dr hab. Aleksandra Kustra-Rogatka, prof. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Teorii Prawa i Państwa
(ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1153-8717).

Ocena statusu Trybunału Konstytucyjnego w świetle wymogów art. 19 ust. 1 TUE. Glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 18.12.2025 r., C-448/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej

Słowa kluczowe: *sąd konstytucyjny, zasada pierwszeństwa, skuteczna ochrona sądowa, praworządność*

Glosowany wyrok[1] należy zaliczyć do najważniejszych orzeczeń ustrojowych wydanych od czasu rozstrzygnięć w sprawach C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses[2], w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K.[3], a także w sprawach C-896/19, Repubblika[4], w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion i in.[5], oraz C-430/21, RS[6]. Jest to również orzeczenie zamykające pewien etap rozwoju orzecznictwa TS dotyczącego zasady skutecznej ochrony sądowej i ustroju władzy sądowniczej w państwach członkowskich. Począwszy od sprawy C-64/16, ASJP, Trybunał stopniowo doprecyzowywał wymagania dotyczące niezależności sądów, nieusuwalności sędziów, zakazu arbitralnego wpływu władzy wykonawczej oraz skutków naruszeń tych standardów[7]. W wyroku C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, TS zastosował wypracowane wcześniej kryteria do sądu konstytucyjnego, którego orzeczenia stały się instrumentem ograniczania skuteczności prawa Unii. Wyrok ten wpisuje się w ugruntowane orzecznictwo TS dotyczące fundamentów systemu prawnego UE, w tym zasady pierwszeństwa, zasady autonomii prawa UE oraz relacji między TS a krajowymi sądami konstytucyjnymi. Nie stanowi w tym zakresie przełomu, lecz raczej potwierdza tezy orzecznicze wypracowane wcześniej. Jego precedensowy charakter wynika przede wszystkim z faktu, że po raz pierwszy TS dokonał oceny statusu krajowego sądu konstytucyjnego pod kątem spełnienia przez niego wymogów wynikających z obowiązku zapewnienia przez państwo członkowskie skutecznej ochrony sądowej. Rozpatrywany z perspektywy jego znaczenia dla polskiego systemu prawnego wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, stanowi z kolei drugie rozstrzygnięcie sądu europejskiego (po wyroku ETPC 7.05.2021 r., 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce[8]), w którym ponadnarodowy organ sądowniczy orzekł, że brak prawidłowo obsadzonego składu sądu konstytucyjnego skutkuje naruszeniem

1 Wyrok TS z 18.12.2025 r., C-448/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2025:975 – dalej wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce.
2 Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117 – dalej wyrok C-64/16, ASJP.
3 Wyrok TS z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982 – dalej wyrok sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.
4 Wyrok TS z 20.04.2021 r., C-896/19, Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311.
5 Wyrok TS z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Postępowanie karne przeciwko PM i in. (Euro Box Promotion i in.), EU:C:2021:1034 – dalej wyrok sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion.
6 Wyrok TS z 22.02.2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, EU:C:2022:99 – dalej wyrok C-430/21, RS.
7 Szerzej na ten temat por. A. Kustra-Rogatka, *Prawo do sądu w świetle najnowszego orzecznictwa sądów europejskich*, „Przegląd Konstytucyjny" 2024/2, s. 77–115.
8 HUDOC.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

europejskich standardów szeroko rozumianego prawa do sądu. W tym kontekście TS, wskazując przyczyny utraty przez polski Trybunał Konstytucyjny statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, wyznaczył minimalne warunki odbudowy niezależności tego organu.

