

Artur Olechno*, Bogusław Przywora**, Jacek Zalesny***

Spór o granice kompetencji Unii Europejskiej – uwagi na tle orzecznictwa TSUE

The dispute over the limits of the European Union's competences
– remarks against the background of CJEU case law

Słowa kluczowe: TSUE, praworządność, kompetencje, prawotwórstwo sądowe, tworzenie kompetencji

Keywords: CJEU, rule of law, competences, judicial legislation, appropriation of competences

Abstrakt: Tekst dotyczy podstawy prawnej wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej także: TSUE) z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C 791/19 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, w którym Trybunał orzekł na okoliczność zgodności z prawem Unii Europejskiej przepisów prawa krajowego dotyczących ustroju organów władzy sądowniczej. Na jego tle dowodzi się, że problematyka ustroju władzy sądowniczej państw członkowskich UE nie jest kompetencją przyznaną UE ani też nie jest kompetencją dzieloną między państwa członkowie i UE. Jego określanie pozostaje kompetencją wyłączną państw członkowskich UE. Trybunał Sprawiedliwości UE jest powołany do orzekania wyłącznie w zakresie kompetencji powierzonych UE. Natomiast TSUE w drodze orzekania nie jest kompetentny do przyznawania sobie kompetencji do ingerowania w sprawy znajdujące się

* ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2594-0376>, dr hab., prof. UwB, Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku. E-mail: a.olechno@uwb.edu.pl

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8809-3971>, dr hab., prof. UJD, Wydział Prawa i Ekonomii Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie. E-mail: b.przywora@ujd.edu.pl

*** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8231-4454>, dr hab., Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. E-mail: jacekzalesny@uw.edu.pl

w wyłącznej gestii państw członkowskich i w ten sposób „wymuszania” pożądaných przez siebie rozwiązań prawnych. Autorzy koncentrują się na podstawie prawnej podjętego przez TSUE wyroku w sprawie C 791/19 *Komisja Europejska przeciwko RP*, tj. kompetencji TSUE do orzekania w zakresie zagadnień dotyczących ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich. Nie odnoszą się natomiast do ustrojowej oceny przepisów poddanych kontroli. W ocenie autorów, rozstrzygnięcie TSUE wywołuje wiele wątpliwości w zakresie wykazania właściwej podstawy prawnej, a w konsekwencji, co do charakteru prawnego tej wypowiedzi TSUE.

Abstract: *The text concerns the legal basis of the CJEU judgment of 15 July 2021 in case C 791/19 *European Commission v. The Republic of Poland*. In this judgment, the Court adjudicated regarding the EU compliance of the national regulations governing the system of the organs of judicial authority. Against this background, it is argued that the system of the organs of judicial authority in any EU Member State does not fall within the competence granted to the EU, but remains solely within the competence of the Member State. The CJEU is empowered to adjudicate only within the scope of competences conferred upon the EU. The CJEU is not competent to take over the competences of the organs of state power of Member States or to thereby force them to adopt particular legal solutions. Any action taken by the CJEU without a proper legal basis has but the appearance of adjudication. In the authors' opinion, the CJEU judgment raises many doubts as to its compliance with EU law.*

Wprowadzenie

Choć problematyka dotycząca szeroko rozumianych zagadnień z zakresu prawa traktatowego Unii Europejskiej była przedmiotem wielu opracowań¹, to jednak aktualny pozostaje problem określenia granic kompetencji Unii Europejskiej. Kwestia ta w ostatnim czasie nabrała szczególnego znaczenia, zwłaszcza w kontekście orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i argumentacji wynikającej z wyroku TSUE (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 roku w sprawie C 791/19 *Komisja Europejska przeciwko RP*². Autorzy podejmują próbę wypełnienia tej luki, koncentrując się na podstawie prawnej

¹ Na przykład: M. Drobysz, S. Majkowska-Szulc, D. Pyć, M. Tomaszewska, I. Zużewicz, Z. Brodecki, *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006; D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I (art. 1–89), Warszawa 2012; R. Geiger, D.E. Khan, M. Kotzur, *European Union Treaties. Treaty of the European Union. Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of Fundamental Rights of European Union. A Commentary*, C.H. Beck 2015.

² Wyrok TSUE (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C 791/19 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, ECLI:EU:C:2021:596.

podjętego przez TSUE wyroku w sprawie C 791/19 *Komisja Europejska przeciwko RP*, tj. kompetencji TSUE do orzekania w zakresie zagadnień dotyczących ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich. Nie odnoszą się natomiast do ustrojowej oceny przepisów poddanych kontroli³.

Kontekst orzeczniczy

Wymaga przypomnienia, że orzeczenie to zapadło wskutek skargi o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesionej w dniu 25 października 2019 roku przez Komisję Europejską, popieraną przez: Królestwo Belgii, Królestwo Danii, Królestwo Niderlandów, Republikę Finlandii, Królestwo Szwecji przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. TSUE⁴ orzekł, że

- 1) nie zapewniając niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej, do której właściwości należała kontrola decyzji wydanych w postępowaniach dyscyplinarnych prowadzonych wobec sędziów (art. 3 pkt 5, art. 27 i art. 73

³ Na temat przedmiotu sporu i ustrojowej oceny przepisów poddanych kontroli przez TSUE zob. m.in. A. Bień-Kacała, *Illiberal Judicialisation of Politics in Poland*, «Comparative Law Review» 2019, t. 25; K. Grajewski, *Założenia i rzeczywistość władzy sądowniczej – uwagi w dwudziątą rocznicę wejścia w życie Konstytucji III Rzeczypospolitej*, «Przegląd Konstytucyjny» 2018, nr 1; A. Machnikowska, *Odpowiedzialność władzy sądowniczej a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2020, nr 4; S. Patyra, *Sądownictwo dyscyplinarne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2020, nr 4; A. Rytel-Warzocho, *Contemporary Problems of the Judicial Power in Poland*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2020, vol. 24, nr 4.

