



Koen Lenaerts

Autor jest Prezesem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i profesorem prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie w Leuven (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3227-5087>).

Dialog między Trybunałem Sprawiedliwości i sądami administracyjnymi państw członkowskich w ogólności a Naczelnym Sądem Administracyjnym w szczególności

Słowa kluczowe: pytania prejudycjalne, dialog sędziowski, sądownictwo administracyjne, Najwyższy Sąd Administracyjny

Artykuł dotyczy problematyki dialogu pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a krajowymi sądami administracyjnymi, który odbywa się za pomocą mechanizmu odesłania prejudycjalnego, ze szczególnym uwzględnieniem dialogu, jaki zachodzi między Trybunałem Sprawiedliwości a Naczelnym Sądem Administracyjnym. Autor bada znaczenie, jakie mechanizm odesłania prejudycjalnego odgrywa w złożonych procedurach administracyjnych, oraz analizuje problem spójności systemu sądowniczego UE, a w szczególności interakcji pomiędzy mechanizmem odesłania prejudycjalnego a skargami o stwierdzenie nieważności. W artykule poruszono także kwestię niepożądanego sytuacji, w której dana sprawa jest wielokrotnie przetrucana tam i z powrotem między krajowymi sądami i organami administracyjnymi, czyli tzw. sądowego lub proceduralnego ping-ponga.

1. Wstęp

Dialog pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a krajowymi sądami administracyjnymi, który odbywa się za pomocą mechanizmu odesłania prejudycjalnego, przyczynił się w ogromnym stopniu do rozwoju prawa UE.

W ujęciu ilościowym można śmiało stwierdzić, że lwia część wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości złożyły sądy administracyjne. Dla celów niniejszego opracowania sądy administracyjne będą definiowane jako sądy, które są właściwe do orzekania o ważności środków przyjętych przez władze publiczne, w tym środków dotyczących spraw podatkowych i ubezpieczeń społecznych.

W ujęciu jakościowym dialog między Trybunałem Sprawiedliwości a krajowymi sądami administracyjnymi był owocny i doprowadził do powstania wielu zasad leżących u podstaw porządku prawnego UE. Aby wymienić tylko trzy przykłady, to Tariefcommissie – niderlandzki sąd administracyjny posiadający ostateczną jurysdykcję w sprawach dotyczących dochodów – odniósł się do sprawy 26/62, van Gend & Loos¹, w odpo-

wiedzi na którą Trybunał Sprawiedliwości po raz pierwszy potwierdził bezpośredni skutek i autonomiczny charakter prawa Unii. Podobnie w sprawie 11/70, Internationale Handelsgesellschaft², to właśnie na podstawie odesłania niemieckiego Verwaltungsgericht Frankfurt am Main Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że instytucje UE są związane prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa UE. Po trzecie i ostatnie, odniesienie dokonane przez portugalski Supremo Tribunal Administrativo w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses³, doprowadziło do jednego z najbardziej przełomowych wyroków ostatniej dekady, w którym to Trybunał Sprawiedliwości uznał, że prawo UE chroni niezawisłość sądów krajowych.

Sukces tego dialogu można wyjaśnić tym, że jest on oparty na wzajemnym zaufaniu, wzajemnej kurtuazji i szacunku. Gdy sądy administracyjne podejmują dialog z Trybunałem Sprawiedliwości, nie ma tu hierarchii, lecz współpraca oparta na podziale kompetencji.

1 Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1.

2 Wyrok TS z 17.12.1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114.

3 Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas, EU:C:2018:117.

O ile prawdą jest, że dialog między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami cywilnymi i karnymi jest również zakorzeniony w tych samych trzech zasadach, to sądy te niekoniecznie są konfrontowane z tymi samymi specyficznymi problemami prawnymi, którym czoła muszą stawiać krajowe sądy administracyjne. Te szczególne kwestie prawne wynikają częściowo z roli, jaką krajowe organy administracyjne mają do odegrania we wdrażaniu prawa UE.

Celem niniejszego opracowania jest właśnie przyjrzenie się niektórym z tych szczególnych problemów prawnych i wykazanie, że mechanizm odesłania prejudycjalnego jest kluczem do ich rozwiązania.

