

EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS VIRŠENYBĖS PRINCIPO TAIKYMO PROBLEMATIKA LENKIJOJE: TEISMŲ REFORMOS ATVEJO ANALIZĖ

Sniežana Bogucka

E. paštas: snbogucka@stud.mruni.eu
Mykolo Romerio universitetas, Teisės mokykla

Santrauka. Teisės viršenybės principas yra laikomas vienu pagrindinių Europos Sąjungos (toliau – ES) teisėje įtvirtintų principų. Lenkijoje vykusi teismų reforma sukėlė didelį iššūkį ES teisės vertybėms ir viršenybės principui. Vertinant Lenkijoje vykusias reformas galima teigti, kad vis dėlto jos neprisidėjo prie ES vertybių stiprinimo. Iš tikrųjų šiuo atveju yra reikšminga problema, kuri susijusi ne tik su teisės aktais, bet ir su Lenkijos institucijomis. ES ginamos vertybės ir principai, įtvirtinti tarptautinėse sutartyse, yra bendri visoms ES valstybėms narėms, juos privaloma taikyti ir nacionalinėje valstybių narių teisėje. Kaip galima pastebėti, Lenkija nepripažįsta ES teisės viršenybės principą visa apimtimi, kadangi nesutinka su ES teisės taikymo taisyklėmis, taip siekdama didesnės savo nacionalinių interesų apsaugos. Lenkija kaltinama pažeidusi pamatinius ES teisės principus ir iškėlus nacionalinę teisę virš ES teisės. Šitame straipsnyje yra analizuojami Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) sprendimai, taip pat atskleidžiama Konstitucinio Tribunolo pozicija šiuo klausimu.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjungos teisės viršenybės principo taikymas valstybėse narėse nacionalinėje teisėje, Lenkijos teismų reformos problematika, teisėjų nepriklausomumas, ESTT praktika.

Įvadas

Darbo temos aktualumas ir problema

Viršenybės principas yra vienas iš pamatinių ES teisės principų, suformuluotas ir išvystytas ESTT. Pagal šį principą ES teisė turi viršenybę prieš valstybių narių nacionalinę teisę: esant kolizijai tarp ES teisės ir nacionalinės teisės normos, taikoma ES teisės norma¹.

Nuo 2017 m. Lenkijoje pradėta vykdyti teismų reforma sukėlė didelį susirūpinimą ne tik valstybės viduje, bet ir grėsmę pamatiniams ES teisės principams ir vertybėms. Teisingumo sistemos reformos metu buvo įvesti pokyčiai, kuriais padidinta įstatymų vykdomosios ir leidžiamosios valdžios įtaka teisminei valdžiai. Visų pirma, reformuojant teismus buvo padarytos Nacionalinės tarybos įstatymo pataisos – pakeista Nacionalinės tarybos sudarymo tvarka. Nauju reguliavimu² buvo nustatyta, kad Nacionalinės tarybos narius renka ne teisėjai, o politinė valdžia – Seimas. Iš to matyti, kad teisminė valdžia daroma priklausoma nuo politinės. Pokyčiai palietė Lenkijos Aukščiausiojo Teismo teisėjus, kurių pensinis amžius buvo sumažintas nuo 70 iki 65 metų. Pagal naują reguliavimą pareigas einantiems teisėjams, kuriems taikomas sumažintas pensinis amžius, suteikiama galimybė pateikti prašymą Respublikos Prezidentui pratęsti jų įgaliojimus. Taip Prezidentui buvo suteikta kompetencija spręsti dėl teisėjo, kuriam sukako 65 metai, atleidimo.

2021 m. kovo 2 d. sprendime ESTT pasisakė dėl 2018 m. vykdyto teisėjų skyrimo į Aukščiausiąjį Teismą, taip pat dėl Nacionalinės teismų tarybos pakeitimų³, kurie pažeidžia ES teisę⁴. Visų pirma, ESTT sukritikavo teisėjų skyrimo į Aukščiausiąjį Teismą tvarką, kadangi institucijos,

¹ “Judgment of the Court of 9 March 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa - Italy. Discarding by the national court of a law contrary to Community law. Case 106/77. *European Court Reports 1978 -00629*”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0106>.

² „Dėl Lenkijos Respublikos Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymo ir kitų įstatymų pakeitimų“, žiūrėta 2022 m. sausio 26 d., <https://dziennikustaw.gov.pl/D201800000301.pdf>.

³ Pakeitimais panaikinta tarybos sprendimų siūlyti Respublikos Prezidentui kandidatus į Aukščiausiojo Teismo teisėjo pareigas efektyvi teisminė peržiūra.