⁴ Pomijamy przy tym zagadnienie, czy powoływani przez polityków sędziowie TSUE są niezawisli i jako tacy uprawnieni do sądenia w sprawie C 791/19. Pomijamy także prawne konsekwencje ustaleń francuskiego dziennika «Liberation» na temat politycznych uwikłań niektórych sędziów TSUE, ich zależności od lobbystów i urzędników KE czy też formułowane przez dziennikarzy «Liberation» podejrzenia udziału niektórych sędziów TSUE w zdarzeniach korupcyjnych i odniesienie tych ustaleń do sprawy C 791/19. W związku z ustaleniami dziennika «Liberation» wymaga przypomnienia, że niezawisły i bezstronny sędzia to przede wszystkim apolityczny sposób powoływania sędziów, ich separacja względem politycznych uczestników stosunków politycznych, których korelatem jest wewnętrzna niezawisłość sędziów, w tym – co do pożądanego układu stosunków politycznych. Podzielamy pogląd M. Safjana, że bez niezależnego sądownictwa prawo do skutecznej ochrony sądowej staje się iluzją. M. Safjan, *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18, «Palestra»* 2020, nr 5, s. 6. Gdyby przywołane przez dziennik «Liberation» zdarzenia miały miejsce, to uczestniczące w nich osoby nie spełniałyby cech niezawisłości i jako takie nie byłyby uprawnione do orzekania w sprawie C 791/19, a mimo to podjęte z ich udziałem rozstrzygnięcie już z tego powodu byłoby rozstrzygnięciem nieistniejącym (*sententia non existens*).

§ 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zw. z art. 9a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa);

- 2) dopuszczając, aby w przypadku sędziów sądów powszechnych treść orzeczeń sądowych mogła być kwalifikowana jako przewinienie dyscyplinarne (art. 107 § 1 p.u.s.p. oraz art. 97 § 1 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym);
- 3) przyznając Prezesowi kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego prawo do dyskrejonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji w sprawach sędziów sądów powszechnych (art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne rozstrzygał sąd „ustanowiony na mocy ustawy”;
- 4) nie zapewniając, aby sprawy dyscyplinarne sędziów sądów powszechnych zostały rozpoznane w rozsądnym terminie (art. 112b § 5 zdanie drugie p.u.s.p.), a także przewidując, że czynności związane z wyznaczeniem obrońcy oraz podjęciem przez niego obrony nie wstrzymują biegu postępowania dyscyplinarnego (art. 113a p.u.s.p.) oraz że sąd dyscyplinarny prowadzi postępowanie pomimo usprawiedliwionej nieobecności zawiadomionego obwinionego sędziego lub jego obrońcy (art. 115a § 3 p.u.s.p.), a tym samym nie zapewniając prawa do obrony obwinionych sędziów sądów powszechnych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

TSUE orzekł także, że dopuszczając, aby prawo sądów do kierowania do TSUE wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym było ograniczone przez możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które ciążyą na niej na mocy art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE.

Norma kompetencyjna

Z uwagi na specyfikę podjętego zagadnienia, zasadne jest w pierwszej kolejności zwrócić uwagę na złożoność pojęcia „kompetencja”. Jest to pojęcie uniwersalne, zdolne do spełnienia roli eksplikatywnego narzędzia badawczego użytecznego we wszystkich dyscyplinach prawoznawstwa, mające zastosowanie zarówno na gruncie prawa publicznego, jak i prawa prywatnego⁵, ale zarazem jest to pojęcie wieloznaczne⁶. Przywołując typologię K. Wojtyczka, po pierwsze, „kompetencja” oznacza zakres działania danego organu, tj. zakres spraw, którymi może się on zajmować. W drugim rozumieniu, „kompetencja”

⁵ A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004, s. 102.

⁶ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 107.

oznacza ogólnie rozumiane prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium. Po trzecie, pojęcie „kompetencja” jest używane na oznaczenie upoważnienia dla danego podmiotu do podjęcia określonego działania. W czwartym ujęciu pojęcie „kompetencja” jest używane na oznaczenie sytuacji prawnej podmiotu oznaczonego jako tego, który dokonuje czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie⁷. Z kolei wedle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego zawartych w uzasadnieniu wyroku z 26 czerwca 2013 roku⁸ można wskazać – pomimo występujących różnic – podstawowe elementy, które składają się na pojęcie kompetencji przyjmowane przez doktrynę prawa publicznego oraz przez orzecznictwo sądowe. Trybunał zalicza do nich: a) istotę kompetencji (tj. zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania); b) podmiot kompetencji (w pierwszym rzędzie rozumiany jako organ władzy publicznej, posiadający możliwość, posiada zdolność); c) przedmiot kompetencji, czyli akt (czynność, zbiór czynności prawnych, ciąg działań).

