

OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego o wyższości konstytucji nad prawem unijnym

DR EDYTA KRZYSZTOFIK

OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego o wyższości konstytucji nad prawem unijnym

DR EDYTA KRZYSZTOFIK

Redakcja serii

dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.
dr Magdalena Maksymiuk
mgr Łukasz Gołqb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-67253-44-4 (online)

Wydawca

Instytut De Republica
ul. Belwederska 23 lok.1
00-761 Warszawa
+48 22 295 07 29
e-mail: instytut@iderepublica.pl
www.iderepublica.pl

Spis treści

Główne wnioski 7

Wstęp 9

Kontekst ustrojowy 11

1. Założenia rumuńskiej reformy wymiaru sprawiedliwości 11

2. Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości. 13

Analiza wyroku 390/2021 Rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego 16

Wnioski 20

Bibliografia 24

Wyrok rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego o wyższości konstytucji nad prawem unijnym

dr Edyta Krzysztofik

Streszczenie

Analizowany wyrok stanowi przykład dialogu między TSUE a Trybunałem Konstytucyjnym dotyczący zasady pierwszeństwa i obejmuje trzy zagadnienia.

Po pierwsze Trybunał uznał, że najwyższym wiążącym aktem prawnym w rumuńskim systemie prawnym jest Konstytucja. Swoją tezę wywiódł z wykładni trzech postanowień: art. 11, art. 20 ust. 2, art. 148 ust. 2 i 4 KR.

Po drugie problem reformy rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji wyłącznych państw członkowskich, które wyznaczają zakres pojęcia tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich.

Po trzecie odrzucił kompetencję sądów powszechnych do kontroli prawa krajowego w świetle decyzji 2006/928 oraz instrumentów przyjętych w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW). Nie podważył on kompetencji sądów powszechnych do badania zgodności prawa krajowego z prawem UE, jednakże zastrzegł, że dotyczy to ustaw krajowych oraz aktów prawa unijnego, które spełniają kumulatywnie test ustanowiony w jego orzecznictwie.

Słowa kluczowe

zasada prymatu, pierwszeństwo stosowania, Trybunał Konstytucyjny Rumunii, Trybunał Sprawiedliwości, tożsamość konstytucyjna

Główne wnioski

1. Trybunał Konstytucyjny Rumunii (TKR) stanął na stanowisku, że najwyższym wiążącym aktem prawnym w rumuńskim systemie prawnym jest Konstytucja. Swoją tezę wywiódł z wykładni trzech postanowień: art. 11, art. 20 ust. 2, art. 148 ust. 2 i 4 KR. Normują one pozycję umów międzynarodowych w rumuńskim porządku prawnym oraz zobowiązują ją do wykonywania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Następnie Konstytucja wprowadza szczególny mechanizm obowiązywania postanowień umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw i wolności jednostki. W tym przypadku ustanawia tzw. „constitutionality block”, który nadaje pierwszeństwo stosowania postanowieniom umów międzynarodowym, które ustanawiają wyższy poziom ochrony praw i wolności jednostki niż konstytucja. Należy jednak podkreślić, że dotyczy ono tylko jednego szczególnego typu umów międzynarodowych. Jak wskazano, powyższe postanowienia odnoszą się do umów międzynarodowych. Natomiast UE jest szczególnym rodzajem organizacji międzynarodowej, dlatego dodatkowo Konstytucja Rumunii zawiera odrębny rozdział poświęcony przystąpieniu oraz pozycji prawa unijnego w rumuńskim porządku prawnym. Artykuł 148 ust. 2 KR ustanawia mechanizm zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Jak podkreślił wyraźnie TKR, prawo UE posiada pierwszeństwo stosowania w stosunku do aktów prawa krajowego po spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, pierwszeństwo stosowania odnosi się do ustaw krajowych, czyli wyłączona została możliwość stosowania klauzuli zgodności wobec konstytucji. Po drugie zasada ta stosowana jest wobec aktów prawa unijnego, które spełniają test ustanowiony w orzecznictwie TKR, czyli: muszą spełniać warunki bezpośredniego skutku oraz muszą być konstytucyjnie istotne/posiadać konstytucyjny kontekst.
2. Trybunał Konstytucyjny Rumunii analizując problem zgodności ustaw w ramach reformy rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości podkreślił, że dziedzina ta należy do kompetencji wyłącznych państw członkowskich, które kształtują zakres pojęcia tożsamości konstytucyjnej. Odwołuje się do schematu, który wcześniej został przywołany w wyrokach Trybunałów Konstytucyjnych innych państw członkowskich, które utożsamiają ją z katalogiem wartości konstytucyjnych. Podobnie TKR wskazał katalog obszarów, które nie mogą zostać przekazane UE i świadczą o tożsamości konstytucyjnej tego państwa.

3. Trzecim elementem jest kompetencja sądów powszechnych do kontroli prawa krajowego w świetle decyzji 2006/928 oraz instrumentów przyjętych w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji (MWiW). Trybunał Konstytucyjny Rumunii nie podważył kompetencji sądów powszechnych do badania zgodności prawa krajowego z prawem UE, jednakże zastrzegł, że dotyczy ustaw krajowych oraz aktów prawa unijnego, które spełniają w sposób kumulatywny test ustanowiony w jego orzecznictwie. W omawianym wyroku TKR bezpośrednio odniósł się do decyzji i rekomendacji przyjętych na jej podstawie przez Komisję. Odwołał się on w swojej argumentacji bezpośrednio do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości (TS) i podkreślił, że o ile bezpośrednia skuteczność decyzji została wykazana przez sam Trybunał to nie można przyjąć, że spełnia ona drugi warunek, czyli posiada ona znaczenie konstytucyjne. Konsekwentnie decyzja oraz rekomendacje nie mogą stanowić podstawy kontroli i sądy krajowe nie posiadają właściwości do kontroli zgodności z nimi ustaw dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie uznał, że zwracanie się z pytaniem prejudycjalnym do TS w związku z wykładnią lub ważnością wskazanych instrumentów przekracza właściwość sądów krajowych, gdyż badanie to byłoby niezgodne z celem art. 267 TFUE.