⁴ „Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, 2021 m. teisinės valstybės principo taikymo ataskaita „Teisinės valstybės principo taikymo padėtis Europos Sąjungoje““, EUR-Lex, žiūrėta 2022 m. sausio 26 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>.

priimančios sprendimą šiuo klausimu, – Nacionalinės teisėjų tarybos – nepriklausomumas yra ginčijamas. Kita vertus, kolegija sudaryta iš naujų teisėjų, turinčių didelę autonomiją⁵. Nuspręsta, kad bendrosios kompetencijos teismų teisėjų priimamiems teismo sprendimams siekiama vykdyti politinę kontrolę ar daryti spaudimą teisėjams ar kitaip kenkti teismo nepriklausomumui, o tai galima laikyti drausminiu nusižengimu⁶. Atsižvelgiant į šias aplinkybes Lenkijos teismų reformos tema yra itin aktuali, todėl reikia ją analizuoti ir argumentuoti, kodėl ji vis dėlto pažeidžia ES teisę.

Darbo tikslas yra išanalizuoti ESTT praktiką, kurioje aiškinamas ES teisės viršenybės principas, ir Lenkijos Konstitucinio Tribunolo praktiką, kurioje aiškinamas santykis tarp Lenkijos Konstitucijos ir ES teisės. Taip pat siekiama nurodyti esmines Lenkijos nacionalines priemones, priimtas vykdant teismų reformą, ir atskleisti, kodėl jos yra nesuderinamos su ES teise ir kelia grėsmę ES teisėje puoselėjamosioms vertybėms.

Darbo objektas – ES teisės viršenybės principo pripažinimo ES teisėje ir Lenkijos valstybės nacionalinėje teisėje, ES teisės viršenybės principo taikymo Lenkijoje esminės problemos: koks yra santykis tarp Lenkijos Konstitucijos ir ES teisės viršenybės principo.

1. ES teisės viršenybės principo sampratos raida ESTT praktikoje

Pamatus ES teisės viršenybės principui formuoti padėjo *Van Gend & Loos*⁷ byla. Šioje byloje ESTT pasisakė, kad ES teisė yra nepriklausoma nuo valstybių narių teisės, ir ji ne tik nustato pareigas asmenims, bet ir suteikia teises, kurios yra sudedamoji tų asmenų teisių ir pareigų visumos dalis⁸.

Byla *Costa v. ENEL* atkartojė *Van Gend & Loos*⁹ bylos formuluotes dėl ES teisės sistemos. Nagrinėjamoje byloje ESTT konstatavo: „Iš Sutarties, kaip autonomiško šaltinio, kilusi teisė dėl savo ypatingos bei originalios

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ „Judgment of the Court, *Van Gend & Loos*, Case 26-62 (5 February 1963)”, https://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.html.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

prigimties neturėtų būti teisiškai kvestionuojama vidaus teisės aktu, kad ir koks jis būtų, nes tuomet prarastų savo, kaip Bendrijos teisės, pobūdį, ir dėl to kiltų grėsmė pačios Bendrijos teisiniam pagrindui.¹⁰ Iš to darytina išvada, kad valstybių narių organams „neįmanoma“ teikti pirmenybę nacionalinėms priemonėms prieš ES teisę, nes tai keltų pavojų steigimo sutarties tikslų siekimui, prieštaraujančiam lojalaus bendradarbiavimo principui, sukeltų diskriminaciją dėl pilietybės, netektų specialių procedūrų tikslo¹¹.

1978 m. *Simmenthal* byloje¹² ESTT jau suformavo nuoseklias ES teisės viršenybės principo taisykles. ESTT pasisakė, kad esant prieštaravimui tarp nacionalinės teisės normos ir ES teisės normos valstybės narės yra įpareigotos taikyti ES teisės normą¹³. Nacionalinis teismas turi pareigą užtikrinti visapusišką šių nuostatų veikimą ir prireikus savo iniciatyva turi atsisakyti taikyti bet kokią prieštaraujančią nacionalinės teisės akto nuostatą, net jei ši priimta vėliau¹⁴. Byloje galima taip pat pastebėti glaudų ryšį tarp ES teisės viršenybės principo ir jo tiesioginio taikymo. Tiesioginis taikymas garantuoja ES teisės įgyvendinimą nacionalinėje teisės sistemoje, o ES teisės viršenybės doktrina užtikrina, kad nacionalinės teisės nuostatos įgyvendintų ES teisę¹⁵.

Byloje *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁶ pirmą kartą iškilo klausimai

¹⁰ “Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006>.

¹¹ Arena Amedeo, “From an Unpaid Electricity Bill to the Primacy of EU Law: Gian Galeazzo Stendardi and the Making of Costa v. ENEL”, *European Journal of International Law* 30, 3: 1030, <https://search-ebscohost-com.skaitykla.mruni.eu/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=140321307&site=ehost-live>.