Co do istoty, można zatem przyjąć, że norma kompetencyjna określa podmiot uprawniony do działania, charakter kompetencji (możliwość, obowiązek, powinność), w odniesieniu do czego ona istnieje (zakres przedmiotowy kompetencji), w jakim trybie ma być wykonywana, przy użyciu jakich instrumentów prawnych, ewentualnie także, w jakim czasie⁹. Trybunał Konstytucyjny w wielu

⁷ Tamże, s. 107–108.

⁸ Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 63; zob. także wskazane tam piśmiennictwo: M. Zieliński, *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, s. 24–31; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa: Konstytucja*, Wrocław 1999, s. 201 i n.; A. Bator, *Kompetencja w prawie...*; W. Jedlecka, *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej*, [w:] W. Jedlicka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004, s. 85–86; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 107–108.

⁹ Zob. także: C. Mik, *Tryb ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej (UE, Euratom) 2020/2053 w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej oraz uchylającej decyzję 2014/335/UE, Euratom (Dz.Urz. UE L 424 z 15 grudnia 2020 r.)*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70), s. 108; J. Zalesny, *Czy zgodnie z Konstytucją RP możliwa jest ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. dotyczącej systemu zasobów własnych Unii Europejskiej bez zgody wyrażonej w ustawie przez Sejm i Senat RP?*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70), s. 143–145; B. Przywora, *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70), s. 125–129; A. Domańska, *Czy zgodnie z Konstytucją RP możliwa jest ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. dotyczącej systemu zasobów własnych Unii Europejskiej bez zgody wyrażonej w ustawie przez Sejm i Senat RP?*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70), s. 165–167; M. Wiącek, *Komentarz do art. 89*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016;

orzeczeniach odnosił się do problematyki kompetencji organów. Przykładowo, Trybunał w uzasadnieniu do wyroku z dnia 18 lutego 2009 roku dotyczącego kompetencji polskiego sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w trybie prejudycjalnym podkreślił, że kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filaru Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym Traktatem o Unii Europejskiej, za pośrednictwem Traktatu akcesyjnego. Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie¹⁰. Natomiast w wyroku z 27 kwietnia 2005 roku¹¹ w sprawie europejskiego nakazu aresztowania Trybunał zwrócił uwagę na decyzje ramowe, które stanowią specyficzny instrument prawny III filaru, wprowadzony do prawa UE przez Traktat z Amsterdamu. Trybunał zaznaczył, że decyzje ramowe nie przyznają praw ani nie nakładają obowiązków na jednostki w państwach członkowskich. Ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw. W innym z orzeczeń (z 11 maja 2005 roku¹² w sprawie Traktatu Akcesyjnego) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że kompetencje Trybunału Sprawiedliwości nie obejmują dokonywania wykładni prawa polskiego, w tym norm rangi konstytucyjnej, ani też orzekania o zgodności tego prawa z przepisami wspólnotowymi¹³. Wspólnotowe prawo pierwotne, jako prawo będące częścią międzynarodowego prawa traktatowego, podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 1). Jako przykład przepisu kompetencyjnego można wskazać także przykładowo na art. 311 TFUE, na którego podstawie działa Rada Unii Europejskiej¹⁴.

Kompetencje przekazane, kompetencje dzielone, kompetencje nieprzekazane

Zwracamy uwagę, że w wyroku TSUE w sprawie C 791/19 Komisja Europejska przeciwko RP orzekł w sprawie zgodności z prawem UE przepisów prawa

M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 54–61.

¹⁰ Wyrok TK z 18 lutego 2009 r., Kp 3/08, OTK-A 2009, nr 2, poz. 9.

¹¹ Wyrok TK z 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK-A 2005, nr 4, poz. 42.

¹² Wyrok TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

¹³ Choć sam temat wykładni przepisów prawa jest częstym elementem orzeczeń TSUE. Zob. np. M. Marciniak, *A Defective Directive Implementation into National Legal Framework – Analysis of the CJEU Case Law 2017–2021*, «Eastern European Journal of Transnational Relations» 2021, nr 5 (2), s. 98.

¹⁴ Zob. także: C. Mik, *Tryb ratyfikacji...*, s. 108.

krajowego dotyczących ustroju organów władzy sądowniczej. Warto podkreślić, że jednocześnie w uzasadnieniu TSUE podniósł, że problematyka ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich UE nie jest kompetencją przyznaną UE i jego określanie pozostaje kompetencją wyłączną państw członkowskich UE. TSUE jest powołany do orzekania wyłącznie w zakresie kompetencji powierzonych UE i nie jest kompetentny do przejmowania kompetencji organów władzy państwowej państw członkowskich UE. Aktem stosowania prawa nie można nadawać dodatkowych kompetencji. Stąd wysoce dyskusyjne pozostaje przejmowanie przez TSUE kompetencji państw członkowskich, zwłaszcza w kontekście praworządności jako zasady naczelnej unijnego systemu prawnego.

Kompetencje UE są ustalone w tytule 1 TFUE („Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”). Zgodnie z art. 3 TFUE Unia ma wyłączne kompetencje w następujących dziedzinach:

- a) unia celna;
- b) ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego;
- c) polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro;
- d) zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; e) wspólna polityka handlowa.

Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym UE lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres.