Wstęp

Unia Europejska (dalej: UE) jest organizacją międzynarodową, która w granicach powierzonych jej kompetencji przez państwa członkowskie, stworzyła autonomiczny i niezależny system prawny. Trybunał Sprawiedliwości (dalej: TS) stopniowo precyzował zasady obowiązywania prawa unijnego w krajowych systemach prawnych¹. Fundamentalnym założeniem, które umożliwiło zdefiniowanie wskazanych cech, jest obowiązek zagwarantowania efektywności prawa unijnego, które możliwe jest poprzez bezpośrednie stosowanie prawa unijnego oraz pierwszeństwo w stosunku do prawa krajowego². Jednakże, jak zaznaczono powyżej, UE jest organizacją międzynarodową, którą utworzyły państwa członkowskie działające zgodnie z postanowieniami własnych konstytucji. Konsekwentnie proces integracji państw członkowskich podlega kontroli ze strony trybunałów konstytucyjnych. Analizując dorobek orzeczniczy TS oraz aktywność trybunałów konstytucyjnych odnośnie procesu kształtowania się charakteru prawa UE należy wskazać trzy różne okresy. Pierwszy, kiedy TS definiował podstawowe zasady obowiązywania prawa UE a zakres współpracy między państwami członkowskimi koncentrował się wyłącznie na zagadnieniach gospodarczych. Drugi, kiedy stopniowo dorobek unijny rozszerza się na zagadnienia związane z ochroną praw i wolności jednostek oraz trzeci, który rozpoczął się po wejściu w życie Traktatu z Maastricht. Rozszerzył on zakres kompetencji UE na dziedziny przekraczające współpracę gospodarczą³. Szczególną cechą ostatniego ze wskazanych okresów jest podkreślenie przez trybunały konstytucyjne znaczenia zasady kompetencji powierzonych oraz próba zdefiniowania zakresu kompetencji nieprzenaszalnych, które nie mogą zostać przekazane UE oraz ograniczając zakres wykładni prounijnej⁴. W ciągu ostatnich kilku lat należy zauważyć szeroką dyskusję, jaka toczy się między TS a trybunałami konstytucyjnymi wokół problemu zakresu kompetencji

1 Por. Wyrok z dnia 5 marca 1963 r. w sprawie C 26/62 Van Gend & Loos., Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., w sprawie Costa v. ENEL, Sprawa 106/77, Amministrazione della Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA.

2 Szerzej patrz np.: N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 76, A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rocznik LXVII – z. 1/ 2005, s. 45.

3 E. Krzysztofik, *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich* [w:] *Roczniki Nauk Prawnych* XXIV/2/2014.

4 Np.: Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r. Traktat Lizboński, K32/09, Dz. U. 2010, nr 229, poz. 1506,

UE w obszarze wymiaru sprawiedliwości⁵. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego Rumunii będący przedmiotem niniejszej opinii jest jednym z wyroków trybunałów konstytucyjnych, które zapadły w związku z negatywną oceną dokonaną przez TS przeprowadzonych przez państwa członkowskie reform wymiaru sprawiedliwości.

⁵ Szerzej patrz: E. Krzysztófik, *The Scope and the Exercise of the Exclusive Competences of the Member States of the European Union*, *Review of European and Comparative Law* 4/2020.

Kontekst ustrojowy

Analizowany wyrok należy rozważać w szerszym kontekście obejmującym kontrowersje związane z reformą wymiaru sprawiedliwości w Rumunii, w które wpisują się dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego Rumunii (dalej TKR) oraz dwa wyroku TS⁶. Przystąpienie Rumunii (i Bułgarii) do UE poprzedzone zostało przyjęciem decyzji 2006/928, która stanowiła podstawę do ustanowienia tymczasowego mechanizmu współpracy i weryfikacji (dalej MWIW)⁷. Stanowi on, poczynawszy od 2007 roku, płaszczyznę kontroli działań podejmowanych w Rumunii w zakresie reformy wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją. W ramach systemu co roku przyjmowane są przez Komisję sprawozdania z postępów Rumunii w zakresie reform sądownictwa oraz walki z korupcją, które następnie są kierowane do Rady i Parlamentu Europejskiego⁸.

1. Założenia rumuńskiej reformy wymiaru sprawiedliwości

Bezpośrednią przyczyną dyskusji wokół reform rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości było uchwalenie w latach 2017–2019 przez ustawodawcę rumuńskiego wielokrotnych zmian ustaw 303/2004⁹, 304/2004¹⁰, i 317/2004¹¹, które zostały przyjęte w 2004 r. w kontekście negocjacji akcesyjnych do UE. Wskazane akty zostały zmienione w drodze ustaw i nadzwyczajnych rozporządzeń rządu. Szczególne zastrzeżenia dotyczyły powołania SIIJ¹², czyli jednostki powołanej w ramach prokuratury przy wysokim Trybunale Kasacyjnym i Sprawiedliwości,

6 B.S. Gutan, *Game of Courts*, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/>, s. 1-5, (dostęp: 10.05.2022 r.).

7 Decyzja Komisji 2006/928 z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (notyfikowana jako dokument nr C(2006) 6569), Dz. Urz. UE L 354, 14.12.2006, p. 56-57.

8 E.S. Tănăsescu, *The ECJ Ruling on Judicial Independence in Romania*, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy/>, s. 1, (dostęp: 10.05.2022 r.).

9 Ustawa 303/2004 o statusie sędziów i prokuratorów z dnia 28 czerwca 2004 r., Monitorul Oficial al României, część I, nr 826 z dnia 13 września 2005 r.

10 Ustawa 304/2004 o organizacji wymiaru sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 2004 r., Monitorul Oficial al României, część I, nr 827 z dnia 13 września 2005 r.

11 Ustawa 317/2004 o najwyższej Radzie Sądowniczej z dnia 1 lipca 2004 r., 28 czerwca 2004 r., Monitorul Oficial al României, część I, nr 827 z dnia 13 września 2005 r.

12 Art. 881 zmienionej ustawy 304/2004 wprowadzone ustawą 207/2018 z dnia 20 lipca 2018 r., 28 czerwca 2004 r., Monitorul Oficial al României, część I, nr 636 z dnia 20 lipca września 2018 r.

która posiada wyłączną właściwość w zakresie ścigania przestępstw popełnionych przez sędziów i prokuratorów, w tym sędziów i prokuratorów wojskowych oraz sędziów i prokuratorów będących członkami Najwyższej Rady Sądownictwa. Na jej czele stoi prokurator generalny oraz jego zastępca, którzy powoływani są przez plenarne zgromadzenie Najwyższej Rady Sądownictwa na warunkach przewidzianych w ustawie¹³. Przed wejściem w życie zmian do ustawy 304/2004 były one badane dwukrotnie przez TKR Rumunii pod kątem zgodności z konstytucją. W pierwszym wyroku wskazał niezgodność z konstytucją kilku postanowień¹⁴. Natomiast ponowna kontrola, która miała miejsce po wprowadzaniu stosownych postanowień do ustawy zmieniającej, zakończyła się uznaniem przez TKR zgodności proponowanych rozwiązań z konstytucją¹⁵.