¹² “Judgment of the Court of 9 March 1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA. Reference for a preliminary ruling: Pretura di Susa - Italy. Discarding by the national court of a law contrary to Community law. Case 106/77. *European Court Reports 1978 -00629*”, *supra note*, 1.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Alan W. Harris, “The Primacy of European Community Law--Preliminary Ruling, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.”, *Texas International Law Journal* 15, 1 (1980): 157, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/tlj15&i=151>.

¹⁶ “Judgment of the Court of 17 December 1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Germany. Case 11-70”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61970CJ0011>.

mas, reikalaujantis ESTT prejudicinio sprendimo dėl ES reglamento ir valstybės narės konstitucijos atitikties. Nagrinėjamas klausimas lietuvių kolizijos tarp Europos Bendrijos (toliau – EB) reglamento ir Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintos nuostatos. Pasak ieškovo, reglamentas pažeidė Vokietijos Konstitucijoje įtvirtintą proporcingumo principą. Teismas išaiškino, kad ES teisės aktų teisėtumas turi būti vertinamas remiantis ES teise, o ne nacionalinės teisės normomis, nes tai turėtų neigiamą poveikį ES teisės vieningam aiškinimui¹⁷. Sprendime buvo iškeltas ES teisės viršenybės taikymo prieš valstybės narės nacionalinės teisės normas klausimas. Priešingai nei nacionaliniams įstatymams ES nuostatos priklauso kitai teisinei tvarkai, todėl nepriklauso valstybių narių konstitucinių teismų jurisdikcijai¹⁸. Taip pat buvo pabrėžta, kad ES teisė yra viršesnė prieš visus valstybių narių teisės šaltinius, taip pat ir prieš Konstituciją¹⁹.

*Tanja Kreil*²⁰ byloje susidurta su direktyvos²¹ ir Vokietijos Federacinės Respublikos Pagrindinio įstatymo nuostatų kolizija. Remiantis nacionaline Vokietijos teise, moterys tuo metu kariuomenėje negalėjo užimti pareigų, kurios susijusios su ginklo naudojimu: „teismas pripažino, kad tokia išlyga, jeigu nėra specifinių sutarties nuostatose numatytų sąlygų, gali kėsintis į ES teisės privalomą pobūdį ir vienodą taikymą. Todėl neleidimas moterims eiti tokių pareigų nesuderinamas su direktyva“²². Teismas nustatė, kad reguliavimas, pagal kurį moterims buvo uždrausta teikti

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Anneli Albi and Samo Bardutzky, *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law: National Reports* (The Hague : T.M.C. Asser Press : Imprint: T.M.C. Asser Press, 2019), 501, <https://www.lvb.lt/permalink/f/1470m9t/MAB01000430081>.

¹⁹ *Ibid.*, 1105.

²⁰ „Judgment of the Court of 11 January 2000. *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Hannover - Germany. Equal treatment for men and women - Limitation of access by women to military posts in the Bundeswehr. Case C-285/98. *European Court Reports 2000 I-00069*“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0285>.

²¹ „On the implementation of the principle of equal treatment for men’ and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions“, EUR-Lex, žiūrėta 2022 m. balandžio 7 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31976L0207>.

²² Egidijus Jarašiūnas „Pagarba nacionaliniam tapatumui pagal Europos Sąjungos teisę: aiškinimo potencialas ir Europos Sąjungos teisingumo teismo jurisprudencija“, *TEISĖ* 93 (2014), 24.

paslaugas armijoje naudojant ginklus, yra nesuderinamas su ES teise²³. Pareiškėjos pozicija, draudimas eiti pareigas kariuomenėje yra tiesioginė diskriminacija ir prieštarauja ES reguliavimui – direktyvai²⁴. Remiantis ESTT sprendimu *Tanja Kreil* byloje, buvo pakeista Vokietijos Konstitucija, kad ji atitiktų ES reguliavimą.

Naujausia probleminė situacija, susijusi su viršenybės principo taikymu, susiklostė Lenkijoje – klausimas dėl ES teisės suderinamumo su Lenkijos Konstitucija.

2. ES teisės viršenybės principo taikymo problemos Lenkijos valstybėje

2.1. Esminiai Lenkijos teismų reformos aspektai

Vykdamas Lenkijos teismų reformą buvo priimtas teisės aktas, iš dalies keičiantis Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikrus kitus įstatymus²⁵. Taip buvo pakeista Nacionalinės teisėjų tarybos formavimo tvarka, reforma palietė ir Lenkijos Aukščiausiųjų Teismą, bendrosios kompetencijos teismus, administracinius teismus ir Konstitucinį teismą.

Visų pirma, buvo iš dalies pakeistas Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymas²⁶. Nacionalinė teisėjų taryba – institucija, kuriai pavesta saugoti teismų nepriklausomumą. Iš esmės buvo pakeista Nacionalinės teisėjų

²³ Albi, *op. cit.*, 463.