Na podstawie art. 4 TFUE kompetencje dzielone między UE a państwami członkowskimi stosuje się do następujących głównych dziedzin:

- a) rynek wewnętrzny;
- b) polityka społeczna w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE;
- c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna;
- d) rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych;
- e) środowisko;
- f) ochrona konsumentów;
- g) transport;
- h) sieci transeuropejskie;
- i) energia;
- j) przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości;
- k) wspólne problemy bezpieczeństwa w zakresie zdrowia publicznego w odniesieniu do aspektów określonych w TFUE.

W dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej Unia ma kompetencje do prowadzenia działań, w szczególności do określania i realizacji programów, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji. W dziedzinach współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej UE ma kompetencje do prowadzenia działań i wspólnej polityki, jednakże wykonywanie tych kompetencji nie może doprowadzić do uniemożliwienia państwom członkowskim wykonywania ich kompetencji.

Natomiast na zasadzie art. 6 TFUE, Unia Europejska ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie traktatowo określonych działań państw członkowskich. Do wyliczonych w art. 6 TFUE UE dziedzin takich działań o wymiarze unijnym należą:

- a) ochrona i poprawa zdrowia ludzkiego;
- b) przemysł;
- c) kultura;
- d) turystyka;
- e) edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport;
- f) ochrona ludności;
- g) współpraca administracyjna.

Także i w tej kategorii spraw nie na ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich UE.

Analiza przepisów TFUE odnoszących się do kategorii i dziedzin kompetencji Unii nie pozostawia wątpliwości, że w zakresie kompetencji UE, ani wyłącznych, ani dzielonych z państwami członkowskimi, ani też upoważniających UE do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie traktatowo określonych działań państw członkowskich, nie ma kompetencji z zakresu ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich UE. Tych kompetencji państwa członkowskie nie przekazały UE. Zarazem, inaczej niż np. w Federacji Rosyjskiej, prawo UE nie zna kategorii kompetencji ukrytych UE. Zgodnie z art. 5 TUE granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania¹⁵. Zgodnie z nią, 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 członkowskich¹⁶.

¹⁵ Zob. J. Ciapała, *O przekazywaniu kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r.*, «Przegląd Sejmowy» 2014, nr 5 (124), s. 80 i n.

¹⁶ W doktrynie polskiej całościowo na temat przekazywania kompetencji państwa zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, w szczególności s. 99 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, [w:] S. Biernat (red.),

Podstawa prawna wyroku TSUE

W podstawie prawnej podjętego rozstrzygnięcia TSUE w sprawie C 791/19 wskazał na następujące uregulowania: art. 2 TUE, art. 19 ust. 1 TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych UE (dalej: KPP). Powstaje jednak pytanie, czy przywołane przepisy są przepisami kompetencyjnymi, tj. czy są adekwatne do kontrolowania przez TSUE krajowych regulacji prawnych z zakresu ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich? Zgodnie z art. 2 TUE

„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”.

Przywołany przez TSUE art. 2 TUE zawiera katalog wartości¹⁷, na których opiera się UE i które są wspólne państwom członkowskim UE. Nie ma w nim natomiast mowy o kompetencjach UE, a bezpośrednio potwierdza się, że UE opiera się na poszanowaniu w szczególności wartości, jaką jest państwo prawne¹⁸. W art. 2 TUE nie powierza się Unii żadnych kompetencji rzeczowych. Wymienia się wartości, których przestrzegać powinny instytucje Unii i jej państwa członkowskie, gdy działają w ramach uprawnień powierzonych Unii w Traktatach, bez naruszania ich granic. Zatem przyjąć należy, że na pogwałcenie przez państwo członkowskie wartości Unii (w tym zasady praworządności), można się powołać jedynie wtedy, gdy państwo to podejmuje działania w dziedzinie, w której Unia dysponuje kompetencją na podstawie konkretnych traktatowych postanowień ustanawiających kompetencje. Składową państwa prawnego, tak jak ono jest rozumiane w doktrynie europejskiej, jest zakaz domniemania kompetencji¹⁹. Skoro zatem UE opiera się na poszanowaniu państwa prawnego, to tym samym potwierdza, że działa wyłącznie w zakresie przyznanych jej kompetencji, tj. jej organy podejmują działania wyłącznie w zakresie tytułu 1 TFUE („Kategorie i dziedziny kompetencji Unii”). W prawie ustrojowym odróżnia się wartości od kompetencji. W procesie stoso-

Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej, t. 1, Warszawa 2020, s. 386 i n.

¹⁷ Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony „wartości” wyliczone w art. 2 TUE były określone w art. 6 TUE mianem „zasad”. Szerzej na ten temat zob. D. Miąsik, *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] D. Miąsik (red.), *Zasady i prawa podstawowe. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 2, Warszawa 2022, s. 9 i n.

¹⁸ TSUE utożsamia „państwo prawne” z „praworządnością”. Zob. W. Gontarski, *Możliwości zablokowania ustanowienia powiązania budżetu Unii Europejskiej z praworządnością*, «Przeгляд Сеймowy» 2021, nr 5 (166), s. 44.

¹⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021, s. 17 i n.

wania prawa wartości determinują szczegółowe rozwiązania prawne, zawarte w konkretnych przepisach²⁰, ale nie zastępują norm kompetencyjnych. Stąd wątpliwe pozostaje przyjęte przez TSUE w sprawie C 791/19 orzeczenie nie na podstawie przyporządkowanych mu kompetencji, ale na podstawie wartości wspólnych państwom członkowskim UE, na których opiera się UE.