1. Stan faktyczny i tło prawne sporu

Skarga Komisji Europejskiej wniesiona w sprawie C-448/23 stanowiła jedno z wielu postępowań skargowych i prejudycjalnych dotyczących zmian ustrojowych dokonanych w polskim wymiarze sprawiedliwości od 2015 r. oraz ich zgodności z wymogami wynikającymi z prawa Unii[9]. O ile wcześniejsze postępowania koncentrowały się na poszczególnych elementach reformy sądownictwa – w szczególności na funkcjonowaniu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego[10], sposobie powoływania członków Krajowej Rady Sądownictwa[11] czy odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów[12] – o tyle przedmiotem dwóch pierwszych zarzutów sformułowanych w skardze Komisji w sprawie C-448/23 były wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 14.07.2021 r., P 7/20[13] oraz z 7.10.2021 r., K 3/21[14]. Zdaniem Komisji skutkiem przyjętej w obu wyrokach interpretacji norm konstytucyjnych było uchybienie przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy ogólnych zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii oraz zasady wiążącego skutku wyroków Trybunału Sprawiedliwości. Trzeci zarzut Komisji koncentrował się z kolei na skutkach wadliwości wyboru trzech tzw. sędziów dublerów oraz procedury wyboru i powołania ówczesnej Prezes TK Julii Przyłębskiej w świetle wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej[15] standardu niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego uprzednio na mocy ustawy sądu lub trybunału.

Procedura przedprocesowa w sprawie C-448/23 rozpoczęła się w grudniu 2021 r., kiedy to Komisja skierowała do Polski wezwanie do usunięcia uchybień powstałych w następstwie wspomnianych wyroków TK podważających zasadę pierwszeństwa prawa UE. Po przeanalizowaniu odpowiedzi udzielonej przez Polskę w lipcu 2022 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, stwierdzając, że wskutek wydania wyroków TK w sprawach P 7/20 i K 3/21 Rzeczpospolita Polska naruszyła art. 19 ust. 1 i 2 TUE i nie zapewniła skutecznej ochrony sądowej. Polski rząd jednak nie zmienił swojego stanowiska ani nie spełnił warunków Komisji w wyznaczonym terminie dwumiesięcznym. W konsekwencji w lipcu 2023 r. Komisja wniosła do TSUE skargę na podstawie art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej[16]. W odpowiedzi na skargę polski rząd wnosił o oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej. Rzeczpospolita Polska argumentowała, że organizacja sądownictwa konstytucyjnego pozostaje elementem krajowej autonomii ustrojowej, a sądy konstytucyjne zachowują kompetencję do badania zgodności prawa Unii z konstytucją państwa członkowskiego w zakresie wyznaczonym przez zasadę tożsamości konstytucyjnej. Rząd Polski podnosił ponadto, że Komisja, kwestionując orzeczenia TK, w istocie dąży do rozszerzenia kompetencji Unii poza granice wyznaczone zasadą przyznania. Jednakże w duplice wniesionej po wyborach parlamentarnych w 2023 r. nowo powołany wówczas rząd wycofał dotychczasowe stanowisko i w pełni uznał zarzuty Komisji, podkreślając, że podziela argumenty przedstawione przez tę instytucję. Trybunał Sprawiedliwości, odnosząc się do tego aspektu sprawy, w wyroku wskazał, że w tej sytuacji okoliczności faktyczne leżące u podstaw uchybienia zarzucanego w skardze Komisji można uznać za wykazane, jednak to do TS należy ustalenie, czy zarzucane uchybienie istnieje, i to nawet, jeśli dane państwo członkowskie nie kwestionuje lub już nie kwestionuje tego uchybienia[17].

2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

W wyroku z 18.12.2025 r. TS w składzie Wielkiej Izby uznał skargę Komisji za uzasadnioną w zakresie wszystkich trzech zarzutów. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że w świetle wykładni Konstytucji przyjętej w wyrokach TK z 14.07.2021 r., P 7/20,

9 Szerzej na ten temat por. *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021; *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Ksiega I i II*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022; *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2022–2023)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, Warszawa 2024.

10 Wyroki TS: sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2021:596 – dalej wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce.

11 Wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153.

12 Wyroki TS: sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce; z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2023:442.

13 Dz.U. poz. 1309. Por. też A. Wyrozumska, *Wet za wet, czyli wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 7/20 oraz K 3/21* [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga I i II*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022; M. Ziółkowski, T*ożsamość konstytucyjna jako wzorzec i kryterium kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwagi na marginesie wyroków K 32/09 i P 7/20)* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022, s. 103–124.

14 Dz.U. poz. 1852. Por też. N. Półtorak, *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12, s. 12–18; A. Wyrozumska, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12, s. 27–38; W. Wróbel, *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12, s. 19–26; A. Kustra-Rogatka, *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/11, s. 4–10; M. Florczak-Wątor, *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12, s. 4–11.