²⁴ „Judgment of the Court of 11 January 2000. *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland*. - Reference for a preliminary ruling: *Verwaltungsgericht Hannover - Germany*. - Equal treatment for men and women - Limitation of access by women to military posts in the Bundeswehr. - Case C-285/98“, European Court Reports 2000, 11 paragrafas, žiūrėta 2022 m. sausio 27 d., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:61998CJ0285&from=EN>.

²⁵ „2017 m. liepos 12 d. Įstatymas, iš dalies keičiantis Įstatymą dėl bendrosios kompetencijos teismų organizavimo ir tam tikrus kitus įstatymus (Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw)“, žiūrėta 2020 m. sausio 25 d., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20170001452/T/D20171452L.pdf>.

²⁶ „Lenkijos Respublikos Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymas“, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20111260714/U/D20110714Lj.pdf>.

tarybos sudarymo tvarka. Remiantis senos Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymo²⁷ redakcijoje, tarybos narių pareigas eina Lenkijos Aukščiausiojo Teismo pirmasis pirmininkas, teisingumo ministras ir Lenkijos Aukščiausiojo administracinio teismo pirmininkas. Vieną tarybos narį paskiria Lenkijos Respublikos prezidentas, tačiau keturis tarybos narius renka Seimas (Lenkijos Parlamento žemieji rūmai) keturių metų kadencijai²⁸, o du iš savo gretų išrenka Senatas (Lenkijos Parlamento aukštieji rūmai) keturių metų kadencijai²⁹. Vykdamas teismų reformą buvo priimtas dokumentas³⁰, iš dalies keičiantis Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymą, kuriuo buvo įvestos tam tikros pataisos, pvz., buvo sumažintas Nacionalinės teisėjų tarybos narių skaičius. Buvo nustatyta, kad narius teisėjus renka ne teisėjai, o politinė valdžia – Seimas. Senu reguliavimu buvo numatyta, kad penkiolika teisėjų rinkdavo tam tikros rūšies teismų teisėjai, o pagal naujas nuostatas kandidatus į tarybos narius siūlė 25 teisėjai arba surinkus 2000 piliečių parašų, su sąlyga, kad kandidatu gali būti tik teisėjas, o galutinį žodį tarė Seimas. Nauju reguliavimu sukurta nauja Tarybos rinkimo tvarka: a) 15 išrinktų narių-teisėjų dalyvauja Nacionalinėje teismų taryboje; b) ši narių grupė turi būti teisėjai; c) šie teisėjai turi atstovauti tam tikriems teismams arba teismų rūšims. Buvo nustatyta, kad narius teisėjus renka ne teisėjai, o politinė valdžia – Seimas. Taip taryba tampa priklausoma nuo politinės valdžios.

Pataisytas buvo ir Lenkijos Aukščiausiojo Teismo įstatymas³¹ – Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinis amžius sumažintas nuo 70 iki 65 metų. Pagal šį įstatymą pareigas einantiems teisėjams, kuriems taikomas sumažintas pensinis amžius, suteikiama galimybė pateikti prašymą Respublikos Prezidentui pratęsti jų įgaliojimus trejiems metams (37 str. 1 d.). Po to įgaliojimai gali būti pratęsti dar vieną kartą tam pačiam laikotarpiui. Įvesta nuostata dėl teisėjo amžiaus ribojimo suteikė Prezidentui kompetenciją spręsti pačiam, ar teisėjas, kuriam sukako 65 metų, gali toliau eiti užimamas pareigas. Pakeistas reglamentavimas paveikė nemažai teisėjų

²⁷ *Ibid*, 7 str.

²⁸ *Ibid*, 9 str. 1 d.

²⁹ *Ibid*, 9 str. 2 d.

³⁰ „Dėl Lenkijos Respublikos Nacionalinės teisėjų tarybos įstatymo ir kitų įstatymų pakeitimų“, *supra note*, 2.

³¹ „2017 m. gruodžio 8 d. Lenkijos Respublikos Aukščiausiojo Teismo įstatymas“, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU2018000005/T/D20180005L.pdf>.