Zaprzeczeniem zasady kompetencji przyznanych jest także wyprowadzanie kompetencji organizacji międzynarodowej z jej celów²¹. Ingerowanie przez TSUE (bez posiadania w tym zakresie kompetencji) w sprawy wewnętrzne państwa członkowskiego UE stanowi naruszenie art. 2 TUE w zakresie, w jakim UE obowiązana jest opierać się na poszanowaniu zasady państwa prawnego.

Jako kolejną składową podstawy prawnej TSUE w sprawie C 791/19 wskazał art. 19 ust. 1 TUE, zgodnie z którym:

„Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

Przywołany w podstawie prawnej wyroku art. 19 TUE obejmuje organizację TSUE (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej obejmuje Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane). Odnosi się do powierzonych mu zadań (Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów). Dotyczy też środków krajowej ochrony prawnej (państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej), ale, co znamienne, wyłącznie w zakresie dziedzin objętych prawem UE²². Aby zatem mógł mieć zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przez TSUE, musi być spełniona przesłanka pierwotna dotycząca prawa materialnego, na okoliczność którego orzeka TSUE. Sprawa ta musi dotyczyć dziedziny objętej prawem UE. Jak wskazano wyżej, w sprawie C 791/19 przesłanka ta nie została spełniona. Żadna z dziedzin objętych prawem UE nie dotyczy ustroju organów władzy sądowniczej państw członkowskich UE. Co znamienne, w tej dziedzinie UE nie ma ani kompetencji wyłącznych ani dzielonych z państwami członkowskimi ani

²⁰ Zob. D. Dudek, *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 19.

²¹ P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle traktatu konstytucyjnego*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005, s. 110–111.

²² Na ten element zwraca też uwagę K. Prokop. Tenże, *Normatywny aspekt poszanowania wspólnych wartości. Rozważania wokół art. 2 TUE*, [w:] M. Romanowski (red.), *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, Warszawa 2020, s. 109.

nawet UE nie została upoważniona przez państwa członkowie do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie traktatowo określonych działań państw członkowskich. Państwa członkowskie, jako strony traktatów, określając granice kompetencji przekazywanych UE, nie upoważniły UE, ani do domniemania kompetencji, ani też do wyprowadzania nowych kompetencji z kompetencji istniejących. Niezaistnienie w sprawie materialnego warunku zdolności zastosowania przez TSUE art. 19 TUE oznacza, że przepis ten nie mógł składać się na prawną podstawę podjętego wyroku.

Następnie TSUE w sprawie C 791/19 wskazał 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. [...]”.

Przepis ten dotyczy wykładni prawa UE oraz ważności aktów prawa wtórnego UE, a nie ma w nim mowy o przeniesieniu przez państwa członkowskie UE na rzecz UE kompetencji dotyczących ustroju sądów krajowych.

Wreszcie jako podstawę do orzeczenia w sprawie C 791/19 TSUE przywołał art. 47 KPP, zgodnie z którym:

„Każdy, kogo [czyje] prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule²³. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. [...]”.

Problem w tym, że art. 47 KPP nie znajduje zastosowania w sprawie zawisłej przed TSUE z uwagi na to, że nie ma w niej miejsca stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 tej Karty²⁴. Zgodnie z nim, zastosowanie Karty, a w tym art. 47 Karty, może nastąpić jedynie w stosunku do państw członkow-

²³ Zob. także: *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=PL> (25.08.2022).

²⁴ Podobnie zob. *Opinia rzecznika generalnego Evgeniego Tancheva przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2018 r. Sprawa C-619/18 Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego)*. ECLI:EU:C:2019:325, punkt 67, [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i redakcja), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, Warszawa 2021, s. 337.

skich w sytuacji, gdy stosują one prawo UE²⁵. W sytuacji, gdy stan prawny nie jest objęty zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał nie jest właściwy do jego oceny, a przepisy KPP nie mogą stanowić podstawy do nadania mu takiej kompetencji. Art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie jest źródłem prawa podstawowego do obrony ani też prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Postępowania dyscyplinarne sędziów, prowadzone na podstawie kwestionowanych przez KE przepisów proceduralnych, mają charakter wewnętrzny (krajowy). Ustalając te procedury, władze państwa członkowskiego UE nie regulowały zagadnień należących do dziedzin objętych prawem Unii w rozumieniu art. 5 TUE (zasada przyznania) oraz art. 3 (kompetencje wyłączne UE) i 4 (kompetencje dzielone przez UE i państwa członkowskie) TFUE.

TSUE, rozstrzygając kwestie związane ze stosowaniem czy wykładnią prawa unijnego, jest zobowiązany działać w ramach wiążącej go zasady praworządności²⁶. Jest ona podstawą wspólnej, europejskiej przestrzeni prawnej. Jako argument na rzecz, że państwa członkowskie UE nie mają wyłącznej kompetencji w zakresie ustalania ustroju sądów przywołuje się długą i utrwaloną w tym zakresie linię orzecznictwa TSUE²⁷. Pogląd ten wywołuje jednak wątpliwości. Podkreślenia wymaga, że prawo europejskie nie jest prawem precedensowym²⁸. O ile nie budzi wątpliwości, że dopuszczalne jest korzystanie przez TSUE z precedensów nieprawotwórczych, o tyle orzecznictwo TSUE nie ma mocy prawotwórczej²⁹, a efekty jego orzekania nie są aktami normatywnymi. W szczególności, nie mogą modyfikować czy uchylać prawa

²⁵ Zob. M. Blauberger, V. van Hüllen, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, «Journal of European Integration» 2021, vol. 41, nr 1, s. 3.