15 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

16 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

17 Wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, pkt 84 z powołaniem na wyroki (zob. podobnie wyroki: z 16.01.2014 r., C-67/12, Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii, EU:C:2014:5, pkt 30; a także z 14.09.2017 r., C-320/15, Komisja Europejska przeciwko Republice Greckiej, EU:C:2017:678, pkt 21).

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

oraz 7.10.2021 r., K 3/21, Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE. Po drugie, w świetle wykładni Konstytucji dokonanej przez TK we wspomnianych wyrokach, Polska uchybiła również zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy zasad autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także na mocy zasady wiążącego skutku orzecznictwa TSUE. Wreszcie TS orzekł, że TK nie spełnił wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, a w wyniku nieprawidłowości w procedurach powołania trzech sędziów TK 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 i 2 TUE.

Uzasadnienie wyroku wzmacnia koncepcję tożsamości prawnej UE, stanowiącą swoistą przeciwwagę dla tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Koncepcja ta jest odpowiedzią na kryzysy praworządności w państwach członkowskich – zwłaszcza w Polsce i na Węgrzech – oraz na nadużywanie narracji o tożsamości konstytucyjnej w krajowym dyskursie politycznym i prawnym. Kluczowy moment nastąpił w lutym 2022 r., kiedy to w sprawach C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie[18], oraz C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie[19], TS wyraźnie sformalizował i rozwinął koncepcję tożsamości konstytucyjnej UE. Trybunał stwierdził wówczas: „Wartości zawarte w art. 2 TUE (...) określają samą tożsamość Unii Europejskiej jako wspólnego porządku prawnego"[20]. Trybunał uznał, że skoro państwa członkowskie dobrowolnie przystąpiły do UE, to zobowiązały się do przestrzegania tych wspólnych wartości. W konsekwencji państwo członkowskie nie może zmieniać swoich krajowych ram konstytucyjnych w sposób podważający wartości określone w art. 2 TUE, gdyż działania takie stanowiłyby bezpośrednie uderzenie w tożsamość konstytucyjną UE[21].

Wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, ilustruje coraz wyraźniejsze konstytucyjne samookreślenie Trybunału Sprawiedliwości w zakresie ochrony autonomii unijnego porządku prawnego przed wewnętrznymi wyzwaniami systemowymi. Sygnalizuje on, że na tożsamość narodową (konstytucyjną) w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE nie można się powoływać w celu uzasadnienia ignorowania wiążącej mocy prawa unijnego ani orzeczeń TS. Wyrok ten konsoliduje również linię orzeczniczą Trybunału ukształtowaną po wyroku C-64/16, ASJP, oraz po przyjęciu rozporządzenia w sprawie warunkowości[22], łącząc skuteczną ochronę sądową bezpośrednio z integralnością strukturalną sądów konstytucyjnych państw członkowskich. Z tej perspektywy dostrzegalna jest pewna różnica między uzasadnieniem wyroku a argumentacją przedstawioną w opinii Rzecznika Generalnego Deana Spielmanna[23]. O ile sentencja wyroku C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, w pełni przyjmuje propozycję rozstrzygnięcia sformułowaną w opinii Rzecznika, o tyle retoryka uzasadnienia jest bardziej zdystansowana i unika wyrazistych, czy wręcz emocjonalnych, sformułowań użytych przez Rzecznika, takich jak „bezprecedensowa rebelia" na określenie wyroku TK w sprawie K 3/21[24]. Jednocześnie jednak – w przeciwieństwie do opinii Rzecznika Generalnego – w uzasadnieniu wyroku TS konsekwentnie unika również odwołań do tożsamości konstytucyjnej (poza fragmentami referującymi stanowisko stron). Stosuje w zamian pojęcie tożsamości narodowej, odwołując się tym samym bezpośrednio do języka prawa pierwotnego UE (art. 4 ust. 2 TUE). Taka retoryka uzasadnienia jest spójna z przyjętą przez Trybunał koncepcją tożsamości prawnej UE, a jednocześnie wyważa stanowczość rozstrzygnięcia z dostrzegalnym w uzasadnieniu dążeniem do zapewnienia instytucjonalnego dialogu z sądami konstytucyjnymi państw członkowskich.