Należy podkreślić, że analizowana reforma wymiaru sprawiedliwości była również przedmiotem opinii Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisji Weneckiej)¹⁶. Sformułowała ona szereg zastrzeżeń odnośnie do projektowanej reformy oraz przekazała rekomendacje w tym zakresie. W 2017 r. przeprowadzona została również ocena postępów Rumunii w ramach MWIW, która zmierzała do zakończenia jego obowiązywania. Sformułowane zostały zalecenia, których realizacja umożliwiłaby takie działania. Ponowna ocena objęła okres od listopada 2017 r. i zakończyła się przyjęciem sprawozdania z 13 listopada 2018 r. Komisja negatywnie oceniła działania podjęte przez Rumunię we wskazanym okresie przede wszystkim w kontekście przeprowadzonych reform wymiaru sprawiedliwości. Sformułowała również dodatkowe zalecenia, których spełnienie stanowiłoby podstawę do zakończenia funkcjonowania MWIW. Obejmowały one trzy obszary. Pierwszy odwołuje się do ustawy regulującej wymiar sprawiedliwości i zobowiązywał Rumunię do natychmiastowego zawieszenia wprowadzania w życie ustaw o wymiarze sprawiedliwości i późniejszych rozporządzeń nadzwyczajnych; przegląd ustaw regulujących wymiar sprawiedliwości, przy pełnym uwzględnieniu zaleceń w ramach MWIW oraz zaleceń wydanych przez Komisję Wenecką i Grupę Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy. Drugi związany był z problemem mianowania i zwolnienia a dokładnie natychmiastowego zawieszenia wszystkich toczących się procedur mianowania i zwalniania prokuratorów wyższego szczebla; wznowienia procedury mianowania naczelnego prokuratora Krajowej Dyrekcji ds. Przeciwdziałania Korupcji (DNA), w celu mianowania osoby z udokumentowanym doświadczeniem w ściganiu przestępstw korupcyjnych oraz udzielenia DNA wyraźnego upoważnienia do

13 B. Selejan-Gutan, *New Challenges against Judiciary in Romania*, <https://verfassungsblog.de/new-challenges-against-the-judiciary-in-romania/> (dostęp z dnia 10.05.2022)

14 Wyrok TK Rumunii nr. 33 z dnia 23 stycznia 2018 r., opublikowane w Dzienniku Urzędowym Rumunii, część I, nr 146 z dnia 15 lutego 2018 r.

15 Decyzja nr 250 z dnia 19 kwietnia 2018 r. opublikowana w Dzienniku Urzędowym Rumunii, część I, nr 378 z dnia 3 maja 2018 r.

16 Opina nr 924/2018 Europejskiej Komisji na rzecz Demokracji przez Prawo z dnia 20 października 2018 r. o projektach zmian ustawy nr 303/2004 o statusie sędziego i prokuratorów, ustawy 304/2004 o organizacji wymiaru sprawiedliwości i ustawy nr 317/2004 o najwyższej radzie sądownictwa [CDL-AD(2018)017.

kontynuowania profesjonalnych, niezależnych i bezstronnych dochodzeń w sprawach korupcyjnych; natychmiastowe mianowanie przez Najwyższą Radę Sądownictwa tymczasowego kierownictwa Inspekcji Sądowej oraz w terminie trzech miesięcy mianowanie w drodze konkursu nowego kierownictwa Inspekcji; respektowanie negatywnych opinii Najwyższej Rady Sądownictwa w sprawie mianowań lub zwolnień prokuratorów na stanowiskach kierowniczych, do momentu kiedy funkcjonować będą nowe ramy prawne zgodnie z zaleceniem 1 ze stycznia 2017 r.). Trzeci obszar dotyczył kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego a dokładnie: zatrzymanie wejścia w życie zmian do kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego; wznowienie przeglądu kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego, uwzględniającego w pełni potrzebę zgodności z prawem unijnym oraz międzynarodowymi instrumentami antykorupcyjnymi, a także zaleceniami w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji oraz opinią Komisji Weneckiej¹⁷.

2. Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości

W tych okolicznościach sądy powszechne skierowały sześć pytań prejudycjalnych do TS¹⁸, które koncentrowały się wokół problemu charakteru prawnego oraz zakresu obowiązywania decyzji 2006/928 i sprawozdań komisji przyjmowanych w ramach powołanego mechanizmu; zgodności z prawem UE wybranych rozwiązań rumuńskiej reformy wymiaru sprawiedliwości (kwestia organizacji wymiaru sprawiedliwości, powoływania na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej, utworzenia SIIJ, odpowiedzialności majątkowej państwa i odpowiedzialności osobistej sędziów w wypadku pomyłki sądowej) oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii. Gruntowna analiza wyroku znacznie przekracza ramy niniejszego opracowania, ale warto wskazać kluczowe zagadnienia, do których bezpośrednio odniósł się TKR w wyroku nr 390.

Pierwszą kwestią jest charakter prawny oraz skutki decyzji 2006/928 oraz sprawozdań i wytycznych przyjętych na jej podstawie. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że stanowi ona decyzję w rozumieniu art. 288 TFUE i przyjęta została na mocy aktu o przystąpieniu, który jest elementem prawa pierwotnego UE¹⁹. Mocy wiążącej wskazanego aktu nie zmienia

17 Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, w sprawie postępów Rumunii w ramach mechanizmu współpracy i weryfikacji, z 13 listopada 2018 r. COM(2018) 851 final.

18 Wyrok TS z dnia 18 maja 2021 r. w sprawach połączonych C 83/19, C 127/19, C 291/19, C 355/19, C 397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

19 Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, Dz.U. L 157 z 21.6.2005.

fakt, że została przyjęta przed przystąpieniem Rumunii do UE na mocy art. 37 i 38 Protokołu do Traktatu, zaś zgodnie z postanowieniami art. 4 ust. 3 Traktatu utrzymują moc obowiązującą po przystąpieniu Rumunii i Bułgarii do UE. Ponadto, zgodnie z brzmieniem przywołanych postanowień, Komisja upoważniona była do przyjęcia odpowiednich środków w sytuacji, gdy istniało ryzyko naruszenia funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz przestrzega prawa Unii dotyczącego przestrzeni wolności bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wskazane środki obowiązują co do zasady do 3 lat, jednakże: „Mogą one jednak być stosowane po upływie okresu określonego w akapicie pierwszym, tak długo jak odpowiednie zobowiązania nie będą wykonane. W związku z postępami poczynionymi przez dane nowe Państwo Członkowskie w wykonywaniu swoich zobowiązań, Komisja może odpowiednio dostosować środki”. Należy również podkreślić, że wskazana decyzja przejęta została w oparciu o stanowisko Komisji wyrażone w sprawozdaniu z 26 września 2006, w którym stwierdziła ona utrzymywanie się w Rumunii nieprawidłowości, w szczególności w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i walki z korupcją. Komisja zaproponowała wówczas uzależnienie przyjęcia Rumunii do UE od ustanowienia MWiW. Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika Generalnego wyrażonym w opinii do niniejszego wyroku „decyzja została przyjęta z powodu istnienia bezpośredniego ryzyka tego rodzaju jak ryzyka wskazane w art. 37 i 38 aktu przystąpienia”²⁰. Kolejny element to charakter sprawozdań i wytycznych przyjmowanych przez Komisję w ramach MWiW. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że nie jest istotna nazwa aktu, ale analizując jego charakter normatywny należy uwzględnić istotę aktu prawnego oraz jego skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak treść z uwzględnieniem kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go przyjęła. Następnie odwołując się do zasady lojalności, państwo członkowskie powinno uwzględnić wytyczne wskazane w sprawozdaniu oraz powstrzymać się od przyjmowania rozwiązań, które mogłyby zagrażać realizacji przewidywanego rezultatu. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie podkreślił, że „Rumunia powinna współpracować w dobrej wierze z tą instytucją w celu przezwyciężenia, z pełnym poszanowaniem tych założonych celów i postanowień traktatów, napotkanych trudności w realizacji wspomnianych celów”. Sumując powyższe rozważania TS przyjął, że „decyzja 2006/928, jeżeli chodzi o jej charakter prawny, treść i skutki temporalne, wchodzi w zakres stosowania traktatu o przystąpieniu. Decyzja ta jest dla Rumunii wiążąca w całości dopóty, dopóki nie zostanie uchylona. Założone cele, wymienione w załączniku do tej decyzji, zmierzają do zapewnienia przestrzegania przez to państwo członkowskie wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE i mają dla rzeczonoego państwa członkowskiego charakter wiążący w tym znaczeniu, że ma ono obowiązek przyjęcia odpowiednich środków dla osiągnięcia tych celów, z należyтым uwzględnieniem, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną

20 Opinia Rzecznika Generalnego Michała Bobeka przedstawiona w dniu 23 września 2020 r., sprawy połączone C83/19, C127/19 i C195/19 C 291/19, 355/19, ECLI:EU:C:2020:746.

w art. 4 ust. 3 TUE, sprawozdań sporządzonych przez Komisję na podstawie wspomnianej decyzji, w szczególności zaleceń sformułowanych w tych sprawozdaniach”. Konsekwencją powyższego stanowiska było uznanie przez TS, że „przepisy regulujące organizację wymiaru sprawiedliwości w Rumunii, takie jak przepisy dotyczące tymczasowego powołania na stanowiska kierownicze w inspekcji sądowej oraz utworzenia sekcji prokuratury odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa wchodzi w zakres stosowania decyzji 2006/928, a zatem powinny one przestrzegać wymogi wynikające z wartości UE, w szczególności wartości państwa prawnego, zapisanej w art. 2 TUE”.

Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę jest już szczegółowa analiza rozwiązań przyjętych przez Rumunię w obszarze organizacji wymiaru sprawiedliwości. TS swoje rozważania oparł na znaczeniu art. 19 ust. 1 TUE, w którym skonkretyzowano zasadę państwa prawa stanowiącą jedną z wartości, na których opiera się UE. Zgodnie z brzmieniem przywołanych postanowień to sądy krajowe i TSUE zobowiązane są do zapewnienia efektywności prawa unijnego oraz skutecznej ochrony sądowej roszczeń wynikających z prawa UE. Zapewnienie wskazanych zasad wymaga, aby powołany na mocy przepisów krajowych sąd dawał gwarancje niezawisłości i bezstronności. Trybunał Sprawiedliwości przywołał swoje stanowisko z wcześniejszych orzeczeń, zgodnie z którym „wymóg niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej integralny element sądownictwa, wchodzi w zakres istoty prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego, które to prawo ma fundamentalne znaczenie jako gwarancja ochrony wszystkich praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, oraz zachowania wartości wspólnych państwom członkowskim określonych w art. 2 TUE, w szczególności wartości państwa prawnego”²¹. Konsekwentnie państwa członkowskie zobowiązane są stworzyć takie regulacje, które pozwolą wykluczyć w przekonaniu jednostki, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz neutralność względem ścierających się przed nimi interesów²².

Drugim zagadnieniem niezwykle ważnym z perspektywy wyroku RTK jest odwołanie TS do zagadnienia pierwszeństwa prawa unijnego. Przywołał utrwalone już stanowisko, zgodnie z którym „Zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu rangi konstytucyjnej państwa członkowskiego, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez sąd konstytucyjny tego państwa, w myśl którego sąd niższego rzędu nie jest uprawniony do niestosowania, z mocy własnych uprawnień, przepisu krajowego wchodzącego w zakres stosowania decyzji 2006/928, który to przepis uważa, w świetle orzecznictwa Trybunału, za sprzeczny z tą decyzją lub z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

21 Wyrok TS z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C 824/18 AB i in. ECLI:EU:C:2021:153.

22 C 824/18.

Analiza wyroku 390/2021 Rumuńskiego Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok nr 390/2021 TKR z 8 czerwca 2021 r. stanowi odpowiedź na powyższe stanowisko TS. Jego analiza wskazuje na wiele istotnych elementów, które oscylują jednak wokół jednego fundamentalnego zagadnienia, jakim jest pozycja ustrojowa zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Trybunał Konstytucyjny oparł swoją wykładnię przede wszystkim na trzech postanowieniach: art. 11, 20 oraz 148 ust. 2 i 4 KR²³. Pierwszy ze wskazanych określa pozycję prawa międzynarodowego w rumuńskim systemie prawnym. Postanowienia art. 11 KR wprowadzają zasadę *pacta sunt servanda* w odniesieniu do umów międzynarodowych, których Rumunia jest stroną²⁴. Podkreślają obowiązek realizacji zobowiązań umów międzynarodowych, które zostały ratyfikowane przez Parlament w formie ustawy. Stają się one wówczas elementem prawa wewnętrznego. Z perspektywy argumentacji TKR najważniejsze znaczenie ma jednak art. 11 ust. 3 KR, który stanowi, że „W przypadku, gdy traktat, którego Rumunia ma zostać stroną, zawiera postanowienia niezgodne z Konstytucją, jego ratyfikacja może nastąpić dopiero po dokonaniu zmiany Konstytucji”. Należy zatem przyjąć, że każda umowa międzynarodowa zawarta przez Rumunię jest zgodna z konstytucją. Trybunał Konstytucyjny Rumunii podkreślił, że przywołane postanowienia jednoznacznie wskazują, że najwyższym źródłem prawa w tym państwie jest Konstytucja. Szczególne znaczenie posiadają postanowienia art. 20 ust. 2 KR, które stanowią *lex specialis* w stosunku do art. 11 KR. Określają one relacje między konstytucją a szczególnym rodzajem umów międzynarodowych z uwagi na przedmiot regulacji. Zgodnie z brzmieniem przywołanych postanowień: „W razie niezgodności między paktami i traktatami dotyczącymi podstawowych praw człowieka, których Rumunia jest stroną, a prawem wewnętrznym, pierwszeństwo mają unormowania międzynarodowe, chyba że Konstytucja lub ustawy zawierają przepisy korzystniejsze”²⁵. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że łączna wykładnia wskazanych postanowień pozwala przyjąć kilka wniosków: zobowiązanie państwa rumuńskiego do pełnego wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z traktatów, których jest ono stroną; poprzez ratyfikacje umów międzynarodowych i traktatów przez Parlament stają się one wewnętrznymi

23 Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991 r. (dalej KR) , www.cdep.ro, https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/03/Rumunia_pol_010711.pdf.

