierarchiczną niezgodność zakwestionowanej normy z Konstytucją [RP], jest ostateczny i ma moc powszechnie obowiązującą. Wyrok [Trybunału Konstytucyjnego] kierowany jest do całego kręgu adresatów stosujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prawo [Unii] [...]. Nadto wyrok [Trybunału Konstytucyjnego] wywiera skutki ex tunc i ma charakter aplikacyjny. Orzeczenie, że akt [Unii] nakłada ultra vires na Rzeczpospolitą Polską zobowiązania w zakresie ustroju sądów i ich właściwości oraz trybu postępowania przed sądami, pociąga za sobą taki skutek, że w tym zakresie norma, o którą pyta sąd, nie wywiera na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej żadnych skutków prawnych. W szczególności nie stosuje się wobec aktów normatywnych wydanych ultra vires przez organy, instytucje i jednostki organizacyjne [Unii] zasady bezpośredniego skutku (bezpośredniego stosowania) oraz zasady prymatu prawa unijnego nad ustawami krajowymi przewidzianych w art. 91 ust. 1–3 Konstytucji [RP]”.

*Wyrok z dnia 7 października 2021 r.*

72 W dniu 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny, obradujący w pełnym składzie, po rozpoznaniu wniosku Prezesa Rady Ministrów, wydał wyrok w sprawie K 3/21 (zwany dalej „wyrokiem z dnia 7 października 2021 r.”), którego uzasadnienie opublikowano w dniu 16 listopada 2022 r. i którego sentencja, opublikowana z kolei w dniu 12 października 2021 r., stanowi:

„1. [Artykuł] 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 [...] – osiąga »nowy etap«, w którym:

- a) organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczpospolitą Polską w traktatach,
- b) Konstytucja [RP] 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 [RP].

2. [Artykuł] 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 [RP], jest niezgodny z art. 2, art. 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 178 ust. 1 Konstytucji [RP],
- b) orzekania na podstawie przepisów nieobowiązujących, uchylonych przez Sejm lub uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją [RP], 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 [RP].

3. [Artykuł] 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 [RP],
- 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 [RP],

- 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 [RP], 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 [RP]”.

### **Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

- 73 W dniu 22 grudnia 2021 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej wezwanie do usunięcia uchybienia.
- 74 W wezwaniu tym Komisja wskazała, że w świetle wykładni Konstytucji RP 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 Sprawiedliwości. Komisja uznała również, że Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, wobec czego również w tym zakresie wspomniane państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniu ciążącemu na nim na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 75 W odpowiedzi z dnia 18 lutego 2022 r. Rzeczpospolita Polska zakwestionowała zarzuty wysuwane przez Komisję.
- 76 W dniu 15 lipca 2022 r. Komisja skierowała do Rzeczypospolitej Polskiej uzasadnioną opinię, w której wskazała, że:
- w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, w szczególności w spornych wyrokach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
  - w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny, w szczególności w spornych wyrokach, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy ogólnych zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości;
  - Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jako że w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów w grudniu 2015 r. oraz powołania Prezesa w grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny nie spełnia już wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 77 W odpowiedzi z dnia 14 września 2022 r. Rzeczpospolita Polska podniosła, że wszystkie te zarzuty są bezzasadne.
- 78 W tych okolicznościach Komisja postanowiła wnieść skargę w niniejszej sprawie.

### **Postępowanie przed Trybunałem**

## **W przedmiocie skargi**

- 79 Postanowieniami prezesa Trybunału z dnia, odpowiednio, 23 października i 7 listopada 2023 r. Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji.
- 80 Skarga Komisji obejmuje trzy zarzuty.
- 81 W zarzutach pierwszym i drugim Komisja podnosi, że sporne wyroki naruszają zobowiązania ciążące na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy, po pierwsze, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a po drugie, zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ze względu na nieprawidłowości w procedurach powołania trzech członków Trybunału Konstytucyjnego w grudniu 2015 r. oraz Prezesa tego sądu w grudniu 2016 r.
- 82 W odpowiedzi na skargę Rzeczpospolita Polska wniosła do Trybunału Sprawiedliwości o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej. Jednakże w duplice państwo to wyraźnie wycofało wspomnianą odpowiedź na skargę i w pełni uznało zarzuty podniesione przez Komisję, podkreślając, że podziela argumenty przedstawione przez tę instytucję.
- 83 W tej sytuacji okoliczności faktyczne leżące u podstaw uchybienia zarzucanego w skardze Komisji można uznać za wykazane [zob. podobnie wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., Komisja/Węgry (Zbieranie ścieków komunalnych), C-587/22, EU:C:2023:963, pkt 27].
- 84 Do Trybunału Sprawiedliwości należy jednak ustalenie, czy zarzucane uchybienie istnieje, i to nawet jeśli dane państwo członkowskie nie kwestionuje lub już nie kwestionuje tego uchybienia (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 stycznia 2014 r., Komisja/Hiszpania, C-67/12, EU:C:2014:5, pkt 30; a także z dnia 14 września 2017 r., Komisja/Grecja, C-320/15, EU:C:2017:678, pkt 21).

## **W przedmiocie zarzutu pierwszego**

### *Argumentacja stron*

- 85 W zarzucie pierwszym, który składa się z dwóch części, Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącemu na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązkowi zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Uchybienie to wynika z wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w obu spornych wyrokach.
- 86 Na poparcie części pierwszej zarzutu pierwszego Komisja podnosi niezgodność wyroku z dnia 7 października 2021 r. z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 87 Według tej instytucji z pkt 2 i 3 sentencji tego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny odrzucił wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w jego orzecznictwie, w szczególności w tym, którego źródłem są wyroki z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153) oraz z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798).

- 88 Zdaniem Komisji z orzecznictwa tego wynika, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się ograniczeniu i tym bardziej zniesieniu przewidzianej dotychczas kontroli sądowej uchwał takich jak uchwały podejmowane przez KRS w postępowaniu o powołanie sędziów Sądu Najwyższego. Z orzecznictwa tego wynika również, że kontrola prawidłowości takich postępowań o powołanie na stanowiska sędziowskie stanowi integralną część unijnego wymogu „trybunału ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”, tak że krajowe sądy, w ramach oceny zgodności z prawem orzeczenia sądowego, uprawnione są do zbadania zgodności z prawem postępowania o powołanie na stanowisko sędziowskie sędziego, który wydał zaskarżone orzeczenie.
- 89 Tymczasem w pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny uznał w pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. b) sentencji, a także w pkt 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 i 8.5 uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 7 października 2021 r. za niezgodne z art. 2, 7, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1, art. 178 ust. 1, art. 186 ust. 1 i art. 190 ust. 1 Konstytucji RP skutki wynikające ze stosowania przez sądy krajowe art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153). Trybunał Konstytucyjny oparł swoje stanowisko na własnej wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nieuwzględniającej wykładni Trybunału Sprawiedliwości, i odrzucił wynikające z tego przepisu kompetencje sądów krajowych, po pierwsze, do orzekania na podstawie przepisów krajowych, które już nie obowiązują ze względu na ich uchylenie przez ustawodawcę krajowego lub uznanie ich za niezgodne z Konstytucją RP przez Trybunał Konstytucyjny, a po drugie, do oceny zgodności z prawem uchwały KRS zawierającej wniosek do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o powołanie wymienionych w nim kandydatów na stanowiska sędziowskie.
- 90 W drugiej kolejności Trybunał Konstytucyjny uznał w pkt 3 lit. a) i c) sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r. za niezgodną z art. 2, art. 8 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP kompetencję sądów krajowych, wynikającą z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, do kontroli legalności procedury powołania sędziego, stwierdzenia wadliwości procesu nominacji sędziego oraz uznania orzeczenia wydanego przez sędziego powołanego w ramach takiej procedury za niebyłe.
- 91 Zdaniem Komisji z pkt 6.4 i 8.4 uzasadnienia prawnego tego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją RP wykładnię art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), zgodnie z którą sądy krajowe uprawnione są na podstawie tego postanowienia do przeprowadzenia w konkretnych przypadkach kontroli prawidłowości procesu nominacji sędziego w świetle wpływających z tego postanowienia wymogów.
- 92 Również w tym wypadku Trybunał Konstytucyjny oparł się na własnej wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nieuwzględniającej orzecznictwa Trybunału. Kwestionuje on ogólnie możliwość kontroli przez sądy krajowe, na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, prawidłowości procedury powołania sędziego w celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Tymczasem ogólne wykluczenie takiej możliwości jest niezgodne z wymogiem „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii, opierającego się konkretnie na ocenie legalności procedury powoływania na stanowisko sędziowskie, w wykładni dokonanej w szczególności w wyrokach 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) i z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798).

- 93 Na poparcie części drugiej zarzutu pierwszego Komisja podnosi niezgodność wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 94 Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym wyroku, że środki tymczasowe nałożone przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE podlegają, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE, bezpośredniemu wykonaniu przez organy państwa członkowskiego, w szczególności przez sądy, lecz tylko w zakresie, w jakim środki te objęte są „zasadą przyznania kompetencji UE” i szanują tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego oraz zasady pomocniczości i proporcjonalności.
- 95 Tymczasem w niniejszym wypadku Trybunał Konstytucyjny uznał, że środki tymczasowe dotyczące ustroju i funkcjonowania polskich sądów i procedury przed nimi przewidziane w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) zostały przyjęte ultra vires, gdyż traktaty nie przyznały takiej kompetencji Unii Europejskiej odnośnie do ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami, które odzwierciedlają konstytucyjną tożsamość Rzeczypospolitej Polskiej.
- 96 Ponadto Trybunał Konstytucyjny orzekł, że te środki tymczasowe naruszają zasady pomocniczości i proporcjonalności, gdyż ingerują w dysproporcjonalny sposób w organizację polskiego sądownictwa poprzez odsunięcie sędziów Izby Dyscyplinarnej od orzekania w sprawach dyscyplinarnych, co w jego ocenie narusza zasadę niezawisłości sędziów.
- 97 Komisja twierdzi, że Trybunał Konstytucyjny w sposób oczywisty naruszył prawo do skutecznej ochrony prawnej przewidziane w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE poprzez uznanie za ultra vires i w konsekwencji zakwestionowanie kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do nakładania środków tymczasowych na podstawie art. 279 TFUE, gdy wymaga tego zapewnienie skutecznej ochrony prawnej przed niezależnym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy sądem. Dokonana przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia Konstytucji RP sprzeciwiająca się uznaniu mocy wiążącej takich środków tymczasowych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości uchybia wyraźnie wymogom przewidzianym w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 98 Zdaniem Komisji należy odrzucić argumentację Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którą to właśnie w celu zachowania niezawisłości sędziów polskich Trybunał Konstytucyjny sprzeciwia się wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości oraz nałożonym przez niego środkom tymczasowym służącym zapewnieniu stosowania tego postanowienia. Jak bowiem Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), środki tymczasowe, o które wniosowała Komisja, miały właśnie na celu ochronę niezawisłości sędziowskiej w polskich sądach, a nie jej osłabienie.
- 99 Rzeczpospolita Polska uważa, że zarzut pierwszy jest zasadny.