3. Komentarz

Dwa z trzech zarzutów Komisji sformułowanych w sprawie C-448/23 dotyczyły bezpośrednio wykładni Konstytucji przyjętej w wyrokach TK: P 7/20 oraz K 3/21. Pierwszy zarzut dotyczył naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, zaś drugi zasady autonomii, pierwszeństwa, skuteczności i jednolitego stosowania prawa Unii, a także zasady wiążącego charakteru wyroków TS. W tym zakresie wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, wpisuje się w utrwaloną linię orzeczniczą dotyczącą jednolitej odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenia prawa Unii przez wszystkie jego organy, niezależnie od ich pozycji ustrojowej[25]. Wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, konsekwentnie rozwija tezy orzecznicze sformułowane w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion, oraz C-430/21, RS. Wówczas Trybunał przesądził już, że prawo Unii wiąże również sądy konstytucyjne, a sądy powszechne są zobowiązane do odmowy zastosowania orzeczenia sądu konstytucyjnego, jeżeli jego uwzględnienie prowadziłoby do naruszenia zasady pierwszeństwa prawa Unii lub obowiązków wynikających z art. 19 ust. 1 i 2 TUE. Zasadniczy ciężar argumentacji spoczywał jednak w obu wspomnianych sprawach na obowiązkach sądów powszechnych oraz na zapewnieniu skuteczności prawa UE w postępowaniach indywidualnych. Innymi słowy, przedmiotem oceny były przede wszystkim konsekwencje orzeczeń sądu konstytucyjnego dla działalności innych sądów krajowych.

Nowatorstwo wyroku C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, polega na przesunięciu punktu ciężkości z obowiązków sądów stosujących prawo na odpowiedzialność samego państwa za działalność sądu konstytucyjnego. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie przesądza, że sama wykładnia konstytucji dokonana przez sąd konstytucyjny może stanowić bezpośredni przedmiot stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom traktatowym. Odpowiedzialność państwa nie została zatem powiązana wyłącznie z późniejszym stosowaniem tej wykładni przez inne organy, lecz

18 Wyrok TS z 16.02.2022 r., Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97 – dalej wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi.

19 Wyrok TS z 16.02.2022 r., C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:98 – dalej wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi.

20 Wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi, pkt 145; wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi, pkt 127.

21 Wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi, pkt 144–145.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 433I, s. 1, ze zm.).

23 Opinia Rzecznika Generalnego D. Spielmanna z 11.03.2025 r., C-448/23, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, EU:C:2025:165 – dalej opinia C-448/23, Komisja przeciwko Polsce.

24 Por. opinia C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, pkt 75.

25 Wyroki TS: z 30.09.2003 r., C-224/01, Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, EU:C:2003:513 – dalej wyrok C-224/01, Gerhard Köbler; z 13.06.2006 r., C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Repubblica Italiana, EU:C:2006:391 – dalej wyrok C-173/03, Traghetti del Mediterraneo; z 4.10.2018 r., C-416/17, Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:2018:811.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

już z jej sformułowaniem przez organ kontroli konstytucyjności. Konsekwencje tej tezy wykraczają poza samo postępowanie z art. 258 TFUE. Skoro wykładnia konstytucji dokonana przez sąd konstytucyjny może zostać uznana za naruszenie prawa Unii przypisywane państwu, to nie można wykluczyć, że – przy spełnieniu przesłanek wypracowanych w orzecznictwie w sprawach C-479/93, Francovich[26], C-46/93 oraz C-48/93, Brasserie du Pêcheur[27], C-224/01, Gerhard Köbler, i C-173/03, Traghetti del Mediterraneo – stanie się ona również podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wobec jednostek. W tym sensie wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, domyka ewolucję orzecznictwa TSUE: od uznania odpowiedzialności państwa za akty ustawodawcze, następnie za działalność sądów ostatniej instancji, później za utrwaloną linię orzeczniczą sądu najwyższego, aż po jednoznaczne stwierdzenie, że także wykładnia konstytucji przyjęta przez sąd konstytucyjny może zostać przypisana państwu jako samodzielne źródło naruszenia prawa Unii.