²⁶ Zob. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, <https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?sprawa=3826&dokument=97> (25.08.2022). Por. P. Marcisz twierdzący, że TSUE jest kompetentny tworzyć prawo ze względu na jego legitymizację. P. Marcisz, *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015, s. 13 i n.

²⁷ M. Safjan, *Prawo...*, s. 8. Z kolei zdaniem R. Szyndlauera prawo instytucji UE do oceny stopnia niezależności wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich wynika też z najnowszego orzecznictwa TSUE, które – jak przyznaje Autor – pod wpływem rozwoju wydarzeń, jest bardzo aktywne w tym obszarze. R. Szyndlauer, *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej*, [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020, s. 43.

²⁸ Por. E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, «Palestra» 2020, nr 5, s. 35. Odmiennie T.T. Koncewicz, *Precedens w prawie europejskim*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3, Warszawa 2019, s. 249.

²⁹ Na temat relacji zachodzących między precedensem prawotwórczym a precedensem nieprawotwórczym zob. L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001, s. 303–304.

pierwotnego UE jako wspólnoty wartości opartej m.in. na praworządności. Długa i utrwalona linia orzecznictwa TSUE (ale przy tym, w stanie faktycznym, kwestionowana przez państwa członkowskie UE) sama w sobie nie wytwarza kompetencji TSUE. Argumentem na rzecz wykraczania poza posiadane kompetencje nie może być też stwierdzenie, że skoro w UE mamy do czynienia z „deficytem demokracji”³⁰ to możemy też mieć do czynienia z „deficytem praworządności”. Jak pisze J.-W. Müller, UE jest dziś częścią problemu demokracji w Europie, a nie częścią rozwiązania³¹.

Przepisy prawa UE bardzo wyraźnie wyznaczają granice, które są nieprzekraczalne, gdy chodzi o kompetencje organów UE. Rygorystyczna reguła nakazuje ściśle interpretować przepisy udzielające kompetencji, w tym zakazuje rozszerzająco interpretować jednoznaczne językowo przepisy kompetencyjne³². Jak podkreśla się w doktrynie,

„w państwie prawa nie może być mowy o uzurpowaniu sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nie przyznanych mu wyraźnie w normie prawnej”³³.

Aby organ władzy publicznej mógł działać, jego kompetencja do działania powinna być jednoznacznie i precyzyjnie określona w przepisach prawa, a w razie wątpliwości interpretacyjnych, kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać. Podzielamy pogląd P. Tulei, że nakaz działania na podstawie i w granicach prawa ma charakter reguły nieprzewidującej żadnych wyjątków³⁴, w tym – takie wyjątki nie są przewidziane na okoliczność działania TSUE. Z zakazu domniemania kompetencji wywodzi się szereg szczegółowych dyrektyw interpretacyjnych dotyczących przepisów kompetencyjnych. W szczególności, są to: nakaz ścisłej i literalnej wykładni, w tym – zakaz wykładni rozszerzającej, a zwłaszcza wykładni funkcjonalnej; zakaz stosowania argumentacji „z celów na środki”, w tym – zakaz wyprowadzania kompetencji z zadań organu; zakaz stosowania analogii w celu wypełniania

³⁰ W polskiej literaturze szeroko na temat „deficytu demokratyczności” UE piszą R. Balicki, *Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2011, nr 4, s. 11–27; A. Sikora, *Zagadnienia demokratycznego charakteru Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2020, s. 478 i n.

³¹ J.-W. Müller, *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?*, <https://www.princeton.edu/~jmueller/ELJ-Democracy%20Protection-JWMueller-pdf>, s. 7 (25.08.2022).

³² E. Łętowska, *Czego uczą odpowiedzi...*, s. 50.

³³ B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 121.

³⁴ P. Tuleja, *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz. Art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 305.

luk prawnych³⁵; zakaz stosowania argumentacji *a contrario*; zakaz stosowania argumentacji *a minori ad maius* oraz *a maiori ad minus*; zakaz wyprowadzania norm kompetencyjnych za pomocą samych topików prawniczych³⁶. Przywołane dyrektywy interpretacyjne dotyczące przepisów kompetencyjnych mają zastosowanie zarówno w zakresie stosowania przepisów przez krajowe organy władzy publicznej, jak również przez organy organizacji międzynarodowych lub podmiotów podobnych. W szczególności, umawiające się państwa członkowskie UE nie uczyniły wyjątków od dyrektyw interpretacyjnych odnoszących się do przepisów kompetencyjnych.