### *Ocena Trybunału*

- 100 Przed przystąpieniem do badania zarzutu pierwszego należy przypomnieć, że obowiązek poszanowania przez państwa członkowskie postanowień traktatów ciąży na wszystkich ich organach, w tym – w granicach ich uprawnień – na wszystkich organach sądowych. Tak więc co do zasady uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego może zostać stwierdzone na podstawie art. 258 TFUE bez względu na to, który organ tego państwa doprowadził, poprzez swe

działanie lub zaniechanie, do stwierdzonego uchybienia, nawet jeśli chodzi o niezależne organy konstytucyjne [zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka na poczet podatku od dochodów kapitałowych), C-416/17, EU:C:2018:811, pkt 106, 107 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 101 W tych okolicznościach orzecznictwo sądu konstytucyjnego państwa członkowskiego może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli potencjalnie prowadzi do uchybienia przez to państwo członkowskie jego zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

– *W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego*

- 102 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w szczególności ustanowienie, skład, właściwość i funkcjonowanie sądów krajowych, należy do kompetencji tych państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i 19 TUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 48; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 103 Państwa członkowskie powinny czuwać zwłaszcza nad tym, aby przepisy, które ustanawiają na mocy wspomnianej kompetencji, nie naruszały wymogów wynikających z art. 2 i 19 TUE ani nie utrudniały ich skutecznego stosowania.
- 104 Może to dotyczyć szczególnie przepisów krajowych regulujących materialne warunki oraz zasady proceduralne odnoszące się do decyzji o powołaniu sędziego, a także w stosownych przypadkach przepisów dotyczących odpowiedniej kontroli sądowej w kontekście takich postępowań nominacyjnych [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 105 Co się tyczy obowiązków wypływających z art. 19 ust. 1 TUE, postanowienie to, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawnego wyrażoną w art. 2 TUE, powierza sądom państw członkowskich i Trybunałowi zadanie zapewnienia pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [wyroki: 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, EU:C:2021:1034, pkt 217; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 39].
- 106 Zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii wywodzoną z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Taka ochrona prawna została przewidziana także w art. 6 i 13 EKPC, których treść normatywna odpowiada art. 47 Karty. To ostatnie postanowienie powinno być zatem należycie uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. podobnie wyroki: z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 89; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 107 W celu zagwarantowania skutecznej ochrony prawnej każde państwo członkowskie powinno zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zapewnić, by organy powołane – jako „sądy” 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, do których należą w szczególności gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, co znajduje potwierdzenie w art. 47 akapit drugi Karty [zob. podobnie wyroki: 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, EU:C:2021:1034, pkt 220, 221; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 40; z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 70, 71 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 108 Należy wyraźnie podkreślić, że wymogi niezawisłości i bezstronności sądów wchodzą w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej i do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw wywodzonych przez jednostki z prawa Unii oraz zachowania wspólnych państwom członkowskim wartości wyrażonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego. Wymogi te, przewidziane w szczególności w art. 19 TUE, konkretyzują zatem jedną z podstawowych wartości Unii i jej państw członkowskich wyrażonych w art. 2 TUE, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego i których poszanowanie spoczywa zarówno na Unii, jak i na państwach członkowskich [zob. podobnie wyroki: 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 71; z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 94; a także z dnia 29 lipca 2024 r., Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, pkt 46, 47].
- 109 Należy podkreślić w tym względzie, że zadaniem Trybunału – w ramach misji powierzonej mu w art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE – jest zapewnienie poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.
- 110 Jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zważywszy, że Trybunał Sprawiedliwości posiada wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii, to do niego należy sprecyzowanie wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty wymogów co do kryteriów niezawisłości, bezstronności i uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy sądów. W celu zagwarantowania jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, czego wymaga art. 19 ust. 1 TUE, wymogi te nie mogą zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od dokonywanej przez sąd krajowy wykładni przepisów prawa Unii, która nie odpowiada wykładni Trybunału [zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 111 W tym względzie należy przypomnieć, że procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE ustanawia dialog na poziomie sędziowskim między Trybunałem a sądami państw członkowskich i ma dokładnie na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, przez co umożliwia zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie odrębnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 222 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 112 To właśnie tą drogą powinien podążyć sąd krajowy, gdy ma wątpliwości co do zgodności prawa krajowego z przepisem prawa Unii wymagające wykładni tego przepisu.

- 113 Co się tyczy kontroli spełnienia wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, bezsporne jest, że postanowienie to nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii [wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 146]
- 114 Wobec tego sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie w ramach swojej właściwości przepisów prawa Unii, są zobowiązane do zapewnienia pełnej skuteczności wymogów tego prawa, a zatem także art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – w razie potrzeby, z uwagi na bezpośrednią skuteczność tego postanowienia, poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów krajowych, które są z nim sprzeczne (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 61; 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, EU:C:2021:1034, pkt 252 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 115 Tak więc w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga, aby sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, prawa Unii, odstępowały z mocy własnych uprawnień od stosowania wszelkich przepisów krajowych – niezależnie od tego, czy są to przepisy rangi ustawowej czy konstytucyjnej – które są sprzeczne z rzeczonym art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, bez konieczności żądania uprzedniego uchylenia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylenie [zob. podobnie wyroki: z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 251; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 116 Przestrzeganie wspomnianego obowiązku stosowania w całości wszelkich bezpośrednio skutecznych przepisów prawa Unii należy uznać za niezbędne do zagwarantowania pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, czego wymaga art. 19 ust. 1 TUE [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 54].
- 117 W konsekwencji są sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności podlegających bezpośredniemu stosowaniu norm prawa Unii [wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 272 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 118 I tak w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153) Trybunał, do którego wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w kontekście odwołania wniesionego przez kandydatów na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego od uchwał KRS, orzekł zasadniczo w pkt 128, 136 u 139 tego wyroku, że postanowienie to stoi na przeszkodzie zmianom ustawowym w prawie krajowym, które pozbawiają skuteczności, a następnie całkowicie znoszą kontrolę sądową uchwał przyjętych przez

organ o takim charakterze w ramach procedur powoływania sędziów. Trybunał uznał, że jeżeli taki organ nie daje wystarczającej rękojmi niezależności, istnienie środka prawnego przed sądem dostępnego dla kandydatów, którzy nie zostali wybrani, choćby ograniczonego do tego, czy nie doszło do przekroczenia uprawnień lub nadużycia władzy, naruszenia prawa lub popełnienia oczywistego błędu w ocenie, staje się konieczne, ażeby przyczynić się do zabezpieczenia procesu powoływania danych sędziów przed bezpośrednimi lub pośrednimi wpływami [zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie), C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 128, 136, 139].

- 119 W tym samym wyroku Trybunał doprecyzował również wymogi wynikające z zasady pierwszeństwa, które spoczywały na sędzie odsyłającym w przypadku niewyznaczenia przez ustawodawcę krajowego sądu innego niż sąd odsyłający, który spełniałby wymogi niezawisłości wypływające z prawa Unii i miałby po uzyskaniu odpowiedzi Trybunału w przedmiocie przedstawionych przez sąd odsyłający pytań rozpoznać spory zawisłe przed tym ostatnim sądem. I tak Trybunał uznał w pkt 149 tego wyroku, że w tamtym wypadku jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez sąd odsyłający naruszeniom art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które wynikałyby z przyjęcia rozpatrywanej ustawy krajowej pozbawiającej go w istocie jakiejkolwiek skutecznej kompetencji do rozpoznania tych sporów co do istoty poprzez dokonanie kontroli uchwał KRS, było dalsze uznawanie przez ten sąd swojej właściwości, w ramach której wystąpił on do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie obowiązujących do tego czasu przepisów krajowych.
- 120 Ponadto w pkt 154, 155 i 161 wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798) Trybunał doprecyzował obowiązki ciążące na sędzie krajowym, który wystąpił do Trybunału w trybie prejudycjalnym, w wypadku gdyby doszedł on do wniosku, iż całokształt warunków i okoliczności towarzyszących procesowi powołania sędziego krajowego wskazuje na to, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego. W takim przypadku z wymogów ustanowionych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i z zasady pierwszeństwa prawa Unii wynika, że ten sąd krajowy powinien – gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać orzeczenie wydane przez tego sędziego za niebyłe, czemu też nie będzie mógł stanąć na przeszkodzie żaden przepis prawa krajowego.
- 121 W niniejszym wypadku z wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika, że dokonana w nim przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia Konstytucji RP stoi na przeszkodzie temu, by wymogi wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach, o których mowa w szczególności w pkt 118–120 niniejszego wyroku, mogły wywołać w Polsce skutki i zapewnić pełną skuteczność tego postanowienia.
- 122 W pierwszej kolejności bowiem, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 50 opinii, z pkt 2 lit. b) i pkt 3 lit. b) sentencji, a także z pkt 6.2, 6.4, 6.5, 8.3 i 8.5 uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika, że Trybunał Konstytucyjny odrzuca skutki wynikające dla sądów krajowych ze stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości, gdyż wyklucza w sposób ogólny ich właściwość do oceny zgodności z prawem uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie kandydatów na stanowiska sędziowskie.

- 123 W drugiej kolejności, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 51 opinii, z pkt 3 lit. a) i c) sentencji oraz z pkt 6.4 i 8.4 uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika, że Trybunał Konstytucyjny wyłącza w sposób ogólny wynikającą z art. 19 ust. 1. akapit drugi TUE właściwość sądów krajowych do dokonywania, w ramach ich kompetencji, kontroli prawidłowości procedur powoływania sędziów, w tym aktów powołania, do stwierdzenia wadliwości procesu nominacji sędziego, a w konsekwencji do uznania orzeczenia wydanego przez sędziego powołanego w ramach takiej procedury za niebyłe, gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna.
- 124 Tymczasem Trybunał Sprawiedliwości orzekł już, że wykonywanie przez sąd krajowy powierzonych mu w ten sposób w traktatach zadań i wywiązywanie się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniu takiemu jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE z definicji nie może podlegać zakazowi [wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych), C-615/20 i C-671/20, EU:C:2023:562, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 125 W związku z tym wyrok z dnia 7 października 2021 r. stoi na przeszkodzie temu, by polskie sądy mogły stosować w ramach swoich kompetencji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał, w szczególności w wyrokach wymienionych w pkt 118–120 niniejszego wyroku, i podejmować wszelkie środki konieczne do zapewnienia poszanowania prawa zainteresowanych jednostek do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Wyrok z dnia 7 października 2021 r. jest z tego powodu, jak wynika w szczególności z rozważań zawartych w pkt 103, 104, 107, 110, 117 i 119 niniejszego wyroku, oczywiście niezgodny z wymogami nieodłącznie związanymi z tym postanowieniem, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w ramach jego wyłącznej kompetencji do dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii.
- 126 Wynika z tego, że w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 7 października 2021 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 127 Należy zatem uwzględnić część pierwszą zarzutu pierwszego Komisji.
- *W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego*
- 128 Druga część zarzutu pierwszego dotyczy wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., w którym Trybunał Konstytucyjny zakwestionował bezpośrednie zastosowanie środków tymczasowych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277).
- 129 W myśl rozważań zawartych w szczególności w pkt 102–104, 107, 109 i 110 niniejszego wyroku kontrola przestrzegania przez państwa członkowskie wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał, należy w pełni do właściwości Trybunału, w szczególności gdy rozpoznaje on skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE [zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 130 W celu zagwarantowania pełnej skuteczności przyszłego ostatecznego orzeczenia oraz uniknięcia luki w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał, a także w celu zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii, które to stosowanie jest nierozłącznie związane z wyrażoną w art. 2 TUE wartością państwa prawnego, na której opiera się Unia, art. 279 TFUE przyznaje Trybunałowi właściwość do zarządzenia, na wniosek strony złożony w postępowaniu w przedmiocie środków tymczasowych, wszelkich środków tymczasowych, jakie uzna on za niezbędne (zob. podobnie postanowienie z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 94, 97, 102).
- 131 W konsekwencji przepisy krajowe regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości mogą być przedmiotem, w kontekście skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, nie tylko kontroli w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, lecz również środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał i związanych w szczególności z zawieszeniem stosowania tych przepisów (zob. podobnie postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 14 lipca 2021 r., Komisja/Polska, C-204/21 R, EU:C:2021:593, pkt 54).
- 132 W tym względzie z art. 160 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może zarządzić środek tymczasowy, jeżeli zostanie wykazane, że jego zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że ma on pilny charakter, w tym znaczeniu, że jego zarządzenie i wykonanie przed wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty sprawy jest konieczne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącego lub zapewnienia przestrzegania innych środków tymczasowych wcześniej już zastosowanych, przy czym sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje w razie potrzeby wyważenia między wchodzącymi w grę interesami (zob. podobnie postanowienia: z dnia 20 listopada 2017 r., Komisja/Polska, C-441/17 R, EU:C:2017:877, pkt 99, 104; a także z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, EU:C:2018:1021, pkt 29).
- 133 Tymczasem pełna skuteczność prawa Unii zostałaby podważona, gdyby przepis prawa krajowego mógł stanąć na przeszkodzie uznaniu wiążącego skutku środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał na podstawie art. 279 TFUE i w konsekwencji uniemożliwić sądowi krajowemu rozpoznającemu spór podlegający prawu Unii nadanie skuteczności tym środkom tymczasowym w celu zapewnienia w szczególności pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia Trybunału w przedmiocie istnienia praw dochodzonych na podstawie prawa Unii.
- 134 W postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) Trybunał zarządził, na podstawie art. 279 TFUE, zawieszenie do czasu wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie Komisja/Polska (C-791/19) stosowania polskich przepisów przyznających Izbie Dyscyplinarnej właściwość do orzekania, zarówno w pierwszej instancji, jak i w drugiej instancji, w sprawach dyscyplinarnych sędziów. Ponadto w postanowieniu tym Trybunał nakazał Rzeczypospolitej Polskiej powstrzymanie się do czasu wydania tego wyroku od przekazania spraw zawisłych przed Izbą Dyscyplinarną do rozpoznania przez skład, który nie spełnia wymogów niezależności wskazanych w szczególności w wyroku Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982).
- 135 W pkt 77 wspomnianego postanowienia Trybunał orzekł w istocie, że nie można *prima facie* wykluczyć, iż przepisy prawa krajowego, o których zawieszenie wnosiła Komisja, uchybiały ciążącemu na Rzeczypospolitej Polskiej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązкови zagwarantowania, by wszystkie orzeczenia wydawane w postępowaniach dyscyplinarnych

dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i sędziów sądów powszechnych podlegały kontroli organu, który spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną sądową, w tym wymóg niezależności.