Warto też zaznaczyć, że mimo wielu wcześniejszych orzeczeń krajowych sądów konstytucyjnych, które bezpośrednio lub pośrednio kwestionowały prawo Unii, wyroki TK P 7/20 i K 3/21 stanowią „inny kaliber" rozstrzygnięć stojących w kontrze wobec prawa pierwotnego UE lub jego wykładni przyjętej w orzecznictwie TSUE. Pomijając kwestię statusu TK jako niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, treść obu rozstrzygnięć jest bezprecedensowa. W sprawie P 7/20 TK uznał bowiem, że środki tymczasowe dotyczące organizacji i funkcjonowania polskich sądów zostały przyjęte z przekroczeniem kompetencji (*ultra vires*), zaś w sprawie K 3/21 odrzucił wykładnię art. 19 ust. 1 i 2 TUE, przyjętą przez Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa[28], oraz z 6.10.2021 r., C-487/19, W.Ż.[29]

Argumentacja TS dotycząca pierwszego zarzutu Komisji jest dość zwięzła. Trybunał jednoznacznie przesądził, że wykładnia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.[30] przyjęta przez TK w obu spornych wyrokach była w sposób oczywisty niezgodna z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 i 2 TUE. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące relacji między art. 19 ust. 1 i 2 TUE a zasadą skuteczności prawa Unii. Uznał, że ciążący na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii nie może być interpretowany w oderwaniu od szerszego wymogu pełnej skuteczności prawa Unii w krajowych porządkach prawnych. Artykuł 19 ust. 1 i 2 TUE funkcjonuje zatem nie tylko jako gwarancja instytucjonalna dotycząca organizacji sądów krajowych, lecz także jako zabezpieczenie o charakterze materialnym, mające na celu zapewnienie praktycznego i skutecznego stosowania prawa Unii. Skuteczna ochrona sądowa stanowi niezbędny warunek wstępny dla zapewnienia skuteczności prawa Unii. Sądy krajowe pełnią funkcję sądów europejskich, a wszelkie środki krajowe mogące podważyć ich niezależność, bezstronność lub zdolność do sprawowania kontroli sądowej zagrażają jednolitemu i skutecznemu stosowaniu prawa UE. W tym kontekście zasada skuteczności oraz art. 19 ust. 1 i 2 TUE pozostają w relacji wzajemnego wzmacniania się (synergii). Zasada skuteczności wymaga, aby prawa przyznane na mocy prawa Unii były skutecznie egzekwowalne w praktyce, podczas gdy przepis gwarantuje warunki instytucjonalne i proceduralne niezbędne do takiej egzekucji.

Uzasadnienie Trybunału sformułowane w odniesieniu do drugiego zarzutu Komisji koncentruje się na fundamentalnych kwestiach dotyczących pierwszeństwa prawa UE, podziału kompetencji interpretacyjnych w ramach unijnego porządku prawnego, kontroli konstytucyjności sprawowanej przez krajowe sądy konstytucyjne pod kątem wykroczenia przez UE poza przekazane kompetencje (koncepcja aktów *ultra vires*) oraz tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Uzasadnienie wyroku nie zaskakuje i potwierdza autonomiczny charakter unijnego porządku prawnego oraz wyłączną rolę Trybunału Sprawiedliwości w określaniu ważności i wykładni prawa Unii. Trybunał potwierdził, że na mocy art. 19 TUE i art. 267 TFUE wyłącznie on posiada ostateczne uprawnienie do dokonywania wykładni prawa Unii oraz oceny ważności aktów przyjętych przez instytucje unijne. Sądy krajowe, w tym sądy konstytucyjne, uczestniczą w tym systemie poprzez dialog sądowy, a w szczególności poprzez procedurę odesłania prejudycjalnego. Nie mogą one jednak zastępować wykładni TS własną ani stwierdzać niestosowalności przepisów unijnych na podstawie autonomicznych ocen konstytucyjnych, które pomijają wiążący charakter prawa Unii.

Wyrok ten jest szczególnie istotny w kontekście koncepcji tożsamości konstytucyjnej oraz zarzutów formułowanych w krajowych systemach prawnych dotyczących działania *ultra vires* organów UE. Trybunał zaznaczył, że art. 4 ust. 2 TUE nakłada na Unię obowiązek poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, nierozerwalnie związanej z ich fundamentalnymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi. Niemniej jednocześnie podkreślił, że nie można powoływać się na te pojęcia w sposób, który pozwalałby władzom krajowym uchylać się od obowiązków wynikających z prawa Unii lub podważać moc wiążącą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości. W przeciwnym razie kontrola tożsamości konstytucyjnej mogłaby stać się jednostronnym mechanizmem umożliwiającym państwom członkowskim selektywne określanie zakresu przestrzegania prawa Unii.