24 Podobne postanowienia zawiera większość konstytucji państw członkowskich.

25 Art. 20 ust. 2 Konstytucji Rumunii.

zasadami prawa krajowego; Rumunia może ratyfikować traktat międzynarodowy zawierający postanowienia sprzeczne z Konstytucją jedynie po uprzedniej zmianie krajowej Ustawy Zasadniczej; interpretacja i stosowanie postanowień konstytucyjnych dotyczących praw i wolności obywatelskich odbywa się zgodnie z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, paktami i innymi traktatami, których Rumunia jest stroną; w dziedzinie praw człowieka konflikt między traktatem międzynarodowym, którego stroną jest Rumunia, a prawem krajowym jest rozstrzygany na korzyść traktatu międzynarodowego tylko wtedy, gdy zawiera on korzystniejsze przepisy niż konstytucja. Tym samym należy przyjąć, że jeżeli konstytucja stanowi niższy poziom ochrony z pierwszeństwa korzystają umowy międzynarodowe. W literaturze podkreśla się, że takie rozwiązanie zgodne jest z doktryną „constitutionality block”. Zakłada ona harmonijne współistnienie dwóch zasad prymatu konstytucji oraz pierwszeństwa umów międzynarodowych tworzących najwyższe standardy ochrony praw podstawowych²⁶. Jednakże zasada prymatu prawa UE nie mieści się w zakresie wskazanej doktryny. Pozycję prawa unijnego w systemie prawa rumuńskiego normują postanowienia art. 148 KR. Konstytucja Rumunii podobnie jak wielu innych państw członkowskich wprowadziła szczególną klauzulę europejską, która po pierwsze umożliwia przekazanie kompetencji UE i przystąpienie do tej organizacji, po drugie określa wzajemne relacje między prawem krajowym a prawem UE²⁷. Zgodnie z brzmieniem art. 148 ust. 2 KR: „W następstwie przystąpienia, postanowienia traktatów założycielskich Unii Europejskiej, jak też pozostałe uregulowania wspólnotowe o charakterze obowiązującym, mają pierwszeństwo wobec sprzecznych z nimi ustaw narodowych, stosownie do ustaleń zawartych w akcie przystąpienia do Unii”. Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że klauzula europejska zobowiązuje organy krajowe do wdrażania i stosowania prawa unijnego. Zasadniczo sformułowanie użyte w samej konstytucji nie wskazuje bezpośrednio na zakres obowiązywania zasady pierwszeństwa, tak jak wynika to z postanowień art. 20 ust. 2 KR. W literaturze podkreśla się, że TKR w swoich orzeczeniach zasadniczo uznał zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, ale ograniczył jej obowiązywanie do aktów prawa krajowego z wyłączeniem Konstytucji²⁸. W analizowanym wyroku podkreślił, że zgodnie z postanowieniami art. 148 ust. 2 KR klauzula zgodności polega na obowiązku wdrażania i stosowania prawa UE, który obok Parlamentu, Prezydenta Rumunii, rządu i władz sądowych odnosi się również do Trybunału Konstytucyjnego. Należy jednak podkreślić bardzo ważną kwestię terminologiczną, powyższe uwagi opierają się na rozróżnieniu, jakie stosuje TK między prymatem a pierwszeństwem w stosowaniu. Pojęcie prymatu TKR używa jedynie w stosunku do Konstytucji, natomiast analizując postanowienia art. 148 ust. 2 KR posługuje się określeniem pierwszeństwa stosowania. Prymat konstytucji jest niepodważalny i nie podlega dyskusji, natomiast test zgodności odnosi się wyłącznie do pierwszeństwa stosowania prawa unijnego

26 V. Vită, *The Romanian Constitutiona Court and The Principle of Primacy: to Refer or not to Refer*, German Law Journal, vol. 16 no 06, s. 1630.

27 Zagadnienie szczegółowo opisane, patrz: Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, red. K. Kubuj, J. Wawrzyniak, Warszawa 2011.

28 V. Vită, op. cit., s. 1655.

wobec ustaw narodowych. Jednakże nie jest ono absolutne, ponieważ zgodnie ze stanowiskiem TKR wyrażonym w analizowanym wyroku, nie może ono prowadzić do ograniczenia tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Podobnie jak trybunały konstytucyjne innych państw członkowskich podkreślił, że istnieje obszar kompetencji nieprzenaszalnych, które kształtują ich tożsamość konstytucyjną. W swojej argumentacji odwołał się do postanowień art. 152 KR, który normuje podstawowe zasady ustrojowe Rumuni. Należą do nich: narodowy, niepodległy, jednolity i niepodzielny charakter państwa rumuńskiego, republikańska forma rządów, integralność terytorialna, niezawisłość sądownictwa, pluralizm polityczny, język urzędowy oraz gwarancja praw i wolności jednostki²⁹. Wyznaczył w ten sposób granice obowiązku stosowania pierwszeństwa prawa unijnego. TKR podkreślił, że stanowią one gwarancje materialnego rdzenia tożsamości rumuńskiej konstytucji, której nie wolno relatywizować w procesie integracji europejskiej. Natomiast to do niego należy zapewnienie, w tym zakresie, nadrzędności Ustawy Zasadniczej.

Należy zauważyć, że obowiązek poszanowania tożsamości konstytucyjnej obecnie stanowi jedną z zasad ustrojowych UE³⁰. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE, UE zobowiązana jest do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, w tym ich podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych³¹. Konsekwentnie, zdaniem TKR, proces konstytucyjnej integracji w UE jest ograniczony przez podstawowe struktury polityczne i konstytucyjne państw członkowskich.

Drugim elementem, jaki wskazał TKR w związku z wykładnią postanowień art. 148 ust. 2 KR, jest precyzyjne określenie pojęcia prawa unijnego w kontekście klauzuli zgodności. Zgodnie z brzmieniem wskazanych postanowień obejmuje ono „postanowienia traktatów założycielskich Unii Europejskiej, jak też pozostałe uregulowania wspólnotowe o charakterze obowiązującym”. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TKR wynika, że wskazane sformułowanie dotyczy aktów, które spełniają dwa warunki: pierwszy to norma, która musi spełniać warunki bezpośredniego skutku, zaś drugi musi być konstytucyjnie istotny/posiadać konstytucyjny kontekst³². Przedmiotem analizowanego wyroku był charakter decyzji Komisji 2006/928 oraz aktów przyjmowanych na jej podstawie. Powyżej opisano stanowisko TS opisujące charakter prawny decyzji jednak TKR zdaje się jednak mieć odmienne zdanie. Decyzja może stanowić podstawę kontroli na mocy art. 148 ust. 2 KR, jeżeli spełnia kumulatywnie dwie przesłanki:

29 Art. 152 ust. 1 i 2 RK.

30 Omawiana zasada wprowadzona została do postanowień traktatów dopiero na mocy Traktatu z Lizbony. Jednakże należy podkreślić, że wywodzi się ona z orzecznictwa TS, który w początkowym okresie odwoływał się do ochrony tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, ale z perspektywy ochrony porządku publicznego, a więc jako przesłanki ograniczającej realizację swobód runku wewnętrznego. Szerzej patrz: E. Krzysztofik, *The Position of the Principle of Respect for Constitutional Identity in EU Law*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 6/2017, s. 155-170, W. Jóźwicki, *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjnego standardu prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP, Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019, s. 317-390.