Po pierwsze, będę twierdził, że mechanizm odesłania prejudycjalnego jest cennym narzędziem, które umożliwia sądom krajowym wyjaśnienie zawłości procesów decyzyjnych, w których uczestniczą zarówno władze krajowe, jak i instytucje UE. W skrócie, zbadam znaczenie, jakie mechanizm odesłania prejudycjalnego odgrywa w złożonych procedurach administracyjnych.

Po drugie, przyjrę się spójności systemu sądowiczego UE, a w szczególności interakcji pomiędzy mechanizmem odesłania prejudycjalnego a skargami o stwierdzenie nieważności. W tym celu przeanalizuję linię orzecznictwa C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, i C-135/16, Georgsmarienhütte i in.⁴ Zrozumienie tej interakcji ma zasadnicze znaczenie dla dialogu między Trybunałem a sądami krajowymi, ponieważ określa ona warunki, w których odesłanie prejudycjalne dotyczące ważności aktu prawnego UE może zostać uznane za niedopuszczalne. Tym bardziej dotyczy to sądów administracyjnych, ponieważ ta linia orzecznicza nabiera szczególnego znaczenia w przypadkach, gdy akty prawne UE są wdrażane na szczeblu krajowym przez organy administracyjne.

Po trzecie, poruszę kwestię „niepożądanego sytuacji, w której sprawa jest wielokrotnie przeczucana tam i z powrotem [...] pomiędzy [krajowymi] sądami i organami administracyjnymi”. To właśnie rzecznik generalny Bobek określa jako „sądowy lub proceduralny ping-pong”⁵. Sytuacja taka ma miejsce w szczególności wówczas, gdy prawo krajowe przyznaje sądom administracyjnym jedynie uprawnienie do uchylecia lub stwierdzenia nieważności aktu wydanego przez organy administracyjne, ale nie przyznaje im uprawnienia do zmiany takich aktów. W sprawie C-556/17, Torubarov⁶, z zakresu prawa azylowego, mechanizm odesłania prejudycjalnego odegrał w tym względzie istotną rolę, umożliwiając Trybunałowi Sprawiedliwości stwierdzenie, że zasada skutecznej ochrony sądowej może przemawiać za przyznaniem „ostatniego słowa” sądom administracyjnym.

Po czwarte i ostatnie, skupię się szczególnie na bogatym dialogu, jaki zachodzi między Trybunałem Sprawiedliwości a Naczelnym Sądem Administracyjnym, który w tym roku obchodzi swoje 100-lecie.

2. Złożone procedury administracyjne

W porządku prawnym UE do Trybunału Sprawiedliwości należy określenie, jakie jest prawo UE, a do sądów krajowych zastosowanie tego prawa w danej sprawie. Trybunał Sprawiedliwości ma ostatnie zdanie, jeśli chodzi o interpretację prawa UE. Jeśli chodzi o ważność tego prawa, jedynie Trybunał Sprawiedliwości może mieć w tej sprawie zdanie.

Wynika z tego, że sądy krajowe, w tym krajowe sądy konstytucyjne, nie mają kompetencji do powtórnej oceny znaczenia przepisu UE, który został już zinterpretowany przez Trybunał Sprawiedliwości. Sądy te nie mogą również stwierdzić nieważności aktu przyjętego przez instytucje UE. Powinny natomiast skorzystać z mechanizmu odesłania prejudycjalnego i podjąć dialog z Trybunałem Sprawiedliwości, zwracając się do niego, w razie potrzeby, o dalsze wyjaśnienie wcześniejszego orzecznictwa.

Ze swej strony sądy krajowe powinny przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości pełne streszczenie stanu faktycznego sprawy oraz dokładny opis właściwych przepisów prawa krajowego. Informacja ta jest niezbędna do prawidłowego działania mechanizmu odesłania prejudycjalnego. Bez tego Trybunał nie jest w stanie stwierdzić, czy odpowiedź na pytania zadane przez sąd krajowy może rzeczywiście przyczynić się do rozwiązania rozpatrywanej sprawy.

Trybunał jest związany wykładnią prawa krajowego przedstawioną przez sąd krajowy oraz okolicznościami faktycznymi wskazanymi w postanowieniu odsyłającym. Do sądu krajowego należy zatem określenie kontekstu faktycznego i legislacyjnego rozpatrywanej sprawy, co nie leży w gestii Trybunału Sprawiedliwości.