virš 65 m.³². Remiantis sena įstatymo redakcija, teisėjas galėjo eiti savo pareigas iki 70 metų amžiaus, o tuo atveju, jeigu buvo pateikta pažyma dėl sveikatos būklės, teisėjas galėjo eiti savo pareigas iki 72 metų³³. Dėl to buvo atleista nemažai teisėjų, kuriems tuo laiku jau sukako 65 metai. Buvo nutraukta Aukščiausiojo Teismo pirmininkės kadencija, o tai visiškai pažeidžia Lenkijos Konstitucijos 183 str. 3 d., kurioje yra įtvirtinta, kad Aukščiausiojo Teismo pirmąjį pirmininką skiria Respublikos prezidentas šešerių metų kadencijai iš Aukščiausiojo Teismo teisėjų bendro susirinkimo pasiūlytų kandidatų.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad buvo įvesti pakeitimai Aukščiausiojo Teismo struktūroje – įsteigta Drausmės bylų kolegija ir Išimtinės kontrolės ir viešųjų ryšių kolegija³⁴. Kolegijoms buvo suteikti platūs įgaliojimai palyginti su Lenkijos Aukščiausiojo Teismo įstatymo senąja redakcija. Išimtinės kontrolės ir viešųjų ryšių kolegijai suteikta teisė vertinti nagrinėjamos bylos teismo nepriklausomumą ir nešališkumą ir panaikinti žemesnių pakopų teismų arba net paties Aukščiausiojo Teismo sprendimus, jei juose pasisakoma dėl teismo nepriklausomumo ir nešališkumo. Naujojo Aukščiausiojo Teismo įstatymo³⁵ 27 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad Drausmės bylų kolegijos jurisdikcijai priklauso bylos, susijusios su Aukščiausiojo Teismo teisėjų išleidimu į pensiją.

Akivaizdu, kad reformuojant teismus buvo įvesta daugiau pataisų, tačiau paminėtos yra esminės, kurios sukėlė Europos Komisijos susirūpinimą ir kelia pavojų ES teisės viršenybės principui.

2.2. ESTT pateiktos reformos įvertinimas

Reforma sukėlė didelį susirūpinimą: teisminė valdžia tapo priklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios, tai sukėlė grėsmę teismų nepriklausomumui. 2021 m. Europos Komisija (toliau – EK) kreipėsi į ESTT dėl Lenkijos įstatymo dėl teismų sistemos, kuris, remiantis EK pozicija, yra nesuderinamas su ES teise³⁶. Šiame skyriuje analizuojami ESTT sprendimai dėl ES teisės suderinamumo su Lenkijos Konstitucija.

2021 m. kovo 2 d. ESTT sprendime³⁷ konstatavo, kad dėl Naciona-

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ „Teisinės valstybės principo taikymo padėtis Europos Sąjungoje“, *supra note*, 4: 2.

³⁷ „2021 m. kovo 2 d. Teisingumo Teismo sprendimas AB, C-824/18“, InfoCuria

linės teismų tarybos lemiamo vaidmens, atliekamo per teisėjų skyrimo procedūrą Lenkijoje, teismų nepriklausomumo užtikrinimas priklauso nuo jos nepriklausomumo lygio, ir nurodė, kad Nacionalinės teismų tarybos nepriklausomumas yra abejotinas³⁸. Pabrėžtina, kad Nacionalinės teismų tarybos įstatymo pataisos gali pažeisti ES teisę, kadangi panaikinta jos sprendimų siūlyti Respublikos Prezidentui kandidatus į Aukščiausiojo Teismo teisėjo pareigas efektyvi teisminė peržiūra³⁹. 2021 m. liepos 15 d. sprendime buvo nustatyta, kad drausminė tvarka, kuri Lenkijoje yra taikoma teisėjams, yra nesuderinama su ES teise: „Aukščiausiojo Teismo Drausmės bylų kolegija nesuteikia visų garantijų dėl nešališkumo ir nepriklausomumo ir nėra apsaugota nuo Lenkijos įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios tiesioginės ar netiesioginės įtakos.“⁴⁰

Valstybių narių teisminės valdžios organizavimas yra priskirtas valstybių narių kompetencijai, tačiau įgyvendindamos ją valstybės narės laikosi įpareigojimų, kurie numatyti Sąjungos teisės – ESS 19 str. 1 d. antroje pastraipoje⁴¹: „Valstybės narės numato teisių gynimo priemones, būtinas užtikrinant veiksmingą teisminę apsaugą Sąjungos teisei priklausančiose srityse.“⁴² Taip ES subjektams yra užtikrinamos teisės į veiksmingą teisminę apsaugą. ESTT pasisakė, kad pagal Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ESS) 19 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą valstybės narės numato teisių gynimo priemones, kurios turi atitikti veiksmingos teisminės gynbos reikalavimus⁴³. Pabrėžtina, kad valstybės narės užtikrina visapusišką

Case-Law, žiūrėta 2022 m. sausio 27 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=238382&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3926731>.

³⁸ „Teisinės valstybės principo taikymo padėtis Europos Sąjungoje“, *op. cit.*, 5.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ „Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija“, EUR-Lex. žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:lt:PDF>.