- 136 Trybunał stwierdził, w pkt 78 tego postanowienia, że w świetle przedstawionych przez Komisję okoliczności faktycznych oraz elementów wykładni, których dostarczają w szczególności wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego) (C-619/18, EU:C:2019:531) i wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego) (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982), argumenty wysuwane przez tę instytucję na poparcie drugiego zarzutu szczegółowego podnoszonego w ramach pierwszego zarzutu skargi o stwierdzenie uchybienia w sprawie Komisja/Polska (C-791/19), leżące u podstaw wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, ukazują się *prima facie* jako niepozbawione poważnej podstawy.
- 137 Jak wynika z pkt 53 postanowienia z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277), drugi zarzut szczegółowy podnoszony w ramach zarzutu pierwszego tej skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczył naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska nie zapewniała niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej.
- 138 Środki tymczasowe zarządzone w tym postanowieniu przez Trybunał Sprawiedliwości miały zatem na celu zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego wyroku kończącego postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w sprawie Komisja/Polska (C-791/19) poprzez uniknięcie luki w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 139 W niniejszym wypadku w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że środki tymczasowe zarządzone przez Trybunał Sprawiedliwości w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) zostały przyjęte *ultra vires*, ponieważ traktaty nie przyznały Unii kompetencji w zakresie organizacji i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami. Zgodnie z tym wyrokiem środki te były niezgodne z wynikającymi z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP mocą powszechnie obowiązującą i ostatecznym charakterem wyroków Trybunału Konstytucyjnego.
- 140 Wyrok ten wskazuje zatem na to, że Trybunał Konstytucyjny zakwestionował samą zasadę obowiązku dotrzymywania przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających dla niej w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, tak jak obowiązek ten został określony w szczególności w pkt 102–104 niniejszego wyroku. We wspomnianym wyroku Trybunał Konstytucyjny przede wszystkim odmówił uznania – w sposób generalny i z oczywistym naruszeniem tego, co zostało stwierdzone w pkt 130–132 niniejszego wyroku – właściwości Trybunału Sprawiedliwości do zarządzenia, na podstawie art. 279 TFUE, środków tymczasowych mających na celu ochronę przewidzianego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE prawa do skutecznej ochrony prawnej przed niezawisłym sądem w Polsce.
- 141 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 142 Z powyższego wynika, że także część druga zarzutu pierwszego jest zasadna oraz że w konsekwencji zarzut ten należy uwzględnić w całości.

## ***W przedmiocie zarzutu drugiego***

### *Argumentacja stron*

- 143 W zarzucie drugim, który składa się z dwóch części, Komisja utrzymuje, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości. Zdaniem Komisji uchybienie to wynika z tego, że Trybunał Konstytucyjny dokonał w spornych wyrokach wykładni Konstytucji RP skutkującej jednostronnym odrzuceniem zasady pierwszeństwa i skuteczności fundamentalnych postanowień traktatów, takich jak art. 2, art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 TUE i art. 279 TFUE, oraz nakazał wszystkim polskim organom odstąpić od stosowania tych postanowień. Tym samym Trybunał Konstytucyjny uniemożliwia organom krajowym skuteczne stosowanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zastosowanie się do środków tymczasowych nałożonych przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 144 W ramach części pierwszej zarzutu drugiego Komisja zauważa, że w wyroku z dnia 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w szczególności w wyrokach: z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153) oraz z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798), są niezgodne z Konstytucją RP. Ponadto, powołując się na moc powszechnie obowiązującą i ostateczny charakter swoich wyroków zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, Trybunał Konstytucyjny zakazał we wspomnianym wyroku z dnia 7 października 2021 r. wszystkim organom władzy publicznej w Polsce, w tym sądom, stosowania tych norm traktatu UE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 145 W ocenie Komisji konkretnym skutkiem wyroku z dnia 7 października 2021 r. jest zakazanie polskim sądom zapewnienia pełnej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153), ponieważ Trybunał Konstytucyjny uznał w istocie, że wykładnia ta jest niezgodna z art. 8 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim w myśl tej wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wymaga kontroli sądowej uchwał KRS zawierających wnioski o powołanie proponowanych kandydatów na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym.
- 146 Ponadto polskie sądy zostały zobowiązane do powstrzymania się od zapewnienia skuteczności orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości dotyczącemu kompetencji sądów krajowych do oceny zgodności z wynikającym z prawa Unii wymogiem niezależnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, jeżeli taka kontrola sprowadzałaby się do oceny procesu powołania sędziego.
- 147 Zdaniem Komisji w tym względzie w szczególności z pkt 8.3–8.6 uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 7 października 2021 r. wynika, że dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE umożliwiającą właściwym sądom krajowym przeprowadzenie skutecznej kontroli sądowej uchwał KRS poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania przepisów krajowych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, oraz ocenę prawidłowości procedury powołania sędziego, aby zapewnić stronom prawo do skutecznej ochrony sądowej, została zakwalifikowana przez Trybunał Konstytucyjny jako wykładnia ultra vires oraz bezprawnie naruszająca tożsamość konstytucyjną Rzeczypospolitej Polskiej.

- 148 Po pierwsze bowiem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kompetencja sądów krajowych do kontrolowania prawidłowości procedury powołania sędziów pozwoliłaby na ograniczenie konstytucyjnej prerogatywy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do powołania danej osoby na urząd sędziowski na wniosek KRS. Po drugie, stosowanie przez sądy polskie wymogu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, kwestionowałoby legalność aktów powołania na stanowisko sędziego wydanych przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, chociaż akty te nie podlegają kontroli sądowej ze względu na przyznane mu prerogatywy oraz zakaz odwołania lub kontroli powołań sędziowskich raz dokonanych przez Prezydenta wynikający z art. 179 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 17 Konstytucji RP.
- 149 Ponadto w pkt 2.4 i 4.1 uzasadnienia prawnego wyroku z dnia 7 października 2021 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 4 ust. 2 TUE określa granice stosowania zasady pierwszeństwa prawa Unii i kompetencji Trybunału Sprawiedliwości w celu respektowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich oraz kluczowych funkcji państwowych.
- 150 Co się tyczy skutków tego wyroku, z pkt 10 jego uzasadnienia prawnego wynika, że Trybunał Konstytucyjny nie tylko nie pozwala polskim sądom skutecznie stosować art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z wykładnią tego postanowienia dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości, i w razie potrzeby odstąpić z urzędu od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z tą wykładnią, lecz również uważa dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnię tego postanowienia w związku z art. 2 TUE za pozbawioną skutków prawnych w polskim porządku prawnym.
- 151 Wreszcie pkt 1 sentencji tego wyroku zawiera „wysoce niepokojące” stwierdzenie co do zaakceptowania przez Rzeczpospolitą Polską prawnych konsekwencji wynikających z jej przystąpienia do Unii. Stwierdzenie to sformułowane jest jednak w niejednoznaczny sposób, co utrudnia, a wręcz uniemożliwia odczytanie jego konkretnych konsekwencji prawnych.
- 152 Z jednej strony wspomniane stwierdzenie może być odczytywane jako kwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny aktualnej ważności najbardziej fundamentalnych postanowień traktatów, a mianowicie art. 1 akapity pierwszy i drugi oraz art. 4 ust. 3 TUE, w świetle „prowokacyjnego stwierdzenia”, według którego integracja europejska osiągnęła nowy etap, w którym organy Unii działają poza granicami przekazanych im kompetencji, skutkiem czego Konstytucja RP nie jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej i owo państwo członkowskie nie może już funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. Takie stanowisko stanowiłoby frontalny atak na samą koncepcję Unii Europejskiej jako wspólnego porządku prawnego państw członkowskich opartego na wartościach wskazanych w art. 2 TUE, w który to porządek każde działanie instytucji Unii się wpisuje i uważane jest za zgodne z zasadą kompetencji powierzonych, o której mowa w art. 5 ust. 2 TUE.
- 153 Z drugiej strony stwierdzenie zawarte w pkt 1 sentencji wyroku z dnia 7 października 2021 r. może być również rozumiane jako odnoszące się do sytuacji, która jeszcze nie nastąpiła i co do której Trybunał Konstytucyjny sformułował „zastrzeżenie”, przypominając wagę respektowania zasady kompetencji powierzonych, aby utrzymywać integrację europejską w granicach wytyczonych przez traktaty, na których opiera się Unia. Pewne potwierdzenie takiej interpretacji można znaleźć w „uwagach końcowych” w sekcji 11 uzasadnienia prawnego tego wyroku, gdzie Trybunał Konstytucyjny wskazał na możliwość poddania aktów normatywnych Unii, jak i orzecznictwa

Trybunału Sprawiedliwości kontroli konstytucyjności w hipotetycznej, przyszłej sytuacji, w której aktywność Trybunału Sprawiedliwości mogłaby zostać uznana za wkraczającą w wyłączne kompetencje państwa polskiego.