Podsumowanie

Poczynione ustalenia skłaniają do wniosku, że przywołane przez TSUE w sprawie C 791/19 przepisy (jak i ich łączne stosowanie) nie dostarczają kompetencji do podjęcia merytorycznego orzeczenia w zawieszłej przed TSUE sprawie. W prawie traktatowym UE – jako opisującym świat możliwy postulowany przez umawiające się państwa członkowskie UE³⁷ – nie wyposażono organów UE w kompetencje z zakresu ustroju sądów państw członkowskich. Stąd też można postawić pytanie o charakter tego aktu działania TSUE, skoro „odpada” podstawa do jego wydania? W tym kontekście w doktrynie dostrzega się TSUE jako instytucję, która definiuje unijne centrum przyciągania³⁸. Determinacja TSUE jako „motoru” integracji europejskiej³⁹, aby ją rozwijać⁴⁰ nie

³⁵ W tym zakaz powoływania się przez TSUE na uprzednio wydany wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r. (w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juízes Portugueses), w którym TSUE przyznał sobie kompetencję orzekania w zakresie zagadnień dotyczących statusu prawnego sędziów portugalskich jako sędziów państwa członkowskiego UE; orzeczenia traktowanego w doktrynie jako „zmieniającego zasady gry”. Zob. M. Schmidt, P. Bogdanowicz, *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, «Common Market Law Review» 2018, vol. 55, nr 4, s. 1099.

³⁶ J. Roszkiewicz, *Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu. Studium publicznoprawne*, Warszawa 2022, s. 19–20 i n.

³⁷ Użyty zwrot nawiązuje do rozważań M. Matczak, *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Warszawa 2019, s. 157 i n.

³⁸ T.T. Koncewicz, *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020, s. 404.

³⁹ D. Kabat-Rudnicka, *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Warszawa 2016, s. 66. O Europejskim Trybunale Sprawiedliwości (dzisiaj: TSUE) jako „motorze napędzającym integrację” europejską pisze też W. Sadurski, *Demokracja na czarną godzinę. Publicystyka, eseje, mowy obrończe 2009–2022*, Kraków 2022, s. 500.

⁴⁰ A. Zawidzka-Łojek, *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na straży przestrzegania prawa unijnego*, [w:] J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony*

dostarcza mu kompetencji do stworzenia normy postępowania, rozszerzającej jego kompetencje, z naruszeniem przy tym woli państw członkowskich wyrażonej w prawie umownym konstytuującym wspólnotę europejską. Tymczasem, jak zaznacza L. Garlicki, zarówno modyfikacje zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenie są możliwe wyłącznie w drodze zawarcia umowy międzynarodowej i pod warunkiem jej ratyfikacji przez wszystkie zainteresowane państwa, chyba że któreś z nich (co w tym przypadku nie miało miejsca) zrezygnowało z tego w treści zawieranej umowy⁴¹. Stawia to pod znakiem zapytania działanie TSUE, czy koresponduje ono z unijnym porządkiem prawnym, zgodnie z którym TSUE nie ma kompetencji do ingerowania w wewnętrzne sprawy państw członkowskich UE (pomimo krytycznej oceny co do stanu ich praworządności)⁴². Na tle tego nasuwa się wniosek o nadmiernym aktywizmie TSUE jako podmiotu uzurpującego sobie kompetencje. W kontekście podjętego zagadnienia zachodzi pytanie o charakter wydanego przez TSUE rozstrzygnięcia poza posiadaną kompetencją? W piśmiennictwie podkreśla się, że działanie bez właściwej podstawy prawnej prowadzi do sytuacji procesowej określanej jako *sententia non existens* (wyrok nieistniejący). Stąd w naszej ocenie wypowiedź TSUE w sprawie C 791/19, choć jest faktem prawnym, skłania do refleksji w zakresie wywoływania skutków procesowych związanych z jej sformułowaniem. Doszło bowiem do podjęcia rozstrzygnięcia poza zakresem kompetencji posiadanych przez TSUE.

Praworządność jest wartością powszechnie wiążącą wszystkich, od której nie może odbiegać także TSUE. W przeciwnym razie nie będzie to sprzyjało przestrzeganiu fundamentalnych zasad prawa unijnego i praw człowieka, a może być odbierane jako przejaw naruszenia wiążącej go zasady lojalnej współpracy (zasada solidarności). Znajduje ona zastosowanie wobec organów unijnych⁴³. W art. 4 ust. 3 TUE UE zobowiązała się szanować państwa członkowskie. Tej cechy nie posiada uzurpowanie sobie przez jej organy kompetencji niepowierzonych UE. Działanie TSUE bez należytej podstawy prawnej powinno skłaniać do refleksji na temat wzmocnienia w UE mechanizmów praworządnościowych, w tym rozliczalności jej funkcjonariuszy za naruszanie przepisów prawa UE lub prawa państw członkowskich UE.

praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Warszawa 2018, s. 54. Podobnie M. Poboży, *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 252–254.

⁴¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009, s. 57.

⁴² Szerzej na temat historii tego procesu zob. M. Cappelletti, *Is the European Court of Justice „running wild”?*, «European Law Review» 1987, vol. 12.

⁴³ Szeroko na jej temat zob. D. Miąsik, *Zasady i prawa podstawowe*, t. 2: *System prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2022, s. 162.