Podział kompetencji wprowadzony przez mechanizm odesłania prejudycjalnego odzwierciedla w znacznym stopniu przepisy prawa, których wykładni dokonuje każdy sąd. Rolą Trybunału Sprawiedliwości jest interpretacja prawa UE w sposób, który przyczynia się do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem krajowym. Ze swej strony sąd krajowy ma przedstawić dokładny opis kontekstu faktycznego i prawnego, a po ogłoszeniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości zastosować w rozpatrywanej sprawie odpowiednie przepisy prawa UE – zgodnie z ich wykładnią.

Jednak w przypadku, gdy prawo UE pociąga za sobą ustanowienie złożonych procedur administracyjnych, wyznaczenie linii podziału między prawem UE a prawem krajowym, a w konsekwencji określenie podziału kompetencji między Trybunałem Sprawiedliwości a sądami administracyjnymi, jest bardziej złożone.

W ramach takich złożonych postępowań administracyjnych mechanizm odesłania prejudycjalnego jest niezbędnym narzędziem umożliwiającym sądom administracyjnym wyjaśnienie wykładni prawa Unii, a tym samym granic ich własnej właściwości. Ilustrują to dwie sprawy przytoczone jako przykład, tj. C-219/17, Berlusconi i Fininvest, oraz C-414/18, Iccrea Banca⁷, które odnoszą się do dwóch odwołań złożonych

4 Zob. wyroki TS: z 9.03.1994 r., C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:1994:90 – dalej wyrok C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf; z 25.07.2018 r., C-135/16, Georgsmarienhütte GmbH i in. przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2018:582 – dalej wyrok C-135/16, Georgsmarienhütte.

5 Opinia rzecznika generalnego Michała Bobeka z 30.04.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:339, pkt 2.

6 Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626 – dalej wyrok C-556/17, Torubarov.

7 Wyroki TS: z 19.12.2018 r., C-219/17, Silvio Berlusconi i Finanziaria d'investimento Fininvest SpA (Fininvest) przeciwko Banca d'Italia i Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS), EU:C:2018:1023 – dalej wyrok C-219/17, Berlusconi i Fininvest; z 3.12.2019 r., C-414/18, Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo przeciwko Banca d'Italia, EU:C:2019:1036 – dalej wyrok C-414/18, Iccrea Banca.

odpowiednio przez Consiglio di Stato i Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. W obu przypadkach włoskie sądy krajowe musiały zbadać złożone procedury administracyjne w kontekście UGW.

W pierwszej sprawie chodziło o to, czy Consiglio di Stato jest właściwy do zbadania zgodności z prawem decyzji wydanej przez Bank Włoch, w której zwrócił się on do Europejskiego Banku Centralnego (EBC) o sprzeciwienie się nabyciu przez L. Berlusconiego, za pośrednictwem spółki prywatnej, znacznego udziału w kapitale banku. Stosując właściwe przepisy UE, Bank Włoch uznał, że pan Berlusconi, skazany za oszustwa podatkowe, nie spełnia kryteriów reputacji wymaganych do posiadania takiego „kwalifikowanego” pakietu akcji. W ślad za nim poszedł EBC, który przyjął ostateczną decyzję sprzeciwiającą się przejęciu. Pan Berlusconi zaskarżył zarówno decyzję Banku Włoch do Consiglio di Stato, jak i decyzję EBC do Europejskiego Sądu⁸.

Przed Consiglio di Stato Berlusconi argumentował, że decyzja Banku Włoch miała na celu obejście wcześniejszego orzeczenia tego sądu, obdarzonego powagą rzeczy osądzonej. Jednakże Consiglio di Stato miał wątpliwości, czy jest właściwy do zbadania zgodności z prawem takiej decyzji i wolał zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości.