- 154 Komisja dodaje, że fragmenty wyroku z dnia 7 października 2021 r. dotyczące instytucji Unii, które miałyby działać poza przyznanymi im kompetencjami, oraz bezwarunkowego nadrzędnego charakteru Konstytucji RP jedynie wzmacniają jej głębokie zaniepokojenie co do konsekwencji w ogóle wykładni Konstytucji RP dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny odnośnie do prawa Unii. W zakresie, w jakim takie niejednoznaczne twierdzenia przyczyniają się do podważenia jednocześnie skutecznego stosowania art. 4 ust. 3 TUE i zasady pierwszeństwa i skuteczności postanowień prawa Unii diskutowanych na łamach tego wyroku, nasilają one zarzucane uchybienie zasadom autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasadzie wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości.
- 155 W części drugiej zarzutu drugiego Komisja podnosi, że w wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. Trybunał Konstytucyjny zanegował wiążący skutek wszelkich środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE odnoszących się do ustroju i właściwości polskich sądów, wykonywania ich kognicji oraz trybu postępowania przed tymi sądami. W uzasadnieniu prawnym tego wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł bowiem, że środki tymczasowe zarządzane przez Trybunał Sprawiedliwości w postanowieniu z dnia 8 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska (C-791/19 R, EU:C:2020:277) naruszają zasadę przyznania kompetencji oraz polską tożsamość konstytucyjną i są niezgodne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego, wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.
- 156 Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał wprost na prymat Konstytucji RP, jako najwyższego źródła prawa w Polsce, nad tym postanowieniem i tym samym odmówił uznania, że wspomniane postanowienie ma pierwszeństwo przed przepisami krajowymi, podkreślając w tym względzie, że zostało ono wydane *ultra vires* i jest niezgodne z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny uznał również za niekonstytucyjne wszelkie przyszłe środki tymczasowe na podstawie art. 279 TFUE dotyczące polskiego systemu sądownictwa, przez co pozbawił takie środki wszelkich wiążących skutków prawnych w Polsce z naruszeniem zasad pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii, jak również zasady wiążącego charakteru orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości.
- 157 Zdaniem Komisji z sentencji wyroku z dnia 14 lipca 2021 r. wynika, że Trybunał Konstytucyjny uznaje art. 4 ust. 3 TUE w związku z art. 279 TFUE za niezgodny z szeregiem postanowień Konstytucji RP, a mianowicie z art. 2, który ustanawia zasadę państwa prawnego, z art. 7, który ustanawia zasadę legalizmu, z art. 8 ust. 1, który ustanawia zasadę nadrzędności Konstytucji RP, z art. 90 ust. 1, który reguluje przekazanie kompetencji państwa organizacji międzyrządowej, czy też z art. 4 ust. 1, który ustanawia zasadę suwerenności, a to ze względu na fakt, że Trybunał Sprawiedliwości nałożył na Rzeczpospolitą Polską *ultra vires* środki tymczasowe dotyczące ustroju i właściwości polskich sądów oraz trybu postępowania przed tymi sądami.
- 158 Komisja uważa, że ta wykładnia Konstytucji RP narusza art. 4 ust. 3 TUE i art. 279 TFUE, a także zasady pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii, a w konsekwencji podważa jednolite stosowanie tych postanowień traktatów oraz autonomiczny charakter porządku prawnego Unii. Ponadto, negując prawnie wiążący charakter środków tymczasowych zarządzonych przez Trybunał Sprawiedliwości wobec Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 279 TFUE w odniesieniu do ustroju i funkcjonowania polskich sądów, Trybunał Konstytucyjny zaprzecza prawnie wiążącemu charakterowi wyroków Trybunału Sprawiedliwości.

- 159 Rzeczpospolita Polska uważa, że zarzut drugi jest zasadny.
- 160 To państwo członkowskie dodaje, że chociaż państwa członkowskie w swoich konstytucjach różnie regulują stosunek prawa krajowego rangi konstytucyjnej do prawa Unii, to efektywność tego prawa nie może różnić się w poszczególnych państwach członkowskich. Realizacja celów traktatowych nie byłaby możliwa bez zapewnienia jednolitego stosowania prawa Unii, mającego zgodnie z utrwaloną zasadą pierwszeństwo przed prawem krajowym, w tym prawem rangi konstytucyjnej. Ponadto jedynie Trybunał Sprawiedliwości uprawniony jest do dokonywania wiążącej wykładni prawa Unii. Przy tym chociaż orzeczenia polskiego Trybunału Konstytucyjnego są ostateczne, to dopuszczalna jest możliwość odstąpienia przez Trybunał Konstytucyjny od wcześniej wyrażonego poglądu. Tak czy inaczej w niniejszym przypadku – z uwagi na wadliwy skład Trybunału Konstytucyjnego oraz szereg innych okoliczności faktycznych podnoszonych w niniejszej sprawie – jego orzeczenia mogą być kontestowane.

### *Ocena Trybunału*

- 161 W dwóch częściach zarzutu drugiego, które należy przeanalizować łącznie, Komisja podnosi zasadniczo, że sporne wyroki naruszają zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także zasadę wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.
- 162 W tym względzie Komisja wskazuje w istocie, że Trybunał Konstytucyjny z jednej strony uznał, opierając się na własnej wykładni prawa Unii, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 TUE, a także środki tymczasowe zarządzone przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE mają charakter ultra vires, zaś z drugiej strony stwierdził, że z tego względu to orzecznictwo i te środki naruszają polską tożsamość konstytucyjną oraz szereg postanowień Konstytucji RP, w szczególności te, które ustanawiają jej prymat. Wskutek orzeczenia, że wspomniane orzecznictwo i środki tymczasowe są pozbawione skutków prawnych w polskim porządku prawnym, Trybunał Konstytucyjny uniemożliwia organom krajowym skuteczne stosowanie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zastosowanie się do tych środków tymczasowych.

*– W przedmiocie zarzucanego uchybienia zasadom autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii*

- 163 Naruszenie zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii może być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE [zob. w odniesieniu do zasady pierwszeństwa wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 271, 287]. Zasady te są ze sobą ściśle powiązane, w związku z czym należy je rozpatrywać łącznie.
- 164 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym traktatu EWG, traktat ten, choć zawarty w formie umowy międzynarodowej, stanowi on kartę konstytucyjną wspólnoty prawa [zob. podobnie opinia 1/91 (Porozumienie EOG – I) z dnia 14 grudnia 1991 r., EU:C:1991:490, pkt 21].

- 165 Ponadto i nadal zgodnie z tym utrwalonym orzecznictwem traktaty wspólnotowe, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, ustanowiły nowy porządek prawny, który z chwilą ich wejścia w życie stał się częścią systemu prawnego państw członkowskich i wiąże sądy tych państw. W dziedzinach określonych w traktatach państwa członkowskie ograniczyły na rzecz tego nowego porządku prawnego, wyposażonego we własne instytucje, swoje suwerenne prawa, przy czym podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko państwa członkowskie, lecz również ich obywatele [zob. podobnie wyroki: z dnia 5 lutego 1963 r., *van Gend & Loos*, 26/62, EU:C:1963:1, s. 23; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (*Skutki wyroków sądu konstytucyjnego*), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 166 Ustanowiony i rozwinięty w ten sposób w późniejszych traktatach, ostatnio w traktacie z Lizbony, porządek prawny posiada własne ramy konstytucyjne i zasady założycielskie, szczególnie rozwiniętą strukturę instytucjonalną, jak również zupełny system przepisów prawnych, które zapewniają jego funkcjonowanie, i korzysta z autonomii w stosunku do prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego [zob. podobnie opinia 2/13 (*Przystąpienie Unii do EKPC*) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 158, 170 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., *Polska/Parlament i Rada*, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 143].
- 167 Do tego dochodzą zasadnicze cechy porządku prawnego Unii związane z tą autonomiczną naturą, takie jak jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich, a także bezpośrednia skuteczność szeregu przepisów znajdujących zastosowanie do ich obywateli i do nich samych. Wspomniane cechy doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących obopólnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą [zob. podobnie opinia 2/13 (*Przystąpienie Unii do EKPC*) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 166, 167; a także opinia 1/17 (*Umowa CETA UE–Kanada*) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 168 Co się tyczy zasady pierwszeństwa prawa Unii, należy przypomnieć, że Trybunał sformułował tę zasadę w wyroku z dnia 15 lipca 1964 r., *Costa* (6/64, EU:C:1964:66, s. 1158–1160), przy czym miała być ona rozumiana jako uznanie prymatu prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich. W tym względzie Trybunał stwierdził, że skutkiem ustanowienia w traktacie EWG własnego porządku prawnego, który państwa członkowskie przyjęły na zasadach wzajemności, jest brak możliwości uznawania przez nie pierwszeństwa przed tym porządkiem prawnym późniejszego jednostronnego środka, oraz brak możliwości przeciwstawiania prawu wynikającemu z traktatu EWG jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo wspólnotowego charakteru i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty. Ponadto moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu EWG i powodowałoby dyskryminację ze względu na przynależność państwową zabronioną na mocy tego traktatu (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, EU:C:2021:1034, pkt 246).
- 169 Te zasadnicze cechy porządku prawnego Unii oraz znaczenie należnego mu poszanowania zostały zresztą potwierdzone ratyfikacją, bez zastrzeżeń, traktatów zmieniających traktat EWG, a w szczególności traktatu z Lizbony. Przy przyjmowaniu tego ostatniego traktatu konferencja przedstawicieli rządów państw członkowskich uznała bowiem za stosowne, aby w deklaracji nr 17, odnoszącej się do pierwszeństwa, wyraźnie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie traktatów mają

pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo [zob. podobnie wyroki: 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, EU:C:2021:1034, pkt 248; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 170 Po wejściu w życie traktatu z Lizbony Trybunał wielokrotnie potwierdzał swoje wcześniejsze orzecznictwo dotyczące zasady pierwszeństwa prawa Unii, która to zasada nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych unormowań prawa Unii, przy czym prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym unormowaniom w obrębie terytoriów tych państw [wyroki: 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, EU:C:2021:1034, pkt 250; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 50].
- 171 I tak zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one 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 stać na przeszkodzie przepisy prawa krajowego, w tym również rangi konstytucyjnej (wyroki: 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, EU:C:2021:1034, pkt 251; a także z dnia 16 stycznia 2024 r., Österreichische Datenschutzbehörde, C-33/22, EU:C:2024:46, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 172 Należy dodać, że w art. 4 ust. 2 TUE przewidziano, iż Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów. Tymczasem Unia może szanować taką równość tylko wtedy, gdy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii państwa członkowskie nie mogą przedkładać nad porządek prawny Unii środka jednostronnego, niezależnie od jego charakteru (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, EU:C:2021:1034, pkt 249).
- 173 W tym samym duchu należy również zauważyć, że jednolite stosowanie prawa Unii stanowi podstawowy wymóg porządku prawnego Unii. Taki wymóg jest bowiem nierozzerwalnie związany z samym istnieniem wspólnoty prawa i jest niezbędny dla zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów.
- 174 W tym kontekście należy przypomnieć, że aby móc przystąpić do Unii, Rzeczpospolita Polska musiała spełnić kryteria, którym podlegają państwa kandydujące do przystąpienia, a które zostały ustanowione przez Radę Europejską podczas szczytu w Kopenhadze w dniach 21 i 22 czerwca 1993 r. Kryteria te wymagają w szczególności, aby państwo kandydujące „zapewniło stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochronę mniejszości” [wyroki: z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 104; z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 65].
- 175 Ponadto z art. 2 TUE wynika, że Unia opiera się na wartościach – takich jak państwo prawne – które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes

Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 30; z dnia 18 maja 2021 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393, pkt 160 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 176 Prawo Unii opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia, jak sprecyzowano w art. 2 TUE. Założenie to należy do szczególnych i zasadniczych cech prawa Unii, mających związek z samą jego naturą i wynikających z autonomii, jaką prawo to cieszy się względem prawa państw członkowskich oraz prawa międzynarodowego. Oznacza ono i uzasadnia istnienie między państwami członkowskimi wzajemnego zaufania co do tego, że wartości te będą uznawane i w konsekwencji że prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 marca 2018 r., Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 34; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 125 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 177 W konsekwencji art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania. 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 [zob. podobnie wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 126, 127, 232; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 67, 68].
- 178 Artykuł 49 TUE, który przewiduje, że każde państwo europejskie może złożyć wniosek o członkostwo w Unii, precyzuje bowiem, iż Unia łączy państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać [zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 42; a także z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 61].
- 179 Wynika z tego, że poszanowanie przez państwo członkowskie wartości wyrażonych w art. 2 TUE stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających z zastosowania traktatów do tego państwa członkowskiego. Państwo członkowskie nie może zatem zmienić swego ustawodawstwa – ani też swojego orzecznictwa – w sposób prowadzący do osłabienia ochrony wartości państwa prawnego, której konkretny wyraz daje w szczególności art. 19 TUE. Państwa członkowskie są zatem obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle tej wartości, swoich ustawodawstw i swojego orzecznictwa w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 63, 64; a także 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, EU:C:2021:1034, pkt 162 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 180 Tymczasem 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 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 podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały [wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 233, 234; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 73].