⁴² „2020 m. balandžio 8 d. Teisingumo Teismo nutartis byloje C791/19 R „Laikiniųjų apsaugos priemonių taikymas – SESV 279 straipsnis – Prašymas taikyti laikinąsias apsaugos priemones – ESS 19 straipsnio 1 dalies antra pastraipa – Šąd Najwyższy (Aukščiausiasis Teismas, Lenkija) Izba Dyscyplinarna (Drausmės bylų kolegija) nepriklausomumas“, InfoCuria Case-Law, 29 punktą, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=225141&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=LT&cid=3804043>.

⁴³ „2019 m. birželio 24 d. Sprendimas *Komisija / Lenkija (Aukščiausiojo Teismo nepriklausomumas)*, C619/18“, InfoCuria Case-Law, 77 punktą.

ES teisės taikymą.

2020 m. liepos 15 d. sprendime buvo pabrėžta, kad nors, kaip nurodo Lenkijos Respublika, valstybių narių teismų sistemos organizavimas priklauso valstybės narės kompetencijai, vis dėlto įgyvendinama šią kompetenciją valstybė narė privalo laikytis iš Sąjungos teisės, visų pirma ESS 19 straipsnio 1 dalies antros pastraipos, jai kylančių įpareigojimų⁴⁴. Iš to matyti, kad Lenkija, reformuodama teismus, vis dėlto pažeidė ES teisę. Remiantis tuo darytina išvada, kad neužtikrindama Drausmės bylą kolegijos, kuri kaip pirmoji ir apeliacinė instancija turi priimti sprendimus drausmės bylose, kurios iškeltos Aukščiausiojo Teismo teisėjams, arba ir pirmoji, ir apeliacinė instancija – drausmės bylose, iškeltose bendrosios kompetencijos teismų teisėjams, ir taip pažeisdama šių teisėjų nepriklausomumą, taip dar ir susilpnindama teisinės valstybės vertybės apsaugą. Tai suprantama pagal šio sprendimo 51 punkte nurodytą jurisprudenciją – Lenkijos Respublika neįvykdė jai pagal ESS 19 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą tenkančių įpareigojimų⁴⁵.

2021 m. kovo 31 d. Europos Komisija kreipėsi į ESTT manydama, kad ginčijamas Lenkijos teisės aktas ne tik pažeidžia teisėjų nepriklausomumą, bet ir pažeidžia ESS 19 str. 1 d. ir ES teisės viršenybės principą dėl kelių priežasčių: 1) tuo įstatymu Lenkijos teismams uždrausta tiesiogiai taikyti ES teisę dėl teismų nepriklausomumo apsaugos; 2) teikti Teisingumo Teismui prašymus šiais klausimais priimti prejudicinius sprendimus, kad labai kenkia Lenkijos teismų nepriklausomumui⁴⁶.

2.3. Konstitucinio Tribunolo reakcija į ESTT sprendimus

Reaguodamas į ESTT sprendimus Lenkijos Respublikos Konstitucinis Tribunalas pasisakė dėl ES teisės suderinamumo su Lenkijos Konstitucija ir išreiškė savo poziciją šiuo klausimu.

Liepos 14 d. 2021 m. nuosprendžiu⁴⁷ Konstitucinis Tribunalas pri-

⁴⁴ „2021 m. liepos 15 d. Teisingumo Teismo (didžioji kolegija) sprendimas byloje Europos Komisija / Lenkijos Respublika“, InfoCuria Case-Law, 56 punktasp, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244185&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3829081>.

⁴⁵ *Ibid*, 113 punktas.

⁴⁶ „Teisinės valstybės principo taikymo padėtis Europos Sąjungoje“, *supra note*, 4: 6.

⁴⁷ „2021 m. liepos 14 d. Konstitucinio Tribunolo nuosprendis „Dėl ES valstybės narės pareigos įgyvendinti laikinąsias priemones, susijusias su tos valstybės teis-

pažino, kad 2020 m. balandžio 8 d. priimta ESTT nutartis⁴⁸ prieštarauja Lenkijos Konstitucijai. Nutartimi Lenkija yra įpareigojama laikinai netaikyti 2017 m. gruodžio 8 d. Aukščiausiojo Teismo įstatymo normų, taip pat sustabdyti Aukščiausiojo Teismo Drausmės kolegijos veiklą. Remiantis Lenkijos pozicija Europos Komisijos taikytinomis priemonėmis siekiama sustabdyti valstybės narės konstitucinio organo, vienos Aukščiausiojo Teismo iš kolegijų, veiklą, taip institucija kišasi į šio teismo vidaus darbo organizavimą, o tai yra neleistinas kišimasis į Lenkijos konstitucinę ir teismų santvarką⁴⁹. Remiantis tuo jokia ES institucija neturi kompetencijų spręsti klausimų dėl įvairių valstybių narių politinės sistemos, įvairių šių valstybių konstitucinių organų įgaliojimų ar jų vidaus darbo organizavimo⁵⁰.