Na wstępie Trybunał Sprawiedliwości dokonał rozróżnienia pomiędzy dwoma rodzajami postępowań administracyjnych z udziałem organów krajowych. Z jednej strony, jeżeli instytucja UE wykonuje samodzielnie ostateczne uprawnienia decyzyjne, nie będąc związana aktami przygotowawczymi ani propozycjami władz krajowych, kontrola legalności ostatecznej decyzji wydanej przez tę instytucję UE należy wyłącznie do sądów UE. W ramach takiej kontroli sądy UE mogą zbadać „wszelkie wady aktów przygotowawczych lub propozycji organów krajowych, które mogłyby wpłynąć na ważność tej ostatecznej decyzji”⁹. W kontekście procedur administracyjnych opartych na wyłącznych uprawnieniach decyzyjnych instytucji UE akty przygotowawcze lub wnioski przyjęte przez władze krajowe nie mogą być przedmiotem kontroli sądów krajowych. W przeciwnym razie istniałoby ryzyko rozbieżnych ocen, które mogłyby zagrozić wyłącznej jurysdykcji sądów UE w zakresie kontroli legalności tej ostatecznej decyzji, w szczególności gdy decyzja taka wynika z analizy lub propozycji przedstawionej przez organy krajowe.

Z drugiej strony prawodawca Unii może ustanowić procedurę administracyjną opartą na podziale kompetencji między właściwymi organami krajowymi a instytucjami UE. W takim przypadku „akt przyjęty przez organ krajowy jest niezbędnym etapem procedury przyjęcia aktu UE, w którym instytucje UE mają ograniczony zakres uznania lub nie mają go wcale, tak że akt krajowy jest wiążący dla instytucji UE”¹⁰. W związku z tym akt ten nie podlega wyłącznej jurysdykcji sądów UE, lecz sądów krajowych.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w kontekście jednolitego mechanizmu nadzorczego Unii Bankowej EBC posiada wyłączną kompetencję do decydowania o tym, czy zezwolić na nabycie lub zwiększenie „znacznego”

pakietu akcji instytucji kredytowej. Decyzja Banku Włoch, będąca przedmiotem postępowania głównego, nie była wiążąca dla EBC. W związku z tym Trybunał stwierdził, że Consiglio di Stato nie jest właściwy do zbadania zgodności z prawem tej decyzji.

W sprawie C-414/18, Iccrea Banca, pytania prejudycjalne były w pewnym stopniu podobne do tych, które postawiono w sprawach C-219/17, Berlusconi i Fininvest. Do Trybunału Sprawiedliwości zwrócono się o ustalenie, czy sąd krajowy jest właściwy do zbadania ważności decyzji i komunikatów wydanych przez Bank Włoch dotyczących w szczególności obliczenia składek *ex ante*, które włoski bank – Iccrea Banca – musiał wpłacić do jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRF). Te decyzje i komunikaty miały na celu, z jednej strony, dostarczenie Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (dalej Rada) informacji niezbędnych do obliczenia kwoty tej składki *ex ante*. Z drugiej strony Bank Włoch był odpowiedzialny za wykonanie decyzji Zarządu ustalającej tę kwotę.

Opierając się na swoich wcześniejszych ustaleniach w sprawach C-219/17, Berlusconi i Fininvest, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że rada nadzorcza posiada wyłączną kompetencję do obliczania wysokości składek *ex ante* do SRF. Podczas gdy rolą Banku Włoch jest ułatwienie określenia kwoty tych składek *ex ante* i współpraca z Radą w tym celu, jego ustalenia nie są wiążące dla Rady. Bank Włoch nie miał również uprawnień do ponownego zbadania obliczeń dokonanych przez Radę. Oznacza to, że sąd krajowy nie był uprawniony do kontroli ważności aktów przyjętych przez Bank Włoch dotyczących w szczególności obliczania składek *ex ante*.

Sprawy C-219/17, Berlusconi i Fininvest, oraz C-414/18, Iccrea Banca, pokazują w ten sposób znaczenie mechanizmu odesłania prejudycjalnego jako środka wyjaśniającego podział kompetencji między Trybunałem a krajowymi sądami administracyjnymi w kontekście złożonych postępowań administracyjnych.

W przypadku gdy krajowe sądy administracyjne napotykają trudności w ustaleniu charakteru danego postępowania administracyjnego, tj. gdy powstają wątpliwości co do tego, czy dane postępowanie administracyjne opiera się na wyłącznych uprawnieniach decyzyjnych instytucji UE, czy też na podziale kompetencji między organami krajowymi a instytucją UE, sądy te powinny odwołać się do mechanizmu odesłania prejudycjalnego.