- 181 Wynika stąd, że przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania między innymi wymogu niezawisłości sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 182 Podobnie w celu zapewnienia w szczególności skuteczności prawa Unii, która to zasada także jest przedmiotem zarzutu drugiego, państwa członkowskie mają obowiązek zastosować się do zasady pierwszeństwa prawa Unii i powstrzymać się od przyjmowania środków naruszających autonomię porządku prawnego Unii.
- 183 Wreszcie należy zauważyć, że zgodnie z art. 2 aktu przystąpienia państwa członkowskie są związane postanowieniami traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia, a postanowienia te są stosowane w nowych państwach członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych traktatach i w akcie przystąpienia. Trybunał orzekł już, że z powyższego art. 2, a także z art. 10 aktu przystąpienia wynika, iż akt ten jest oparty na zasadzie natychmiastowego i pełnego stosowania przepisów prawa Unii do nowych państw członkowskich, a odstępstwa są czasowo dopuszczalne jedynie wtedy, gdy zostały wyraźnie przewidziane w postanowieniach przejściowych (zob. wyrok z dnia 21 marca 2019 r., Komisja/Polska, C-127/17, EU:C:2019:236, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo),
- 184 A zatem w braku wyraźnego odstępstwa w tym względzie Rzeczpospolita Polska jest, od chwili przystąpienia do Unii w dniu 1 maja 2004 r., bez żadnych zastrzeżeń związana postanowieniami prawa pierwotnego oraz aktami przyjętymi przez instytucje Unii przed jej przystąpieniem, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał.
- 185 Poprzez ratyfikację aktu przystąpienia to państwo członkowskie zaakceptowało samą koncepcję Unii jako wspólnego dla państw członkowskich porządku prawnego, wykazującego wszystkie cechy i szczególne właściwości opisane w pkt 163–181 niniejszego wyroku, i przystąpiło do tego porządku prawnego.
- 186 W tych okolicznościach Rzeczpospolita Polska jest zobowiązana w szczególności, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy wyrażoną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zapewnić na swoim terytorium stosowanie i poszanowanie prawa Unii, a na mocy art. 4 ust. 3 akapit drugi TUE podjąć wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. Przepisy jej krajowego porządku prawnego, nawet rangi konstytucyjnej, nie mogą, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, uzasadniać nieprzestrzegania tych zobowiązań (zob. wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., Komisja/Węgry, C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 187 W niniejszym wypadku, co się tyczy wyroku z dnia 7 października 2021 r., z pkt 2 i 3 jego sentencji wynika, że dokonana w nim przez Trybunał Konstytucyjny wykładnia Konstytucji RP stwarza przeszkodę dla tego, by wymogi wynikające z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości, mogły wywoływać skutki prawne w polskim porządku prawnym. Ponadto, jak wynika z sekcji 10 uzasadnienia prawnego tego wyroku, sąd ten nakazał wszystkim organom władzy publicznej w Polsce, a w szczególności sądom, powstrzymanie się od stosowania tych norm, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości, powołując się na moc powszechnie obowiązującą i ostateczny charakter swoich wyroków.
- 188 Wreszcie we wspomnianym wyroku Trybunał Konstytucyjny dokonał, jak wynika w szczególności z pkt 1 sentencji oraz z pkt 6.2 i 6.4 uzasadnienia prawnego, wykładni Konstytucji RP, która odrzuca pierwszeństwo prawa Unii przed polskimi normami konstytucyjnymi, co zostało jasno przedstawione między innymi w pkt 167–171 niniejszego wyroku.
- 189 Co się tyczy wyroku z dnia 14 lipca 2021 r., Trybunał Konstytucyjny orzekł w istocie, jak stwierdzono w pkt 140 niniejszego wyroku, że wszelkie środki tymczasowe zarządzone przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE i mające na celu ochronę prawa do skutecznej ochrony prawnej przed niezawisłym sądem w Polsce, o którym mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie wywołują wiążących skutków w polskim porządku prawnym. W szczególności z pkt 6.8–6.10 uzasadnienia prawnego tego wyroku wynika, że Trybunał Konstytucyjny oparł swoje stanowisko na prymacie Konstytucji RP jako najwyższego źródła krajowego porządku prawnego.
- 190 W tym względzie należy dodatkowo zauważyć, że – jak można wywnioskować z uzasadnienia prawnego i sentencji spornych wyroków – Trybunał Konstytucyjny uważa, iż z jednej strony art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony art. 4 ust. 3 TUE i art. 279 TFUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał, są niezgodne z szeregiem zasad ustanowionych w Konstytucji RP i naruszają polską tożsamość konstytucyjną.
- 191 Jednakże w świetle rozważań zawartych w szczególności w pkt 177–180 i 186 niniejszego wyroku nie można skutecznie utrzymywać, że poszanowanie wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona prawna i niezależność sądownictwa, wyrażonych w art. 2 i w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które to poszanowanie warunkuje zarówno przystąpienie państwa członkowskiego do Unii, jak i jego uczestniczenie w jej funkcjonowaniu, wiąże się z wymogami mogącymi 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, takich jak w szczególności rzeczzone art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie może zwalniać państw członkowskich z obowiązku przestrzegania wymogów, które z nich wynikają [zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 72].
- 192 Taki wniosek odnosi się również do art. 4 ust. 3 TUE oraz art. 279 TFUE, które mają na celu zapewnienie pełnego poszanowania i skuteczności prawa Unii.
- 193 Nie można zatem zaakceptować, by Rzeczpospolita Polska uchylała się od swoich zobowiązań wynikających z art. 2, art. 4 ust. 3, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz z art. 279 TFUE, twierdząc, że wynikające z tych postanowień wymogi mogą naruszać polską tożsamość konstytucyjną, skoro ustanowione w tych postanowieniach wartości i zasady stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego, do którego to państwo członkowskie dobrowolnie przystąpiło.

- 194 Z powyższego wynika, że wykładnia Konstytucji RP dokonana przez Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach oczywiście narusza pierwszeństwo przysługujące będącym przedmiotem tych wyroków art. 2, art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także art. 279 TFUE.
- 195 Ponadto, uniemożliwiając jednostronnie organom władzy publicznej w Polsce stosowanie tych norm prawa Unii, sporne wyroki godzą również w sposób oczywisty w zasady autonomii, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii.
- 196 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii.

– *W przedmiocie zasady wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości*

- 197 Ze spornych wyroków wynika, iż Trybunał Konstytucyjny uznał, że z jednej strony orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony środki tymczasowe zarządzone przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 279 TFUE, mające na celu ochronę prawa do skutecznej ochrony prawnej przed niezawisłym sądem w Polsce, naruszają polską tożsamość konstytucyjną z tego powodu, że stanowią akty ultra vires.
- 198 Z wyroków tych wynika również, że Trybunał Konstytucyjny wskazał, iż zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia w przyszłości kontroli ultra vires orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w celu ochrony tej tożsamości.
- 199 W tym względzie należy zauważyć, że stwierdzenia zawarte w pkt 185 i 186 niniejszego wyroku można przenieść bez żadnych zastrzeżeń na grunt norm regulujących system sądowniczy Unii, a zatem w odniesieniu do wynikającego z traktatów podziału kompetencji jurysdykcyjnych między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami krajowymi.
- 200 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby zagwarantować zachowanie szczególnych cech i autonomii porządku prawnego Unii, w traktatach ustanowiono system sądowniczy mający na celu zapewnienie spójności i jednolitego charakteru wykładni prawa Unii (wyroki: z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, pkt 35; a także z dnia 24 października 2018 r., *XC i in.*, C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 201 W tym kontekście, jak wynika z art. 19 ust. 1 TUE, zadaniem sądów państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości jest zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 50; z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)*, C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 128].
- 202 W tym względzie art. 267 akapit pierwszy TFUE przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów i aktów prawnych przyjętych przez instytucje Unii, jak również o ważności tych aktów.

- 203 A zatem wyłącznie do Trybunału Sprawiedliwości należy stwierdzenie nieważności aktu Unii oraz dokonanie ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 52, 71 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 204 Co się tyczy roli sądów krajowych, art. 267 TFUE stanowi w akapicie drugim, że mogą one zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi, a w akapicie trzecim – że są one do tego zobowiązane, jeżeli ich orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego.
- 205 Ten obowiązek sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, wpisuje się w ramy współpracy, ustanowionej w celu zapewnienia jednolitego stosowania i jednolitej wykładni prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, między sądami krajowymi, w ramach ich odpowiedzialności za stosowanie prawa Unii, a Trybunałem Sprawiedliwości. Ów obowiązek ma przede wszystkim na celu zapobieżenie rozwinęciu w danym państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa Unii (wyrok z dnia 15 października 2024 r., KUBERA, C-144/23, EU:C:2024:881, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 206 Dodatkowo spoczywający na sądach krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym stanowi konsekwencję wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości do orzekania o ważności aktów Unii oraz do dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii.
- 207 Ta wyłączna kompetencja Trybunału została zresztą potwierdzona w art. 344 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana [zob. podobnie opinia 1/91 (Porozumienie EOG – I) z dnia 14 grudnia 1991 r., EU:C:1991:490, pkt 35].
- 208 Funkcje i kompetencje powierzone w ten sposób, odpowiednio, sądom krajowym i Trybunałowi Sprawiedliwości są kluczowe dla zachowania samej istoty prawa ustanowionego przez traktaty [zob. podobnie opinia 1/09 (Porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 85; wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., CSUE/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 61].
- 209 Mają one na celu zapewnienie, by prawo Unii w każdych okolicznościach wywoływało te same skutki we wszystkich państwach członkowskich, co pozwoli zagwarantować samą jedność porządku prawnego Unii, jego spójność, pełną skuteczność i autonomię oraz wreszcie odrębny charakter prawa ustanowionego w traktatach [zob. podobnie wyroki: z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 15; z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 73; a także z dnia 9 kwietnia 2024 r., Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem), C-582/21, EU:C:2024:282, pkt 51].
- 210 Co się tyczy kwestii, czy sądy krajowe mają prawo wypowiadać się w przedmiocie zakresu kompetencji przyznanych Unii i poszanowania granic tych kompetencji, prawdą jest, że art. 5 ust. 2 TUE stanowi, po pierwsze, że „[z]godnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do

osiągnięcia określonych w nich celów”, a po drugie, że „[w]szelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich”. Zasada ta została również wyrażona w art. 4 ust. 1 TUE.

- 211 Ponadto zgodnie z art. 13 ust. 2 zdanie pierwsze TUE każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.
- 212 Jednakże wbrew temu, co zdaje się twierdzić Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach, przypomniane w dwóch poprzednich punktach normy i zasady nie upoważniają sądów krajowych do jednostronnego i ostatecznego orzekania o zakresie kompetencji przyznanych Unii i przestrzeganiu granic tych kompetencji.
- 213 O ile bowiem określenie zakresu kompetencji Unii, podobnie jak kontrola przestrzegania granic tych kompetencji, niewątpliwie wymaga wykładni postanowień traktatów, o tyle jedynie Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni tych postanowień, podobnie jak wszystkich innych przepisów prawa Unii.
- 214 W tych okolicznościach przyznanie sądom krajowym kompetencji umożliwiającej im ostateczne rozstrzyganie o zakresie kompetencji przyznanych Unii i przestrzegania granic tych kompetencji byłoby pod wieloma względami niezgodne z naturą prawa Unii.
- 215 W tym względzie, po pierwsze, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że traktaty nie przyznają sądom krajowym, w ramach kompletnego systemu środków prawnych ustanowionego przez te traktaty, uprawnienia do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Unii ani do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 216 Po drugie, autonomia i skuteczność porządku prawnego Unii stoją na przeszkodzie wszelkiej zewnętrznej kontroli orzeczeń Trybunału wydanych w kontekście wykonywania jego wyłącznej kompetencji do dokonywania ostatecznej i wiążącej wykładni prawa Unii oraz do kontroli zgodności z prawem aktów Unii.
- 217 Po trzecie, kompetencje przyznane Unii oraz moc wiążąca prawa Unii nie mogą różnić się w poszczególnych państwach członkowskich. Rozbieżności między sądami państw członkowskich w tym względzie mogłyby zagrozić samej jedności porządku prawnego Unii, zagrozić urzeczywistnieniu celów traktatów i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa oraz równości państw członkowskich i ich obywateli wobec prawa Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 218 I tak, wbrew temu, co orzekł w istocie Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach, właściwość do orzekania o zakresie kompetencji przyznanych Unii w danej dziedzinie i do kontrolowania przestrzegania granic tych kompetencji należy wyłącznie do sądów Unii, a nie do sądów krajowych.