Mimo doniosłości ustrojowej argumentacji Trybunału przedstawionej w odniesieniu do dwóch pierwszych zarzutów Komisji, nie ulega wątpliwości, że to uzasadnienie dotyczące trzeciego zarzutu stanowi o wadze całego wyroku. Zarzut Komisji sprowadzał się do tego, że ze względu na poważne nieprawidłowości towarzyszące powołaniu trzech sędziów TK w grudniu 2015 r. oraz powołaniu jego prezesa w grudniu 2016 r. polski TK przestał spełniać standard niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 i 2 TUE. Uwzględniając ten zarzut, Trybunał rozszerzył dotychczasowe orzecznictwo dotyczące niezależności sądów powszechnych, sądów najwyższych oraz izb dyscyplinarnych. Po raz pierwszy dokonał oceny samego sądu konstytucyjnego w świetle wymogów art. 19 TUE i uznał, że wymogów tych polski TK nie spełnia.

Pionierski charakter tego stanowiska nie polega jednak na samym przyjęciu, że sąd konstytucyjny państwa członkowskiego podlega standardom wynikającym z art. 19 ust. 1

26 Wyrok TS z 9.11.1995 r., C-479/93, Andrea Francovich przeciwko Rebublice Włoskiej, EU:C:1995:372.

27 Wyrok z 5.03.1996 r., sprawy połączone C-46/93 oraz C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in., EU:C:1996:79.

28 EU:C:2021:153.

29 EU:C:2021:798.

30 Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

i 2 TUE, lecz na wskazaniu funkcjonalnego związku pomiędzy legalnością jego składu a ochroną autonomii porządku prawnego Unii. Trybunał nie ocenia ustroju sądownictwa konstytucyjnego jako takiego ani nie ingeruje w krajowy model kontroli konstytucyjności. Punktem odniesienia pozostają wyłącznie skutki, jakie orzeczenia wydane przez organ niespełniający wymogu „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy" wywierają na obowiązywanie i skuteczność prawa UE. W ten sposób Trybunał konsekwentnie rozwija funkcjonalną wykładnię art. 19 ust. 1 TUE, zgodnie z którą zakres kontroli unijnej nie tyle wyznacza formalny status danego organu, ile rzeczywisty wpływ jego działalności na wykonywanie zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii.

Na szczególną uwagę zasługuje również to, że TS nie ograniczył się do powtórzenia standardów wypracowanych przez ETPC dotyczących pojęcia „sądu ustanowionego ustawą"[31]. Standard ten został wykorzystany jako element szerszej konstrukcji ochrony autonomii prawa Unii. Oznacza to, że wadliwość składu TK nie została potraktowana jako problem wyłącznie proceduralny czy krajowy, lecz jako okoliczność podważająca legitymację orzeczeń, które kwestionowały pierwszeństwo prawa Unii oraz wiążący charakter orzeczeń TSUE. W rezultacie TS powiązał dwa dotychczas rozwijane równolegle nurty swojego orzecznictwa: ochronę prawa do sądu ustanowionego ustawą oraz ochronę zasady pierwszeństwa prawa Unii.

Wyrok TS, respektując kompetencję państw członkowskich do autonomicznego kształtowania ustroju sądownictwa krajowego, dostarcza normatywnego uzasadnienia dla działań zmierzających do przywrócenia prawidłowego funkcjonowania TK. Trybunał Sprawiedliwości nie ingeruje w sam model kontroli konstytucyjności przyjęty w Polsce. Przedmiotem wyroku jest wyłącznie obowiązek spełnienia przez państwo członkowskie zobowiązania, aby organ mający kompetencję do wpływania poprzez swoje orzecznictwo na wykonywanie prawa UE posiadał pełną legitymację wynikającą z wymogów państwa prawnego. W tym sensie orzeczenie to można odczytywać jako próbę stworzenia wspólnej płaszczyzny pomiędzy konstytucjonalizmem krajowym a konstytucjonalizmem UE, opartej nie na hierarchicznej relacji obu porządków prawnych, lecz na wspólnym założeniu, że skuteczna ochrona praw jednostki wymaga funkcjonowania sądu konstytucyjnego, którego skład i sposób powołania nie budzą uzasadnionych wątpliwości.