31 Na temat procesu kształtowania się zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, patrz np.: E. Krzysztofik, *The position of the Principle of Respect for Constitutional Identity in EU Law*, PPK 2017, nr 6(40), s. 155-170.

32 Wyrok TKR 1039/2012.

jest wystarczająca jasna, precyzyjna i jednoznaczna sama w sobie lub jej znaczenie jest jasno, precyzyjnie i jednoznacznie określone przez TSUE oraz powinna być ograniczona do pewnego poziomu znaczenia konstytucyjnego, tak aby jej treść normatywna wskazywała ewentualne naruszenia prawa krajowego. Zdaniem TKR decyzja 2006/928 nie spełnia wskazanego testu a dokładnie drugiego warunku. Podkreśla, że została ona przyjęta na mocy aktu o przystąpieniu, a więc prawa pierwotnego UE, jednak zawiera szereg wskaźników wymienionych w załączniku oraz nakłada wiele obowiązków o charakterze ogólnym na władze Rumunii, jednakże nie ma znaczenia konstytucyjnego, czyli nie wypełnia luki w krajowym porządku prawnym ani nie rozwija zasad konstytucyjnych. Natomiast sprawozdania Komisji pomimo tego, że zostały przyjęte na podstawie decyzji zawierają jedynie rekomendacje oraz sugestie określonego działania bez nakładania jakiegokolwiek obowiązku prawnego na adresatów zalecenia. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „raporty mechanizmu współpracy i weryfikacji opracowane zgodnie z decyzją 2006/928 (...) nie są przepisami prawa europejskiego, które sąd krajowy może bezpośrednio zastosować lekceważąc normę krajową. Sędzia krajowy nie może być postawiony w sytuacji decydowania o zastosowaniu w pierwszej kolejności niektórych zaleceń ze szkodą dla ustawy uznanej za konstytucyjną przez Trybunał Konstytucyjny”.

Konsekwencją przyjęcia powyższego stanowiska jest wyłączenie kompetencji sądów powszechnych do badania zgodności przyjętych ustaw z instrumentami przyjętymi w ramach MWIW przez Komisję Europejską. Trybunał Konstytucyjny Rumunii podkreślił również, że przepisy kontrowersyjnych ustaw były przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Zgodnie z przyjętym stanowiskiem nie uznał ich niekonstytucyjności. Ponadto na mocy postanowień art. 147 ust. 4 KR wyroki TKR „Od daty ich ogłoszenia orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i wywierają skutki jedynie na przyszłość”. Tym samym sądy powszechne nie mogą podważyć skutków prawnych wyroku TKR poprzez badanie zgodności postanowień ustaw na mocy art. 148 ust. 2 KR.

Uwzględniając powyższe uwagi TKR uznał, że sądy krajowe mają kompetencje w zakresie badania kontroli aktów prawa krajowego z prawem UE w związku z zasadą pierwszeństwa, ale wyłącznie wobec aktów niekonstytucyjnych. Sformułowanie „wobec sprzecznych z nimi ustaw narodowych” odnosi się wyłącznie do ustaw narodowych natomiast Konstytucja zachowuje swoją cechę prymatu. Rumuński system prawny opiera się na zasadach prawnych, które przyjęte zostały przez państwo Rumuńskie. Muszą być one zgodne z zasadą prymatu konstytucji i poszanowania prawa, które stanowią sens zasady państwa prawa unormowanej w art. 1 ust. 5 Konstytucji. Stanowi on, że: „W Rumunii przestrzeganie Konstytucji, jej nadrzędności oraz ustaw jest obowiązkowe”. Demokracja konstytucyjna jest państwem opartym za zasadzie państwa prawa, nie abstrakcyjnym, ale realnym systemie, gdzie Konstytucja ogranicza suwerenność władzy legislacyjnej, która podczas tworzenia zasad oraz aktów prawnych musi uwzględniać szereg zasad konstytucyjnych, m.in. podziału władzy.

Wnioski

Analizowany wyrok stanowi przykład sporu, jaki zaistniał między TSUE a TKR dotyczącego jednej z fundamentalnych zasad unijnego systemu prawnego – zasady pierwszeństwa, ale analizowana w zakresie organizacji krajowego wymiaru sprawiedliwości. W literaturze przedmiotu jest on oceniany w skrajnie odmienny sposób. Z jednej strony występuje pogląd, że jest to wyrok potwierdzający potrzebę ochrony porządku konstytucyjnego państw członkowskich oraz ich kompetencji wyłącznych przed „pełzającym” mechanizmem przejmowania kompetencji przez UE³³. Z drugiej strony występuje również wiele głosów negatywnych, które zarzucają TKR legitymizację działań władz państwowych, które negatywnie wpływają na realizację unijnego standardu niezawisłości sądowej³⁴.

Sumując uwagi poczynione w tej analizie należy wskazać kilka wniosków:

Po pierwsze TKR stanął na stanowisku, że najwyższym wiążącym aktem prawnym w rumuńskim systemie prawnym jest Konstytucja. Swoją tezę wywiódł z wykładni trzech postanowień: art. 11, art. 20 ust. 2, art. 148 ust. 2 i 4 KR. Normują one pozycję umów międzynarodowych w rumuńskim porządku prawnym oraz zobowiązują ją do wykonywania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych. Następnie Konstytucja wprowadza szczególnie mechanizm obowiązywania postanowień umów międzynarodowych dotyczących ochrony praw i wolności jednostki. W tym przypadku ustanawia tzw. „constitutionality block”, który nadaje pierwszeństwo stosowania postanowieniom umów międzynarodowych, ustanawiającym wyższy poziom ochrony praw i wolności jednostki niż konstytucja. Ale należy podkreślić, że dotyczy ono tylko jednego szczególnego typu umów międzynarodowych. Jak wskazano, powyższe postanowienia odnoszą się do klasycznych umów międzynarodowych. Natomiast UE jest szczególnym rodzajem organizacji międzynarodowej, dlatego dodatkowo Konstytucja Rumunii zawiera odrębny rozdział poświęcony przystąpieniu oraz pozycji prawa unijnego w rumuńskim porządku prawnym. Artykuł 148 ust. 2 KR ustanawia mechanizm zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Jak podkreślił wyraźnie TKR, prawo UE

33 Por. S. Kaleta, *TSUE w sprawie rumuńskiego sądownictwa naruszył konstytucję Rumunii*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art74831-sebastian-kaleta-tsue-w-sprawie-rumuńskiego-sadownictwa-naruszył-konstytucję-rumunii-orzekł-tamtejszy-tk>, (dostęp: 10.05.2022 r.).