- 219 Ponadto możliwości orzekania przez sądy krajowe o zakresie kompetencji przyznanych Unii nie da się pogodzić z niezbędną spójnością systemu ochrony prawnej ustanowionego w traktatach.
- 220 Prawdą jest, że do właściwych sądów krajowych należy dokonywanie wykładni konstytucji państwa członkowskiego, któremu podlegają, i określenie ewentualnych granic, jakie konstytucja ta nakłada na przystąpienie tego państwa członkowskiego do Unii ustanowionej na mocy traktatu UE i traktatu FUE.
- 221 Jednak od dnia przystąpienia do Unii państwo członkowskie jest, jak wynika z pkt 184 niniejszego wyroku, związane bez żadnych zastrzeżeń innych niż zastrzeżenia przewidziane ewentualnie w akcie przystąpienia wszystkimi postanowieniami prawa pierwotnego oraz aktami przyjętymi przez instytucje Unii przed tym przystąpieniem, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 222 Jeżeli sąd krajowy zastanawia się, w ramach swoich kompetencji, nad zakresem kompetencji Unii w danej dziedzinie lub ma wątpliwości co do ważności aktu prawa Unii ze względu na to, że wykracza on poza sferę kompetencji Unii lub też narusza wynikający z art. 4 ust. 2 TUE wymóg poszanowania przez Unię tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, to wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości, w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jest właściwy do dokonania ostatecznej i wiążącej wykładni rozpatrywanych przepisów prawa Unii i – w razie potrzeby – stwierdzenia nieważności tego aktu.
- 223 W związku z tym, z uwagi na tę wyłączną kompetencję Trybunału, sąd państwa członkowskiego nie może, bazując na własnej wykładni przepisów prawa Unii, skutecznie orzec, że Trybunał Sprawiedliwości wydał orzeczenie z przekroczeniem granic kompetencji przyznanych Unii, i w konsekwencji odmówić wykonania tego orzeczenia [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 72] lub też zakazać organom władzy publicznej państwa członkowskiego, któremu sąd ten podlega, zastosowania się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości lub stosowania przepisów prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości.
- 224 Konstatacje dokonane w dwóch poprzednich punktach odnoszą się również do sytuacji, gdy w orzeczeniu sądu konstytucyjnego lub sądu najwyższego państwa członkowskiego odmawia się, jak ma to miejsce w przypadku spornych wyroków, zastosowania się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości, opierając się w szczególności na stwierdzeniu, że Trybunał przekroczył swoje kompetencje lub że orzeczenia te naruszyły tożsamość konstytucyjną danego państwa członkowskiego w świetle art. 4 ust. 2 TUE.
- 225 W tym względzie prawdą jest, że w myśl art. 13 ust. 2 TUE Trybunał Sprawiedliwości powinien działać w granicach uprawnień przyznanych mu w traktatach, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.
- 226 Ponadto na podstawie art. 4 ust. 2 TUE istnieje możliwość zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie, czy dany obowiązek wynikający z prawa Unii nie narusza tożsamości narodowej państwa członkowskiego [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 227 Jednakże, mimo że to państwa członkowskie określają swoją tożsamość narodową, art. 4 ust. 2 TUE nie można interpretować w sposób przyznający im uprawnienie do jednostronnego wprowadzania odstępstw od przepisów prawa Unii poprzez powołanie się na tę tożsamość narodową.
- 228 W szczególności autonomia, jaką cieszy się prawo Unii względem prawa państw członkowskich, wymaga, aby wykładnia art. 4 ust. 2 TUE uwzględniała strukturę i cele Unii, co można zapewnić tylko wtedy, gdy wykładnia ta zostanie dokonana z poszanowaniem systemu ochrony sądowej Unii, a w szczególności z poszanowaniem wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, przypomnianej w pkt 213 niniejszego wyroku.
- 229 Celem tego postanowienia ani jego skutkiem nie jest upoważnienie sądu konstytucyjnego lub sądu najwyższego państwa członkowskiego – co byłoby wbrew wymogom wynikającym w szczególności z art. 4 ust. 2 i 3 oraz z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którymi jest związany – do odstąpienia od stosowania unormowania prawa Unii ze względu na to, że unormowanie to narusza tożsamość narodową tego państwa członkowskiego tak jak definiuje ją krajowy sąd konstytucyjny lub sąd najwyższy [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 70].
- 230 Jeżeli sąd konstytucyjny lub sąd najwyższy państwa członkowskiego uzna, że przepis prawa Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości, narusza obowiązek poszanowania tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego, to sąd ten powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości 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, ponieważ jedynie Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 71].
- 231 Co się tyczy prawa pierwotnego, Trybunał Sprawiedliwości przy dokonywaniu wykładni zobowiązań państw członkowskich wynikających z innych postanowień prawa pierwotnego bierze pod uwagę wymogi wynikające z art. 4 ust. 2 TUE (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 grudnia 2010 r., Sayn-Wittgenstein, C-208/09, EU:C:2010:806, pkt 92; z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in., C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 232 Niemniej jednak w przypadku, gdy sąd państwa członkowskiego uzna, że wykładnia postanowienia prawa pierwotnego dokonana w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości narusza wymogi wynikające z art. 4 ust. 2 TUE, nie może on, na podstawie własnej wykładni prawa Unii, skutecznie orzec, że Trybunał wydał orzeczenie, wykraczając poza sferę swoich kompetencji, i w konsekwencji odmówić wykonania tego orzeczenia [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 72]. W takim wypadku sąd państwa członkowskiego powinien w razie potrzeby zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby umożliwić mu dokonanie oceny ewentualnego wpływu na wspomnianą wykładnię konieczności uwzględnienia tożsamości narodowej danego państwa członkowskiego, nierozzerwalnie związanej z jego podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.

- 233 Ogólniej rzecz ujmując, gdy przed sądem krajowym podniesiona zostaje kwestia dotycząca zakresu kompetencji Unii lub zgodności z prawem aktu prawa wtórnego, sąd ten jest zobowiązany, o ile kwestia ta ma związek z wykładnią prawa Unii i niezależnie od podnoszonej podstawy nieważności, do respektowania wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości, która stanowi podstawową cechę systemu sądowniczego Unii.
- 234 W niniejszym wypadku z powyższych rozważań wynika, że nie można uznać za zasadną przybliżonej w pkt 197 i 198 niniejszego wyroku argumentacji Trybunału Konstytucyjnego zawartej w spornych wyrokach i opartej na koniecznej ochronie polskiej tożsamości konstytucyjnej.
- 235 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w świetle wykładni Konstytucji RP dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w spornych wyrokach Rzeczpospolita Polska uchybiła wiążącemu skutkowi orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.
- 236 Wynika z tego, że zarzut drugi Komisji należy uwzględnić w całości.

### ***W przedmiocie zarzutu trzeciego***

#### *Argumentacja stron*

- 237 W zarzucie trzecim, który składa się z dwóch części, Komisja podnosi, że Rzeczpospolita Polska uchybiła ciążącemu na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązкови zapewnienia, aby Trybunał Konstytucyjny spełniał gwarancje niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu tego art. 19 ust. 1 akapit drugi w związku z art. 47 Karty.
- 238 W jej ocenie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wypływającego z wyroku z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie) (C-487/19, EU:C:2021:798) wynika, że nieprawidłowości w procedurze powołania na stanowisko sędziowskie mogą prowadzić do naruszenia nie tylko wymogu dotyczącego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, lecz również niezawisłości i bezstronności sądu. Zgodnie z tym wyrokiem taka sytuacja miałaby miejsce w przypadku, gdy powołanie sędziego nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych zasad procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania polskiego systemu sądownictwa, stwarzając rzeczywiste ryzyko zagrożenia prawidłowości skutku, do którego doprowadził proces nominacyjny. W konsekwencji wzbudziłoby to w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności tego sędziego na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, jak również doprowadziło do braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego sędziego, co mogłyby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 239 Zdaniem Komisji Trybunał Konstytucyjny nie zapewnia już gwarancji niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, po pierwsze, wskutek oczywistych nieprawidłowości w powołaniu na stanowiska sędziów tego sądu w grudniu 2015 r., z rażącym naruszeniem polskiego prawa konstytucyjnego, a po drugie, wskutek poważnych nieprawidłowości w procedurze wyboru jego Prezesa w grudniu 2016 r. Każda z tych nieprawidłowości, z powodu

działalności Trybunału Konstytucyjnego w składzie z tak powołanymi osobami, wzbudza w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do bezstronności i niepodatności tego sądu na czynniki zewnętrzne.

- 240 W części pierwszej zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że wybór H.C., L.M. i M.M. na stanowisko sędziego Trybunału Konstytucyjnego w celu zastąpienia sędziów, których dziewięcioletnia kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., oraz objęcie przez nich stanowisk w Trybunale Konstytucyjnym stanowią rażące naruszenie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym nowy sędzia musi być wybrany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której dane stanowisko zwolniło się. Jak zostało potwierdzone w wyrokach Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia i 9 grudnia 2015 r., wybór H.C., L.M. i M.M. w dniu 2 grudnia 2015 r. oraz dopuszczenie ich do orzekania w Trybunale Konstytucyjnym w dniu 20 grudnia 2016 r. były niezgodne z tym postanowieniem Konstytucji RP.
- 241 Te trzy osoby zostały wybrane w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji, mimo że w dniu 8 października 2015 r. Sejm VII kadencji wybrał już trzy inne osoby, a mianowicie R.H., A.J. i K.Ś., w celu zastąpienia sędziów, których dziewięcioletnia kadencja upływała w dniu 6 listopada 2015 r. Trzy osoby wybrane w dniu 2 grudnia 2015 r. złożyły ślubowanie przed Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej jeszcze tego samego dnia i zostały dopuszczone do orzekania w dniu 20 grudnia 2016 r. przez J.P., która pełniła wówczas obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Natomiast Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie odebrał ślubowania od osób wybranych w dniu 8 października 2015 r., w związku z czym nie mogły one objąć swoich funkcji.
- 242 W związku z tym ani w dniu upływu terminu na udzielenie odpowiedzi na uzasadnioną opinię Komisji z dnia 15 lipca 2022 r., ani nawet w dniu wniesienia niniejszej skargi wyroki Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia i 9 grudnia 2015 r. nie zostały wdrożone przez Rzeczpospolitą Polską.
- 243 Ponadto Komisja zwraca uwagę, że w wyroku z dnia 7 maja 2021 r., *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce* (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718), Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł już na podstawie tych samych okoliczności faktycznych, że doszło do naruszenia przez Sejm VIII kadencji i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej podstawowej zasady krajowej mającej zastosowanie do wyboru sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Zastosowawszy trójstopniowy test wypracowany w orzecznictwie wynikającym w szczególności z wyroku z dnia 1 grudnia 2020 r., *Guðmundur Andri Ástráðsson przeciwko Islandii* (CE:ECHR:2020:1201JUD002637418), Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł we wspomnianym wyroku z dnia 7 maja 2021 r., że skarżącej spółce odmówiono prawa do „sądu ustanowionego ustawą” przewidzianego w art. 6 ust. 1 EKPC z powodu udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym sędziego M.M., którego wybór dotknięty był poważnymi nieprawidłowościami naruszających samą istotę tego prawa.
- 244 W części drugiej zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że powołanie J.P. na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w dniu 21 grudnia 2016 r. było obarczone poważnymi nieprawidłowościami, przez co naruszone zostały niezbędne gwarancje niezawisłości i bezstronności wynikające z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.
- 245 W tym względzie Komisja wyjaśnia, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego odgrywa fundamentalną rolę w funkcjonowaniu tego organu konstytucyjnego, ponieważ kieruje jego pracami, reprezentuje go na zewnątrz i wykonuje inne czynności określone w ustawach. Zgodnie

z regulaminem Trybunału Konstytucyjnego Prezes tego sądu decyduje również o wewnętrznym toku postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi oraz wyznacza składy orzekające wraz z ich przewodniczącymi i sędziami sprawozdawcami.