4. Podsumowanie

Wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, wyznacza kolejny etap rozwoju unijnego standardu praworządności oraz relacji między autonomią prawa Unii a krajowym sądownictwem konstytucyjnym. Uwzględniając wszystkie trzy zarzuty Komisji, Trybunał nie tylko potwierdził utrwalone zasady pierwszeństwa, skuteczności i jednolitości prawa Unii, lecz także znacząco rozwinął ich uzasadnienie normatywne.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu TS jednoznacznie przesądził, że państwo członkowskie nie może, za pośrednictwem orzeczeń sądu konstytucyjnego, podważać wiążącego charakteru wyroków TS ani ograniczać obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej wynikającego z art. 19 ust. 1 i 2 TUE. Rozstrzygnięcie dotyczące drugiego zarzutu stanowi z kolei konsekwentne rozwinięcie zasady lojalnej współpracy, wskazując, że także sąd konstytucyjny pozostaje związany obowiązkiem poszanowania podstawowych zasad unijnego porządku prawnego i nie może pozbawiać skuteczności norm traktatowych ani uniemożliwiać ich stosowania przez sądy krajowe.

Najbardziej doniosłe znaczenie ma jednak rozstrzygnięcie dotyczące trzeciego zarzutu Komisji. Po raz pierwszy TS w tak jednoznaczny sposób powiązał bowiem standard „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy" z ochroną autonomii prawa Unii, odnosząc go do krajowego sądu konstytucyjnego. Tym samym doszło do połączenia dwóch dotychczas rozwijanych równolegle linii orzeczniczych – dotyczących prawa do sądu oraz ochrony pierwszeństwa i skuteczności prawa Unii. W tym właśnie aspekcie należy upatrywać zasadniczego *novum* komentowanego wyroku.

Wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, nie zmierza do ograniczenia pozycji sądów konstytucyjnych w państwach członkowskich ani do zakwestionowania pluralizmu konstytucyjnego jako modelu relacji między prawem krajowym a prawem Unii. Przeciwnie, jego podstawowym przesłaniem jest potwierdzenie, że sąd konstytucyjny – właśnie ze względu na swoją ustrojową pozycję oraz wpływ na funkcjonowanie całego porządku prawnego – musi spełniać najwyższe standardy niezależności, legalności i prawidłowej obsady. Ochrona autonomii prawa UE nie została więc przeciwstawiona autorytetowi sądu konstytucyjnego, lecz uzależniona od jego wiarygodności instytucjonalnej.

Z tej perspektywy wyrok C-448/23, Komisja przeciwko Polsce, zamyka etap dyskusji o tym, czy sąd konstytucyjny państwa członkowskiego może podlegać ocenie z punktu widzenia art. 19 ust. 1 TUE. Otwiera natomiast nowy etap refleksji nad tym, jakie instytucjonalne gwarancje powinien spełniać organ powołany do rozstrzygania sporów konstytucyjnych, jeżeli jego orzeczenia oddziałują na funkcjonowanie unijnego porządku prawnego. W odniesieniu do Polski wyrok ten ma znaczenie wykraczające poza stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom traktatowym. Wyznacza on bowiem europejski standard odbudowy legitymacji i autorytetu TK, oparty nie na ograniczeniu jego kompetencji, lecz na przywróceniu pełnej zgodności jego składu i funkcjonowania z wymogami państwa prawnego. To właśnie w tym wymiarze komentowane orzeczenie należy uznać za jedno z najistotniejszych rozstrzygnięć TS dotyczących sądownictwa konstytucyjnego od czasu ukształtowania standardu skutecznej ochrony sądowej na gruncie art. 19 ust. 1 i 2 TUE.

Bibliografia/References

Florczak-Wątor M., *(Nie)skuteczność wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12.

Kustra-Rogatka A., *Kontrola konstytucyjności aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7.10.2021 r., K 3/21*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/11.