34 M. Moraru, R. Bercea, *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 and C 397/19 Asociata „Formul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national level*, *European Constitutional Law Review*, Volume 18, Issue 1, s. 81-113.

posiada pierwszeństwo stosowania w stosunku do aktów prawa krajowego po spełnieniu dwóch przesłanek. Po pierwsze, pierwszeństwo stosowania odnosi się do ustaw krajowych, czyli wyłączona została możliwość stosowania klauzuli zgodności wobec konstytucji. Po drugie, zasada ta stosowania jest wobec aktów prawa unijnego, które spełniają test ustanowiony w orzecznictwie TK, czyli muszą spełniać warunki bezpośredniego skutku oraz muszą być konstytucyjnie istotne/posiadać konstytucyjny kontekst.

Drugim ważnym elementem wyroku jest wskazanie potrzeby zagwarantowania poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Trybunał Konstytucyjny analizując problem zgodności ustaw w ramach reformy rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości podkreślił, że dziedzina ta należy do kompetencji wyłącznych państw członkowskich. W tym miejscu należy zauważyć, że obecnie problem ten jest szeroko komentowany w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie TS³⁵. Nie ulega wątpliwości, co wielokrotnie podkreślał również TS, że organizacja wymiaru sprawiedliwości należy do kompetencji wyłącznych państw członkowskich. Jednakże sposób ich wykonywania nie może naruszać prawa unijnego, przede wszystkim wartości, na których opiera się UE³⁶. Rumuński TK jednak koncentruje się na zakresie kompetencji wyłącznych państw członkowskich i odwołuje się do zasady poszanowania tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich, która po pierwsze ma charakter zasady ustrojowej UE wyznaczającej sposób wykonywania kompetencji powierzonych UE, a po drugie stanowi podstawę ochrony różnorodności samej UE oraz zachowania indywidualności każdego państwa członkowskiego³⁷. W tym miejscu należy zauważyć, że TKR odwołuje się do schematu, który wcześniej został przywołany w wyrokach Trybunałów Konstytucyjnych innych państw członkowskich³⁸. Elementem wspólnym była próba wyznaczenia granic możliwości przekazania kompetencji UE. Trybunały podkreśliły, że postawy prawne przekazania kompetencji UE należy interpretować zgodnie z pozostałymi postanowieniami konstytucji. Tytułem przykładu należy wskazać za TKR wyrok FTK, który podkreślił, że „do podstawowych składników tożsamości konstytucyjnej należy zaliczyć w szczególności: obywatelstwo, cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, publiczne dochody i wydatki, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych (zwłaszcza w postaci pozbawienia wolności na podstawie prawa karnego), prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania ideologii. Rozumienie wyznaczników tożsamości wynika z kontekstu

35 Por. np.: Wyrok TS z dnia 27.02.2018 r., w sprawie C 64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, Wyrok TS z dnia 24.06.2019 w sprawie C 619/18 Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:531, Wyrok TS z dnia 5.11.2019 w sprawie C 192/19 Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2019:924, Wyrok TS z dnia 15.07.2021 w sprawie C 791/19 Komisja p. Rzeczypospolitej Polskiej, ECLI:EU:C:2021:596,

36 Szerzej patrz np.: E. Krzysztofik, op.cit.

37 Szerzej patrz np.: E. Krzysztofik, A. Parol, *Funkcja prawodawcza w systemie prawa Unii Europejskiej. Akty ustawodawcze i procedura ich stanowienia*, Lublin 2020, s. 35-36.

38 Szerzej patrz np.: K. Kavâck, The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts, *German Law Journal*, vol. 18, no 07, s. 1703-1720.

doświadczeń historycznych i kulturowych”³⁹. Trybunał Konstytucyjny RP podobnie zarysował katalog kompetencji nieprzenaszalnych, które obejmuje: „zasady naczelne Konstytucji, postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”⁴⁰. Stanowią one „jądro konstytucyjności” państw członkowskich⁴¹. Podobnie TKR wskazał katalog obszarów, które nie mogą zostać przekazane UE i świadczą o tożsamości konstytucyjnej tego państwa.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w literaturze przedmiotu występują również krytyczne poglądy wobec powyżej wskazanej koncepcji. Autorzy podkreślają, że podejście reprezentowane przez TKR, jak również inne trybunały konstytucyjne, które podejmują próbę wyjaśnienia wzajemnych relacji między Konstytucją a prawem UE w kontekście zasady prymatu w oparciu o zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej, charakterystyczne jest dla koncepcji „dwuwymiarowej supremacji w konstytucjonalizmie UE (bidimensional supremacy in EU constitutionalism)”⁴². Opiera się ona na założeniu, że istnieje możliwość osiągnięcia kompromisu w zakresie ustalenia granic kompetencji TSUE oraz sądów najwyższych państw członkowskich bez tworzenia hierarchii norm, ale w oparciu o uczciwy i szczery dialog między sądami. Natomiast zasada poszanowania tożsamości konstytucyjnej ma służyć jako gwarant podstawowych granic konstytucji krajowej. Jednakże takie rozwiązanie, zdaniem autorów, mogłoby doprowadzić do defragmentaryzacji prawa unijnego, zwłaszcza w zakresie jego jednolitego obowiązywania⁴³.

Trzecim elementem jest kompetencja sądów powszechnych do kontroli prawa krajowego w świetle decyzji 2006/928 oraz instrumentów przyjętych w ramach MWiW. Trybunał Konstytucyjny Rumunii nie podważył kompetencji sądów powszechnych do badania zgodności prawa krajowego z prawem UE, jednakże zastrzegł, że dotyczy ustaw krajowych oraz aktów prawa unijnego, które spełniają w sposób kumulatywny test ustanowiony w jego orzecznictwie. W omawianym wyroku TKR bezpośrednio odniósł się do decyzji i rekomendacji przyjętych na jej podstawie przez Komisję. Odwołał się on w swojej argumentacji do

39 Orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec z 30.06.2009 r., sygn. 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09, p. 249.

40 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego RP z dnia 24 listopada 2010 r. K 32/09.

41 K. Działocha, *Uwagi do art. 8 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007, s. 34, W. Jóźwicki, op. cit., s. 303-313.

42 Koncepcja wywodzi się z orzeczenia FTK w sprawie Maastricht, gdzie swoją argumentację oparł on na doktrynie „kompetenz-kompetenz”. Podkreślił, że UE nie posiada zdolności do kreowania kompetencji, dlatego zakres jej uprawnień jest bezpośrednio zależny jest on woli państw członkowskich działających na podstawie konstytucji krajowych.