- 246 Co się tyczy przebiegu procedury wyboru, która doprowadziła do powołania J.P., Komisja zauważa, że wraz ze zbliżaniem się upływu w dniu 19 grudnia 2016 r. kadencji uprzedniego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego polski ustawodawca przyjął szereg ustaw nowelizujących procedurę wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa tego sądu ustanowioną dotychczas w art. 16 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, której zgodność z Konstytucją RP została potwierdzona wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 listopada 2016 r. (sprawa K 44/16).
- 247 Przede wszystkim Sejm przyjął w dniu 30 listopada 2016 r. ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. poz. 2072). Następnie w dniu 13 grudnia 2016 r. Sejm przyjął ustawę o przepisach wprowadzających, której art. 21 przewidywał specjalną przejściową procedurę wyboru kandydatów do przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej w celu powołania nowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Procedura miała być kierowana przez „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego”, przy czym to nowe stanowisko zostało ustanowione w art. 18 tej ustawy.
- 248 W dniu 20 grudnia 2016 r., czyli z dniem wejścia w życie art. 16–22 ustawy o przepisach wprowadzających i dzień po przejściu w stan spoczynku A.R., dotychczasowego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 18 tej ustawy, powołał J.P. na nowe stanowisko „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego” mimo pełnienia obowiązków przez Wiceprezesa tego sądu, a mianowicie S.B. Tymczasem to nowe stanowisko nie jest przewidziane w Konstytucji RP, ponieważ jej art. 194 ust. 2 wymienia jedynie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto wcześniejsze ustawy regulujące funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego przewidywały, że jego Wiceprezes lub, w razie przeszkód, każdy inny sędzia wyznaczony przez Prezesa lub najstarszy wiekiem sędzia wykonują obowiązki Prezesa podczas jego nieobecności.
- 249 Tego samego dnia J.P., nowo wyznaczona do pełnienia obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, dopuściła do orzekania trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, od których Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odebrał ślubowanie. Ponadto J.P. natychmiast zwołała Zgromadzenie Ogólne, w skład którego weszły już te trzy osoby.
- 250 Spośród czternastu sędziów obecnych na tym Zgromadzeniu Ogólnym ośmiu odmówiło uczestnictwa w głosowaniu nad wyborem kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, z których jeden na próżno wnosił wcześniej o odroczenie Zgromadzenia Ogólnego, aby umożliwić udział w nim wszystkim sędziom.
- 251 Jednakże mimo że zgodnie z art. 20 ustawy o przepisach wprowadzających J.P. miała miesiąc, poczynwszy od dnia 20 grudnia 2016 r., na przeprowadzenie procedury wyboru kandydatów do przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego na zasadach określonych w art. 21 tej ustawy, J.P. odmówiła odroczenia Zgromadzenia Ogólnego.

- 252 W konsekwencji w dniu 20 grudnia 2016 r. Zgromadzenie Ogólne sześcioma głosami wśród obecnych czternastu sędziów wyłoniło i przedstawiło Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dwóch kandydatów, a mianowicie J.P., która uzyskała pięć głosów, i M.M., wybranego na sędziego Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 grudnia 2015 r. z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, na którego oddano jeden głos. W dniu 21 grudnia 2016 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powołał J.P. na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- 253 Komisja zwraca uwagę, że wprowadzie zasady i reguły wyboru Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego należą w Polsce do materii ustawowej, jednak zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawodawca polski jest zobowiązany do przestrzegania konstytucyjnych zasad rzetelności i efektywności działania instytucji publicznych, podziału i równoważenia się władz oraz zachowania kompetencji tego sądu.
- 254 Procedura wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego została przeprowadzona na podstawie przepisów przejściowych ustawy o przepisach wprowadzających, które fundamentalnie zmieniły tę procedurę wyboru. Zgodnie bowiem z art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym wybór kandydatów na stanowisko Prezesa lub Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego miał odbyć się podczas obrad Zgromadzenia Ogólnego, którym przewodniczyłby najstarszy wiekiem sędzia uczestniczący w tym Zgromadzeniu. Ponadto w myśl art. 16 ust. 7 tej ustawy wybór miał być przeprowadzony tylko wtedy, gdyby w Zgromadzeniu Ogólnym udział brało co najmniej dziesięciu sędziów z ogólnej liczby sędziów Trybunału Konstytucyjnego.
- 255 Artykuł 21 ustawy o przepisach wprowadzających wszedł w życie w dniu 20 grudnia 2016 r. i został natychmiast zastosowany przez sędzię pełniącą obowiązki Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, która została dzień później powołana na Prezesa tego sądu.
- 256 Tymczasem w wyroku z dnia 7 listopada 2016 r. Trybunał Konstytucyjny uznał za sprzeczne z art. 194 ust. 2 Konstytucji RP przedstawienie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów, którzy nie byłiby popierani przez większość sędziów Trybunału Konstytucyjnego lub uzyskali tylko jeden głos. Z pkt 61 i nast. uzasadnienia prawnego tego wyroku wynika bowiem, że przepis ten wymaga, aby dane osoby były kandydatami Zgromadzenia Ogólnego, nie zaś kandydatami grup mniejszościowych lub kandydatami poszczególnych sędziów.
- 257 Zdaniem Komisji J.P. została wybrana i przedstawiona Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako kandydatka na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem Konstytucji RP, ponieważ uzyskała jedynie pięć głosów wśród czternastu sędziów obecnych na Zgromadzeniu Ogólnym, przy czym trzy z tych głosów pochodziły ponadto od sędziów powołanych do Trybunału Konstytucyjnego z naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP.
- 258 Komisja uważa, że naruszenia art. 194 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej powstałe podczas procedury powołania tych trzech sędziów oraz w trakcie wieloetapowej procedury powołania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego nastąpiły na skutek szeregu zmian ustawodawczych i decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, stwarzających sytuację, w której władze ustawodawcza i wykonawcza mogły być postrzegane jako bezpośrednio wpływające na skład i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. W opinii Komisji ten rozwój wypadków spowodował nieprawidłowości, z których każda miała taki charakter i wagę, że stworzyły one rzeczywiste ryzyko, iż władza ustawodawcza i wykonawcza mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień

dyskrecjonalnych wobec Trybunału Konstytucyjnego, zagrażając prawidłowości skutku, do którego miały prowadzić te procedury powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sądu.

259 Rzeczpospolita Polska uznaje zasadność zarzutu trzeciego.

### *Ocena Trybunału*

#### *– W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego*

- 260 Jak przypomniano w pkt 105, 107 i 108 niniejszego wyroku, art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia systemu środków prawnych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii, w szczególności poprzez zagwarantowanie, by organy powołane jako sądy do orzekania w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią tego prawa spełniały wymogi pozwalające zapewnić takie poszanowanie, do których to wymogów należą niezawisłość i bezstronność tych organów.
- 261 W niniejszym wypadku bezsporne jest, że Trybunał Konstytucyjny może w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należy on, jako sąd w rozumieniu tego prawa, do polskiego systemu środków prawnych „w dziedzinach objętych prawem Unii” w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o czym świadczy zresztą odesłanie prejudycjalne przedstawione przez niego w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 7 marca 2017 r., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174). Trybunał Konstytucyjny powinien zatem odpowiadać wymogom skutecznej ochrony sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 262 W tym względzie gwarancje dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio ustawą, a w szczególności gwarancje odnoszące się do podstawowych cech charakterystycznych i składu takiego sądu stanowią kamień węgielny prawa do rzetelnego procesu. Badanie kwestii, czy z uwagi na swój skład organ stanowi niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość – jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy w społeczeństwie demokratycznym powinny wzbudzać u jednostki [zob. podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 263 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wymagane w ten sposób na podstawie prawa Unii gwarancje niezawisłości i bezstronności oznaczają, że muszą istnieć zasady, w szczególności co do składu rozpatrywanego organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalające wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów [wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 109; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 264 W tym względzie ważne jest, by sędziowie byli chronieni przed ingerencją lub naciskami z zewnątrz, które mogłyby zagrozić ich niezawisłości. Normy mające zastosowanie do statusu sędziów i wykonywania przez nich obowiązków powinny pozwalać w szczególności na wykluczenie nie tylko wszelkiego bezpośredniego wpływu w postaci zaleceń, ale również bardziej pośrednich form oddziaływania, które mogą zaważyć na decyzjach danych sędziów, i w ten sposób umożliwić zapobieżenie brakowi widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów, który to brak mógłby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym [wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 110; a także z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 265 Ponadto wymóg dotyczący „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii 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 [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].
- 266 Wymóg ten, który pozostaje w ścisłym związku w szczególności z wymogiem niezawisłości, obejmuje ze swojej natury proces powoływania sędziów (zob. podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, pkt 49, 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 267 Prawdą jest, że nie każde uchybienie, jakie może wystąpić w trakcie procedury powołania sędziego, pozwala na podanie w wątpliwość niezawisłości i bezstronności tego sędziego, a tym samym na wzbudzenie wątpliwości co do tego, czy skład orzekający, w którym on zasiada, ma przymiot „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii (wyrok z dnia 29 marca 2022 r., Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, pkt 123).
- 268 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie prawa podstawowego do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio 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 dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danych sędziów. Ma to miejsce, gdy dotyczy to podstawowych reguł stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa [zob. podobnie wyroki: z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 130; a także z dnia 29 lipca 2024 r., Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 269 Stwierdzenie związane z istnieniem naruszenia wymogu dotyczącego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy oraz ze skutkami takiego naruszenia zależy od całościowej oceny pewnej liczby okoliczności, które, rozpatrywane łącznie, przyczyniają się do powstania, w przekonaniu jednostek, uzasadnionych wątpliwości dotyczących niezawisłości i bezstronności danych sędziów [wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim), C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 270 W niniejszym wypadku bezsporne jest, że okoliczności faktyczne i prawne opisane w pkt 50–56 i 59 niniejszego wyroku prowadzą do wniosku, iż wybór H.C., L.M. i M.M. w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji na stanowiska sędziego Trybunału Konstytucyjnego w celu zastąpienia sędziów, których dziewięcioletnia kadencja upłynęła w dniu 6 listopada 2015 r., nastąpił z rażącym naruszeniem podstawowej normy regulującej powoływanie sędziów tego sądu, mianowicie art. 194 ust. 1 Konstytucji RP zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny, w myśl której sędzia musi zostać wybrany przez Sejm tej kadencji, w trakcie której dane stanowisko sędziego zwolniło się. Ponadto wybór ten dotyczył stanowisk sędziów Trybunału Konstytucyjnego, które zostały już zgodnie z prawem obsadzone przez trzech sędziów wybranych w dniu 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 268, 275, 277).
- 271 Zgodnie z podstawową zasadą dotyczącą procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, o której mowa w poprzednim punkcie, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej był zobowiązany do niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziów wybranych przez Sejm w dniu 8 października 2015 r. i nie przysługiwała mu kompetencja ani do udziału w procesie wyboru sędziów tego sądu, zastrzeżonym dla Sejmu, ani do odmowy odebrania ślubowania od tych trzech sędziów. Tym samym ta odmowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz zaprzysiężenie przez niego trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. również były sprzeczne z podstawowymi zasadami krajowymi regulującymi powoływanie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 269, 270, 278).
- 272 To w szczególności w świetle tych rozważań Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że niezastosowanie się przez polskie organy ustawodawcze i wykonawcze do wyroków Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia i 9 grudnia 2015 r. dotyczących ważności wyboru sędziów tego sądu podważyło cel wymogu „sądu ustanowionego ustawą”, jakim jest ochrona sądownictwa przed bezprawnymi wpływami zewnętrznymi, oraz że przy wyborze trzech sędziów w dniu 2 grudnia 2015 r. dopuszczono się poważnych nieprawidłowości naruszających samą istotę prawa do „sądu ustanowionego ustawą”, przewidzianego w art. 6 EKPC (zob. podobnie wyroki ETPC: z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce, CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, §§ 281, 289, 290; z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda przeciwko Polsce, CE:ECHR:2022:0315JUD00435721, § 277).
- 273 Tym samym, podobnie jak w przypadku oceny dokonanej przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, okoliczności faktyczne i prawne opisane w pkt 50–56 i 59 niniejszego wyroku prowadzą do wniosku, że powołanie H.C., L.M. i M.M. oraz objęcie przez nich stanowisk nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych reguł dotyczących procedury powoływania sędziów Trybunału Konstytucyjnego, stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania polskiego systemu sądownictwa w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 268 niniejszego wyroku.