Kustra-Rogatka A., *Prawo do sądu w świetle najnowszego orzecznictwa sądów europejskich*, „Przegląd Konstytucyjny" 2024/2.

31 Szerzej na ten temat M. Szwed, *Prawo do sądu ustanowionego ustawą a orzekanie przez sędziów sądów powszechnych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.*, „Przegląd Konstytucyjny" 2022/4, s. 95–123.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.

Półtorak N., *Kilka uwag o skutkach wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/21 dla stosowania prawa unijnego przez polskie sądy*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12.
Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020), red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.
Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Ksiega I i II, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.
Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2022–2023), red. J. Barcz, A. Grzelak, Warszawa 2024.
Szwed M., *Prawo do sądu ustanowionego ustawą a orzekanie przez sędziów sądów powszechnych powołanych na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa po 6 marca 2018 r.*, „Przegląd Konstytucyjny" 2022/4.
Wróbel W., *Skutki rozstrzygnięcia w sprawie K 3/21 w perspektywie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych*, „Europejski Przegląd Sądowy" 2021/12.
Wyrozumska A., *Wet za wet, czyli wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach P 7/20 oraz K 3/21* [w:] *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga I i II*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2022.
Wyrozumska A., *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawach K 3/21 oraz K 6/21 w świetle prawa międzynarodowego*, „Europejski Przegląd Prawa Sądowego" 2021/12.
Ziółkowski M., *Tożsamość konstytucyjna jako wzorzec i kryterium kontroli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym (uwagi na marginesie wyroków K 32/09 i P 7/20)* [w:] *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022.

Abstract

dr hab. Aleksandra Kustra-Rogatka,
professor of the Nicolaus Copernicus University
Nicolaus Copernicus University in Toruń, Faculty of Law and Administration, Department of Theory of Law and State, Poland
(ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1153-8717).

Assessment of the Status of the Constitutional Tribunal in the Light of the Requirements of Article 19(1) of the TEU. Commentary on Judgment of the Court of Justice of 18 December 2025, C-448/23, European Commission v Republic of Poland

Keywords: *constitutional court, principle of primacy, effective judicial protection, rule of law*

The commented judgment should be considered one of the most significant judgments on the institutional framework since judgments in case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, joined cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18 A.K., as well as in cases C-896/19, Repubblika, C-357/19, joined cases C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 and C-840/19, Euro Box Promotion and others, and C-430/21, RS.. This judgment also marks the conclusion of a certain stage in the development of the line of the CJEU's judgments on the principle of effective judicial protection and the organisation of the judicial system in Member States. Starting from case C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, the CJEU has gradually clarified requirements regarding judicial independence, the irremovability of judges, prohibition of arbitrary interference by the executive, and consequences of violating these standards. In judgment C-448/23, Commission v Poland, the CJEU applied these previously established criteria to a constitutional court whose judgments had become a tool for impairing the effectiveness of EU law. The judgment is consistent with the well-established line of CJEU judgments on the foundations of the EU legal system, including the principles of primacy and autonomy of EU law, and the relationship between the CJEU and national constitutional courts. Rather than constituting a breakthrough, it reaffirms previously established legal principles. Its precedential nature stems primarily from the fact that, for the first time, the CJEU evaluated the status of a national constitutional court in terms of whether it meets the requirements arising from a Member State's obligation to ensure effective judicial protection. Regarding its significance for the Polish legal system, judgment C-448/23 is the second judgment of the CJEU (following the ECtHR judgment of 7 May 2021, 4907/18, Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v Poland), in which a supranational judicial body has ruled that the improper composition of a constitutional court constitutes a violation of European standards concerning the broadly understood right to a court. In this context, by specifying the reasons for the Polish Constitutional Tribunal's loss of status as an independent and impartial tribunal established previously by law, the CJEU set the minimum conditions for restoring the body's independence.

REKLAMA



Prawo.pl
Wolters Kluwer

Otwarty serwis informacyjny tworzony przez zespół doświadczonych dziennikarzy. Istnieje od 2018 r. i z każdym rokiem coraz bardziej umacnia swoją pozycję na rynku.

Serwis publikuje wiarygodne newsy prawne, wywiady, opinie i komentarze ekspertów oraz najnowsze wyroki polskich i unijnych sądów.

Tekst jest dostępny na licencji Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0.