Bibliografia

- Balicki R., *Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2011, nr 4.
- Banaszak B., *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997.
- Bator A., *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Wrocław 2004.
- Bień-Kacała A., *Illiberal Judicialisation of Politics in Poland*, «Comparative Law Review» 2019, t. 25.
- Blauberger M., Hüllen V. van, *Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?*, «Journal of European Integration» 2021, vol. 41, nr 1.
- Cappelletti M., *Is the European Court of Justice "running wild"?*, «European Law Review» 1987, vol. 12.
- Ciapała J., *O przekazywaniu kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Uwagi na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r.*, «Przegląd Sejmowy» 2014, nr 5 (124).
- Domańska A., *Czy zgodnie z Konstytucją RP możliwa jest ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. dotyczącej systemu zasobów własnych Unii Europejskiej bez zgody wyrażonej w ustawie przez Sejm i Senat RP?* «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70).
- Drobysz M., Majkowska-Szulc S., Pyć D., Tomaszewska M., Zużewicz I., Brodecki Z., *Komentarz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, [w:] *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006.
- Dudek D., *Pojęcie i klasyfikacja zasad ustrojowych*, [w:] D. Dudek (red.), *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2009.
- Geiger R., Khan D.E., Kotzur M., *European Union Treaties. Treaty of the European Union. Treaty on the Functioning of the European Union. Charter of Fundamental Rights of European Union. A Commentary*, C.H. Beck 2015.
- Gontarski W., *Możliwości zablokowania ustanowienia powiązania budżetu Unii Europejskiej z praworządnością*, «Przegląd Sejmowy» 2021, nr 5 (166).
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.
- Jaskiernia J., *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021.
- Kabat-Rudnicka D., *Konstytucjonalizacja Unii Europejskiej a sądownictwo konstytucyjne. Wielopoziomowa współpraca czy rywalizacja?*, Warszawa 2016.
- Koncewicz T.T., *Filozofia europejskiego wymiaru sprawiedliwości. O ewolucji fundamentów unijnego porządku prawnego*, Warszawa 2020.
- Kowalik-Bańczyk K., *Zasada kompetencji powierzonych i kategorie kompetencji*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2020.
- Jedlecka W., *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej*, [w:] W. Jedlicka (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, Wrocław 2004.
- Leszczyński L., *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001.
- Łętowska E., *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, «Palestra» 2020, nr 5.

- Machnikowska A., *Odpowiedzialność władzy sądowniczej a odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2020, nr 4.
- Marcisz P., *Koncepcja tworzenia prawa przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Matczak M., *Imperium tekstu. Prawo jako postulowanie i urzeczywistnianie świata możliwego*, Warszawa 2019.
- Matczak M., *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej*, [w:] A. Bator (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa: Konstytucja*, Wrocław 1999.
- Miąsik D., *Zasady prawa Unii Europejskiej*, [w:] D. Miąsik (red.), *Zasady i prawa podstawowe*, t. 2: *System prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2022.
- Miąsik D., Półtorak N., Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012.
- Müller J.-W., *Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Member States?*, <https://www.princeton.edu/~jmueller/ELJ-Democracy%20Protection-JWMueller-pdf> (25.08.2022).
- Patyra S., *Sądownictwo dyscyplinarne w kontekście ograniczeń konstytucyjnych*, «Przegląd Prawa Konstytucyjnego» 2020, nr 4.
- Poboży M., *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.
- Prokop K., *Normatywny aspekt poszanowania wspólnych wartości. Rozważania wokół art. 2 TUE*, [w:] M. Romanowski (red.), *Wartości Unii Europejskiej a praworządność*, Warszawa 2020.
- Przywora B., *Tryb ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. w sprawie systemu zasobów własnych*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70).
- Rytel-Warzocho A., *Contemporary Problems of the Judicial Power in Poland*, «Gdańskie Studia Prawnicze» 2020, vol. 24, nr 4.
- Sadurski W., *Demokracja na czarną godzinę. Publicystyka, eseje, mowy obrończe 2009–2022*, Kraków 2022.
- Safjan M., *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, «Palestra» 2020, nr 5.
- Saganek P., *Podział kompetencji pomiędzy Unię Europejską a państwa członkowskie w świetle traktatu konstytucyjnego*, [w:] A. Łazowski, R. Ostrihansky (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. Urodzin Profesora Eugeniusza Piontka*, Kraków 2005.
- Schmidt M., Bogdanowicz P., *The infringement procedure in the rule of law crisis: How to make effective use of Article 258 TFEU*, «Common Market Law Review» 2018, vol. 55, nr 4.
- Sikora A., *Zagadnienia demokratycznego charakteru Unii Europejskiej*, [w:] S. Biernat (red.), *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. System Prawa Unii Europejskiej*, t. 1, Warszawa 2020.
- Szyndlauer R., *Przebieg dialogu dotyczącego praworządności pomiędzy instytucjami Unii Europejskiej a rządem polskim – perspektywa Komisji Europejskiej*, [w:] J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer (wstęp, wybór i opracowanie), *Problem praworządności w Polsce w świetle dokumentów Komisji Europejskiej Okres „dialogu politycznego” 2016–2017*, Warszawa 2020.
- Tuleja P., *Komentarz do art. 7*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I: *Art. 1–86*, Warszawa 2016.

- Wiącek M., *Komentarz do art. 89*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, t. II: Art. 87–243, Warszawa 2016.
- Wojtyczek K., *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Zaleśny J., *Czy zgodnie z Konstytucją RP możliwa jest ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej (UE, Euroatom) 2020/2053 z 14 grudnia 2020 r. dotyczącej systemu zasobów własnych Unii Europejskiej bez zgody wyrażonej w ustawie przez Sejm i Senat RP?*, «Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych» 2021, nr 2 (70).
- Zawidzka-Łojek A., *Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na straży przestrzegania prawa unijnego*, [w:] J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek (red.), *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002.