- 274 Okoliczności te prowadzą również do wniosku, że warunki, w jakich zostali powołani i objęli stanowiska H.C., L.M. i M.M., świadczą o naruszeniu wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim zagroziły one prawidłowości skutku, do którego doprowadził proces nominacji, przyczyniając się do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności tych sędziów na czynniki zewnętrzne, ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów, jak również ich niezawisłości i bezstronności, które to wątpliwości mogą podważyć zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości powinien budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.
- 275 Oczywiście nie ulega wątpliwości, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, który jest datą odniesienia dla oceny istnienia uchybienia na podstawie art. 258 TFUE, spośród trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. przez Sejm VIII kadencji jedynie M.M. pełnił nadal urząd sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Niemniej bezsporne jest również, że w tej dacie odniesienia trzech sędziowie wybrani zgodnie z prawem w dniu 8 października 2015 r. przez Sejm VII kadencji nie złożyli jeszcze ślubowania wobec Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem nie mogli objąć stanowisk sędziego Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto orzeczenia, w których wydaniu uczestniczyli trzech sędziowie wybrani w dniu 2 grudnia 2015 r., w dacie odniesienia nadal istniały w polskim obrocie prawnym.
- 276 Należy zatem stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech jego członków w grudniu 2015 r. Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 277 W świetle powyższych rozważań należy uwzględnić część pierwszą zarzutu trzeciego Komisji.
- *W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego*
- 278 Bezsporne jest, że Prezes Trybunału Konstytucyjnego odgrywa fundamentalną rolę w funkcjonowaniu tego sądu. Zgodnie bowiem z regulaminem Trybunału Konstytucyjnego decyduje on o wewnętrznym toku postępowania z wnioskami, pytaniami prawnymi i skargami konstytucyjnymi oraz wyznacza składy orzekające wraz z ich przewodniczącymi i sędziami sprawozdawcami. Ponadto kieruje on pracami tego sądu, reprezentuje go na zewnątrz i wykonuje inne czynności określone w ustawach.
- 279 Ponieważ osoba zajmująca stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego może w ten sposób wywierać niewątpliwy wpływ na działalność tego sądu, szczególnie ważne jest, aby przy wykonywaniu swoich zadań działała ona w sposób obiektywny i bezstronny oraz by pozostawała ona w tym względzie poza jakimkolwiek wpływem z zewnątrz mogącym zagrozić jej niezależności. W tym celu konieczne jest w szczególności, aby zasady rządzące procedurą powoływania na to stanowisko były skonstruowane sposób niemogący budzić żadnych uzasadnionych wątpliwości dotyczące korzystania z prerogatyw i urzędu Prezesa jako instrumentu wpływania na działalność orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego lub kontroli politycznej tej działalności, a ogólniej co do niepodatności tego sądu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, jak tego wymaga orzecznictwo przytoczone w pkt 263 i 264 niniejszego wyroku.

- 280 Ponadto, zgodnie z tym, co zostało stwierdzone w pkt 266–269 niniejszego wyroku, wymóg dotyczący „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” i wymóg niezawisłości obejmują proces powoływania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego i powodują konieczność przestrzegania podstawowych reguł dotyczących procedury jego powołania.
- 281 W tym względzie bezsporne jest, że reguła zawarta w art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, którą należy uznać za podstawową regułę postępowania nominacyjnego w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 268 niniejszego wyroku, wymaga, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, o którym mowa w pkt 256 niniejszego wyroku, aby kandydaci przedstawiani Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do powołania na stanowisko Prezesa tego sądu byli wybrani przez Zgromadzenie Ogólne. Reguła ta, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny, oznacza, że przedstawienie kandydata, który uzyskał tylko jeden głos, czy też kandydatów grup mniejszościowych lub kandydatów poszczególnych sędziów, jest sprzeczne z Konstytucją RP.
- 282 Tymczasem procedura wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego w celu przedstawienia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej została przeprowadzona na podstawie przepisów przejściowych przewidzianych w ustawie o przepisach wprowadzających, która została przyjęta przez polskiego ustawodawcę w dniu 13 grudnia 2016 r., czyli tuż przed upływem w dniu 19 grudnia 2016 r. kadencji ówczesnego Prezesa tego sądu, i w sposób zasadniczy zmieniła przebieg tej procedury.
- 283 I tak ustawa o przepisach wprowadzających przewiduje w swym art. 18, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może powierzyć pełnienie obowiązków Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jednemu z sędziów tego sądu, a w art. 20 – że „sędzia pełniący obowiązki Prezesa” tego sądu przeprowadza procedurę przedstawiania Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów na stanowisko Prezesa tego sądu. Tymczasem wcześniejsze zasady, zawarte w art. 16 ust. 4 ustawy z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym, przewidywały, że obradom Zgromadzenia Ogólnego w części dotyczącej wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa albo Wiceprezesa przewodniczy najstarszy wiekiem sędzia uczestniczący w Zgromadzeniu Ogólnym.
- 284 Ponadto art. 21 ustawy o przepisach wprowadzających stanowi w ust. 7, że jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Zgromadzenie Ogólne przedstawia sędziów tego sądu, którzy w głosowaniu uzyskali co najmniej pięć głosów, a w ust. 8 dodaje, że w przypadku gdy wymaganą liczbę głosów uzyskał tylko jeden sędzia, Zgromadzenie Ogólne przedstawia jako kandydatów sędziego, który uzyskał wymaganą liczbę co najmniej pięciu głosów, oraz sędziego, który zdobył najwyższe poparcie wśród sędziów, którzy nie uzyskali wymaganej liczby co najmniej pięciu głosów.
- 285 W niniejszym wypadku w dniu 20 grudnia 2016 r., czyli następnego dnia po przejściu w stan spoczynku poprzedniego Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 18 ustawy o przepisach wprowadzających, powołał J.P. na nowo utworzone stanowisko „sędziego pełniącego obowiązki Prezesa” Trybunału Konstytucyjnego, mimo pełnienia obowiązków przez Wiceprezesa tego sądu. Również w dniu 20 grudnia 2016 r. J.P., która dopuściła do orzekania trzech sędziów wybranych w dniu 2 grudnia 2015 r. z oczywistym naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP, zwołała na ten sam dzień posiedzenie Zgromadzenia Ogólnego w zamiarze wybrania kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego celem przedstawienia ich Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, do czego upoważniał ją art. 20 tej ustawy.

- 286 Jeden z sędziów Trybunału Konstytucyjnego wystąpił, ze względu na krótki termin zwołania Zgromadzenia Ogólnego, o odroczenie tych obrad, aby umożliwić wzięcie w nich udziału wszystkim sędziom. J.P., która na podstawie art. 20 ustawy o przepisach wprowadzających dysponowała okresem jednego miesiąca na przeprowadzenie wyboru, odmówiła jednak uwzględnienia tego wniosku. Z tego względu spośród czternastu sędziów Trybunału Konstytucyjnego, którzy byli obecni na posiedzeniu Zgromadzenia Ogólnego, tylko sześcioro sędziów, w tym H.C., L.M. i M.M., którzy zostali wybrani przez Sejm w dniu 2 grudnia 2015 r., zgodziło się wziąć udział w głosowaniu. W wyniku głosowania J.P. uzyskała pięć głosów, a M.M. – jeden głos. Tych dwoje sędziów przedstawiono Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W dniu 21 grudnia 2016 r. J.P., która uzyskała w ten sposób jedynie pięć głosów wśród czternastu sędziów obecnych na Zgromadzeniu Ogólnym, została powołana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego.
- 287 Prawdą jest, że przedstawienie J.P. i M.M. Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego mogłoby wydawać się zgodne z art. 21 ust. 7 i 8 ustawy o przepisach wprowadzających.
- 288 Należy jednak zauważyć, że H.C., L.M. i M.M., którzy zostali wybrani w dniu 2 grudnia 2015 r., znaleźli się wśród sześciorga sędziów, którzy podczas Zgromadzenia Ogólnego w dniu 20 grudnia 2016 r. uczestniczyli w wyborach kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Tymczasem okoliczność, że wybór tych trzech sędziów był dotknięty rażącym naruszeniem art. 194 ust. 1 Konstytucji RP oraz naruszeniem wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogła spowodować wadliwość ich udziału w Zgromadzeniu Ogólnym oraz głosów oddanych przez nich w celu wyboru kandydatów na stanowisko prezesa Trybunału Konstytucyjnego. W związku z tym należy stwierdzić, że nie można uznać, iż J.P. uzyskała w sposób prawidłowy pięć głosów wymaganych przez art. 21 ust. 8 ustawy o przepisach wprowadzających.
- 289 Okazuje się zatem, że przedstawienie J.P. i M.M. jako kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej oraz powołanie przez tego ostatniego J.P. na to stanowisko nastąpiło z naruszeniem podstawowej reguły dotyczącej procedury wyznaczania Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, przewidzianej w art. 21 ust. 8 ustawy o przepisach wprowadzających.
- 290 Ponadto i przede wszystkim powołanie J.P. nastąpiło z rażącym naruszeniem art. 194 ust. 2 Konstytucji RP, ponieważ przepis ten, zgodnie z tym, co zostało stwierdzone w pkt 281 niniejszego wyroku, stoi na przeszkodzie przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów grup mniejszościowych lub kandydatów poszczególnych sędziów.
- 291 W związku z tym nieprawidłowości, o których mowa w dwóch poprzednich punktach, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości dotyczące skorzystania przez J.P. z prerogatyw i urzędu Prezesa Trybunału Konstytucyjnego jako instrumentu wpływania na działalność orzeczniczą tego sądu lub kontroli politycznej tej działalności, a w rezultacie co do niezawisłości i bezstronności tego sądu.

- 292 W tych okolicznościach nie ma potrzeby badania, czy przepisy przejściowe przewidziane w ustawie o przepisach wprowadzających, na podstawie których przeprowadzono procedurę wyboru kandydatów na stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego, a także inne okoliczności wymienione w pkt 285 i 286 niniejszego wyroku dotyczące tej procedury odpowiadają jako takie wymogom, o których mowa w pkt 263 i 264 niniejszego wyroku.
- 293 Wreszcie należy zauważyć, że w dniu upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii J.P. nadal zajmowała stanowisko Prezesa Trybunału Konstytucyjnego. Ponadto bezsporne jest, że w tym dniu orzeczenia, w których wydaniu uczestniczyła, nadal istniały w polskim obrocie prawnym.
- 294 Należy zatem stwierdzić, że Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ponieważ w wyniku nieprawidłowości w procedurze powołania jego Prezesa w grudniu 2016 r. Trybunał Konstytucyjny nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.
- 295 Z powyższego wynika, że także część druga zarzutu trzeciego jest zasadna oraz że w konsekwencji zarzut ten należy uwzględnić w całości.
- 296 Z uwagi na całość powyższych względów należy stwierdzić, że:
- w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (Polska) w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
  - w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także na mocy zasady wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału oraz
  - 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.

### **W przedmiocie kosztów**

- 297 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a Rzeczpospolita Polska przegrała niniejszą sprawę, należy nakazać jej pokrycie, poza własnymi kosztami, kosztów poniesionych przez Komisję.
- 298 Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) – **W świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny (Polska) w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.**
  - w świetle wykładni Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny w wyrokach z dnia 14 lipca 2021 r. (sprawa P 7/20) i z dnia 7 października 2021 r. (sprawa K 3/21) Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także na mocy zasady wiążącego skutku orzecznictwa Trybunału.
  - 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.
- 2) Rzeczpospolita Polska pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.
- 3) Królestwo Belgii i Królestwo Niderlandów pokrywają własne koszty.

|            |                |            |
|------------|----------------|------------|
| Lenaerts   | von Danwitz    | Biltgen    |
| Jarukaitis | Arastey Sahún  | Ziemele    |
| Passer     | Spineanu-Matei | Condinanzi |
| Schalín    | Kumin          | Jääskinen  |
| Gratsias   | Csehi          | Smulders   |

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 18 grudnia 2025 r.

Sekretarz  
A. Calot Escobar

Prezes  
K. Lenaerts