43 C.C. Curt, *Romanian Commitment to independence of Justice and Anticorruption Reforms under CVM and Rule of Law Incentives. Same Considerations on Case – Law of Constitutional Court*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 65 E/2022, s. 59.

stanowiska TS i podkreślił, że o ile bezpośrednia skuteczność decyzji została wykazana przez sam Trybunał to nie można przyjąć, że spełnia ona drugi warunek, czyli posiada ona znaczenie konstytucyjne. Konsekwentnie decyzja oraz rekomendacje nie mogą stanowić podstawy kontroli i sądy krajowe nie posiadają właściwości do kontroli zgodności z nimi ustaw dotyczących reformy wymiaru sprawiedliwości. Jednocześnie uznał, że zwracanie się z pytaniem prejudycjalnym do TS w związku z wykładnią lub ważnością wskazanych instrumentów przekracza właściwość sądów krajowych, gdyż badanie to nie byłoby zgodne z celem art. 267 TFUE. Instrument ten stanowi płaszczyznę wsparcia dla sądów krajowych, kiedy te mają wątpliwości w zakresie wykładni aktu prawnego lub jego ważności, ale w konkretnej sytuacji prawnej, czyli stanowisko TS jest niezbędne do wydania wyroku. Jeżeli natomiast decyzje i rekomendacje nie spełniają testu kontroli to również nie mogą stanowić podstawy prawnej wyroku sądów powszechnych. Ponadto należy podkreślić, że sądy powszechne związane są wykładnią TKR, który we wcześniejszej decyzji uznał zgodność z konstytucją ustaw przyjętych w związku z reformą rumuńskiego wymiaru sprawiedliwości. Zgodnie natomiast z Konstytucją wyroki TKR stają się obowiązujące od chwili opublikowania w dzienniku urzędowym i sądy krajowe zobowiązane są do ich stosowania.

Sumując powyższe uwagi należy podkreślić, że jest to wyrok kontrowersyjny i trudny do pogodzenia z zasadami unijnego systemu prawnego w rozumieniu TSUE. Jednocześnie wpisuje się on w aktualną dyskusję nad znaczeniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Jednakże sytuacja Rumunii nie jest jednoznaczna w kontekście znaczenia decyzji 2006/928 i instrumentów przyjmowanych na jej podstawie. Rumunia przystąpiła do UE z dodatkowym instrumentem kontrolnym, który zaakceptowała. Komisja, konsekwentnie wykonując założenia decyzji, monituje reformy wymiaru sprawiedliwości. Pojawia się natomiast pytanie o granice kontroli oraz charakter środków przez nią podejmowanych, kto jest adresatem rekomendacji i czy mogą być one podstawą orzekania przez sądy krajowe.

Bibliografia

- Curt C.C., *Romanian Commitment to independence of Justice and Anticorruption Reforms under CVM and Rule of Law Incentives. Some Considerations on Case – Law of Constitutional Court*, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, no 65 E/2022.
- Działocha K., *Uwagi do art. 8 Konstytucji RP* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. 5, Warszawa 2007.
- Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, red. Kubuj J., Wawrzyniak J., Warszawa 2011.
- Gutan B.S., *Game of Courts*, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy-part-iii/>, (dostęp: 10.05.2022 r.).
- Józwicki W., *Ochrona wyższego niż unijny konstytucyjny standard prawa jednostki i tożsamości konstytucyjnej RP, Trybunał Konstytucyjny a Trybunał Sprawiedliwości unii Europejskiej: ku sekwencji a nie hierarchii orzekania*, Poznań 2019.
- Kaleta S., *TSUE w sprawie rumuńskiego sądownictwa naruszył konstytucję Rumunii*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art74831-sebastian-kaleta-tsue-w-sprawie-rumunskiego-sadownictwa-naruszyl-konstytucje-rumunii-orzekl-tamtejszy-tk>, (dostęp: 10.05.2022 r.).
- Kavák K., *The Rise of an Ethnocultural Constitutional Identity in the Jurisprudence of the East Central European Courts*, *German Law Journal*, vol. 18, no 07.
- Krzysztofik E., *Charakter prawa unijnego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i sądów konstytucyjnych państw członkowskich* [w:] *Roczniki Nauk Prawnych XXIV/2/2014*.
- Krzysztofik E., Parol A., *Funkcja prawodawcza w systemie prawa Unii Europejskiej. Akty ustawodawcze i procedura ich stanowienia*, Lublin 2020.
- Krzysztofik E., *The position of the Principle of Respect for Constitutional Identity in EU Law*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* nr 6(40) 2017.
- Krzysztofik E., *The Scope and the Exercise of the Exclusive Competences of the Member States of the European Union*, *Review of European and Comparative Law* 4/2020.
- Moraru M., Bercea R., *The First Episode in the Romanian Rule of Law Saga: Joined Cases C 83/19, C 127/19, C 195/19, C 291/19, C 355/19 and C 397/19 Asociata „Formul Judecătorilor din România, and their follow-up at the national level*, *European Constitutional Law Review*, Volume 18, Issue 1.
- Półtorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Selejan-Gutan B., *New Challenges against Judiciary in Romania*, <https://verfassungsblog.de/new-challenges-against-the-judiciary-in-romania/> (dostęp: 10.05.2022 r.).

Tânăsescu E-S, *The ECJ Ruling on Judicial Indenpendence in Romania*, <https://verfassungsblog.de/a-tale-of-primacy/> (dostęp: 10.05.2022 r.).

Vitâ V., *The Romanian Constitutiona Court and The Principle of Primacy: to Refer or not to Refer*, *German Law Journal*, vol. 16 no 06.

Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rocznik LXVII – z. 1/ 2005.

Judgment of the Romanian Constitutional Court confirming the primacy of the constitution over EU law

Abstract

The analyzed judgment is an example of a dialogue between the CJEU and the Constitutional Tribunal. It concerns the principle of primacy and covers three issues.

First, it recognized that the Constitution is the highest binding legal act in the legal system of Romania. The CJEU derived this thesis from the interpretation of three provisions: Art. 11, Art. 20 para. 2, Art. 148 para. 2 and 4 of Romanian Constitution.

Second, the issue of reform of Romanian judiciary falls within exclusive competences of the Member States, which define the scope of the concept of constitutional identity of the Member States.

Third, it refused the competence of common courts to review national law in the light of Decision 2006/928 and the instruments adopted under the CVM. It does not challenge the competence of common courts to review the compatibility of national law with EU law, yet it stipulates that it refers to national laws and acts of EU law that meet the cumulative test established in its case law.

Keywords

Principle of primacy, priority of application, Romanian Constitutional Court, The Court of Justice, constitutional identity.

Edyta Krzysztofik, dr nauk prawnych, Katedra Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej, WPPKiA, KUL JPII. Główne obszary badań: zasada poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich w prawie UE, unijny wymiar sprawiedliwości, doktryna wymogów imperatywnych. ORCID: 0000-0001-6160-9600



Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniem. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.