Lenkijos Konstitucinis Tribunalas 2021 m. spalio 7 d. nutarimu⁵¹ išnagrinėjęs Ministro Pirmininko prašymą dėl kai kurių ES Sutarties nuostatų atitikties Lenkijos Respublikos Konstitucijai vertinimo, konstatavo, kad ES institucijos veikia viršydamos savo kompetencijas, kurias joms suteikė Lenkijos Respublika. Iš to seka, kad Lenkijos Respublikos Konstitucija nėra traktuojama kaip aukščiausia teisė – Lenkija negali veikti kaip suvereni, demokratinė valstybė. Konstitucinis Tribunalas pabrėžė, kad susitarimai, ratifikuoti akte išreikštu sutikimu, pavyzdžiui, ESS, šioje hierarchijoje yra žemiau Konstitucijos. Lenkijos Konstitucija pripažįstama aukščiausiu šalies įstatymu nacionalinėje teisės sistemoje. Tarptautinė sutartis, būdama šios sistemos dalimi nuo ratifikavimo ir paskelbimo Teisės žurnale momento, turi atitikti Konstituciją. Konstitucinis

mų konstitucinių organų struktūra ir veikimu“ (P7/20)“, žiūrėta 2022 m. sausio 25 d., <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11589-obo-wiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>.

⁴⁸ „2020 m. balandžio 8 d. Teisingumo Teismo nutartis byloje C791/19 R“, *supra note*, 42.

⁴⁹ „2020 m. balandžio 8 d. Teisingumo Teismo nutartis byloje C791/19 R“, *supra note*, 42.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ „Konstitucinio Tribunalo 2021 m. spalio 7 d. nutarimas „Atrinktų Europos Sąjungos sutarties nuostatų atitikties Lenkijos Respublikos Konstitucijai vertinimas“ („Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej”), byloje K3/21“, žiūrėta 2022 m. sausio 26 d., <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/11664-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>.

Tribunolas neįžvelgė būtinybės kreiptis į ESTT dėl prejudicinio sprendimo manydamas, kad yra netikslinga ir nereikalinga ESTT kelti klausimą dėl ESS normų atitikties Lenkijos Konstitucijai⁵². Konstitucinis Tribunolas sprendimuose taria paskutinį žodį dėl visų normų, taip pat ir ES normų, atitikties Lenkijos Respublikos Konstitucijai⁵³.

Akivaizdu, kad Lenkijos pozicija šituo klausimu yra nesuderinama su ES teisės viršenybės principu. Lenkija, prieš įstodama į ES, dar 1997 m. į savo Konstituciją įvedė specialius straipsnius, kurie numatė tarptautinių organizacijų priimamų teisės aktų viršenybę prieš nacionalinius įstatymus. Lenkijos Respublikos Konstitucijos 91 str. 1 d. yra numatyta, kad „ratifikuota tarptautinė sutartis, paskelbus ją leidinyje *“Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej“*, yra šalies teisinės tvarkos dalis ir taikoma tiesiogiai, nebent jos taikymas siejamas su įstatymo priėmimu“⁵⁴. Lenkijos Konstitucijos 91 str. 2 d. ir 3 d. skelbiama: „Ratifikuotos tarptautinės sutartys turi pirmenybę prieš įstatymus, jei įstatymas negali būti kitokiu būdu suderintas su tarptautine sutartimi. Jei ratifikuotos tarptautinės sutartys įsteigia tarptautinę organizaciją, tokios tarptautinės organizacijos teisė kolizijos su įstatymu atveju turi pirmumą.“⁵⁵ Lenkijos Konstitucijos paminėti straipsniai nurodo ES tiek pirminės, tiek antrinės teisės viršenybę kolizijos atveju prieš nacionalinius įstatymus. Vadinasi, Lenkijos Konstitucija nustato pakankamą ES teisės viršenybės principo pripažinimo konstitucinį pagrindą ir atmeta ES teisės viršenybės principą prieš nacionalines konstitucijas.

Dėl teismų reformos kilo mokslinių diskusijų. Visu pirma, pažeidžiant teisėjų nepriklausomumą, pažeidžiamas yra valdžių padalijimo principas: „Tai tikrai yra tokios demokratijos, kuri, daugelio nuomone, atsirado dėl 1997 m. Konstitucijos, pabaiga“, ir kad „valdžių pasidalijimas buvo veiksmingai sutrikdytas“⁵⁶. Dabartinė konstitucinė krizė Lenkijoje yra ypač pavojingos teisinės valstybės pažeidimo formos apraiška. Kalbama apie atvirą, valdančiosios partijos ideologijoje įtvirtintą paklusnumą įstatymui ir aukščiausios kontrolės bei sprendimų priėmimo atributų priskyrimą vykdomajai valdžiai ir parlamentui apeinant Konstitucinį

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ Lenkijos Respublikos Konstitucijos tekstas.

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Anna Rakowska-Trela, „Sądy i sędziowie wobec niedemokratycznych przemian“, *Studia Polilogiczne* 47 (2018): 300, <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-fea7b308-5fa1-4aa3-a5dc-07e4b09125ea>.

Tribunolą⁵⁷. Aukščiausiojo Teismo pirmoji pirmininkė Małgorzata Gersdorf nurodė, kad dabartinė valdžia keičia valstybės konstitucinę santvarką ir greit turės galingą spaudimo priemonę ir kiekvienam atskiram teisėjui, ir kiekvienam piliečiui⁵⁸. Ji apibendrina, kad dabar reikia kovoti už įstatymą, jo aiškinimo būdą, laikymąsi ir kiekvieną teisingumo centimetą, o ši pareiga tenka teisėjams.

Išvados

ES teisės viršenybės principas yra vienas iš pamatinių ES teisės principų. Pagal šį principą ES teisė turi viršenybę prieš valstybių narių nacionalinę teisę, tai reiškia, kad esant kolizijai tarp ES teisės ir nacionalinės, taikoma ES teisė. Principas turi ypatingos reikšmės ES teisės sistemai, kadangi juo yra užtikrinamas veiksmingas ES teisės taikymas visose valstybėse narėse.

Teisinėje valstybėje teisminės valdžios vaidmuo yra toks, kad teismai, vykdydami teisingumą, privalo užtikrinti Konstitucijoje, įstatymuose ir kituose teisės aktuose nustatytos teisės įgyvendinimą, garantuoti teisės viršenybę, apsaugoti žmogaus teises ir laisves. Lenkijos Respublikoje teismų reforma buvo bandoma kontroliuoti teisminę valdžią darant ją priklausoma nuo įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios. Reforma buvo pakeistas Aukščiausiojo Teismo teisėjų pensinis amžius, įsteigtos Drausmės bylų kolegija ir Išimtinės kontrolės ir viešųjų ryšių kolegijas, pakeista Nacionalinės tarybos formavimo tvarka. Politiniais sprendimais buvo daroma įtaka teisėjų skyrimui, pažeidžiamas teisėjų nepriklausomumas ir dėl to teisėjai negali tinkamai užtikrinti jam pavestų funkcijų.

Lenkijos vykusi reforma vis dėlto neprisidėjo prie ES vertybių stiprinimo. Tokia reforma pažeidžiamos ES vertybės ir viršenybė.

Remiantis Konstitucinio Tribunolo pozicija, ratifikuoti tarptautiniai susitarimai yra žemiau Lenkijos Respublikos Konstitucijos. Konstitucija – aukščiausias įstatymas Lenkijos teisės šaltinių sistemoje, o tarptautinė sutartis nuo ratifikavimo momento turi ją atitikti. Išimtinė ESTT kompetencija išlieka ES teisės aiškinimas, o Konstitucinis Tribunalas sprendimuose taria paskutinį žodį dėl visų normų, taip pat ir ES normų atitikties Lenkijos Respublikos Konstitucijai⁵⁹.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ „Konstitucinio Tribunolo 2021 m. spalio 7 d. nutarimas „Atrinktų Europos Sąjungos

THE PROBLEM OF APPLYING THE PRINCIPLE OF THE PRIORITY OF EUROPEAN UNION LAW IN POLAND: AN ANALYSIS OF THE CASE OF JUDICIAL REFORM

Sniežana Bogucka

Summary. The principle of the rule of law is considered to be one of the fundamental principles enshrined in European Union (EU) law. Judicial reform in Poland has posed a major challenge to the values of EU law and the rule of law. Assessing the reforms that have taken place in Poland, it can be said that they have not contributed to strengthening the EU's values. In fact, there is a big problem here, not only with the legislation, but also with the Polish authorities. The values and principles defended by the EU, enshrined in international treaties, are common to all EU Member States and must be applied in the national law of the Member States. As can be seen, Poland does not fully recognize the principle of the primacy of EU law, as it does not agree with the rules for the application of EU law, thus seeking greater protection of its national interests. Poland is accused of violating fundamental principles of EU law and of raising national law above EU law. This article analyzes the rulings of the Court of Justice of the European Union (CJEU) and reveals the position of the Constitutional Tribunal on this issue.

Keywords: application of the principle of the supremacy of European Union law in the Member States in national law, problems of judicial reform in Poland, independence of judges, case law of the ECJ.

sutarties nuostatų atitikties Lenkijos Respublikos Konstitucijai vertinimas“ („Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej”), byloje K3/21“, *supra note*, 51.