3. Spójność systemu sądownictwa Unii Europejskiej

Sądy krajowe nie są właściwe do orzekania o ważności aktów prawnych UE. Taka kontrola sądowa należy do wyłącznej właściwości sądów UE, tj. Trybunału Sprawiedliwości i Sądu.

W związku z tym istnieją dwie drogi proceduralne, za pomocą których sądy UE mogą kontrolować ważność prawa wtórnego UE. Z jednej strony skarżący, którzy mają legitymację procesową, mogą w terminie dwóch miesięcy wnieść do sądów UE skargę o stwierdzenie nieważności danego aktu UE. Skarżący korzystają z takiej legitymacji procesowej w trzech różnych sytuacjach. Po pierwsze, gdy dany akt UE jest do nich skierowany. Po drugie, gdy nie jest skierowany do nich, ale dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie. Po trzecie i ostatnie, gdy jest to „akt prawny”, który bezpośrednio ich dotyczy i nie wymaga dalszych środków wykonawczych.

8 Wyrok Sądu z 11.05.2022 r., T-913/16, Finanziaria d’investimento Fininvest SpA (Fininvest) i Silvio Berlusconi przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu, EU:T:2022:279.

9 Wyrok C-219/17, Berlusconi i Fininvest, pkt 44.

10 Wyrok C-219/17, Berlusconi i Fininvest, pkt 45.

Z drugiej strony sądy krajowe mogą zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie ważności aktu prawnego UE, korzystając z mechanizmu odesłania prejudycjalnego. Jednakże sądy krajowe mogą to uczynić jedynie pod warunkiem, że spełniony jest jeden z dwóch następujących warunków. Osoba, która powołuje się na nieważność danego aktu UE, stanowiącego podstawę prawną dotyczącej jej decyzji krajowej, musiała wnieść skargę o stwierdzenie nieważności tego aktu UE do sądów UE w terminie przewidzianym w traktatach UE. Ewentualnie, brak wniesienia przez tę osobę skargi o stwierdzenie nieważności musi wynikać z faktu, że nie miała ona „niewątpliwego prawa” do jej wniesienia.

Oznacza to w istocie, że osoba, która niewątpliwie ma legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności do sądów UE, nie może powoływać się na nieważność danego aktu UE przed sądem krajowym. W tych okolicznościach odniesienia dotyczące ważności tego aktu UE zostaną uznane za niedopuszczalne.

Uzasadnieniem tych dwóch alternatywnych warunków jest w istocie zachowanie skuteczności dwumiesięcznego terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. W przeciwnym razie skarżący mogliby obejść ten termin, zaskarżając krajowe środki wykonawcze przed sądami krajowymi ze względu na nieważność samego aktu UE. Te dwa warunki chronią pewność prawa, ponieważ uniemożliwiają skarżącym kwestionowanie ważności aktów prawnych UE w nieskończoność.

W sprawie C-135/16, Georgsmarienhütte i in., Trybunał Sprawiedliwości potwierdził swoje wcześniejsze ustalenia w sprawie C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf. W ten sposób przypomniał istotne elementy, które sądy krajowe muszą wziąć pod uwagę przed dokonaniem odesłania w sprawie ważności aktu UE.

Po pierwsze, te dwie przesłanki dopuszczalności mają zastosowanie nawet wtedy, gdy dwumiesięczny termin na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności nie upłynął jeszcze w momencie rozpoczęcia przez zainteresowanego postępowania przed sądem krajowym¹¹. Po drugie, skarżący, którzy nie spełniają tych dwóch warunków, mogą nadal zaskarżyć krajowe środki wykonawcze przed sądem krajowym, o ile podniesione przez nich zarzuty nie podważają ważności danego aktu UE¹². Po trzecie i ostatnie, prawo UE nie wyklucza możliwości jednoczesnego wniesienia przez skarżących dwóch postępowań sądowych, odpowiednio przed sądami UE i przed sądami krajowymi. W takim przypadku, jeżeli okaże się, że wynik sporu przed sądem krajowym zależy od ważności danego aktu UE, sąd krajowy musi, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zawiesić swoje postępowanie do czasu wydania ostatecznego wyroku w sprawie o stwierdzenie nieważności przed sądami UE¹³.

Powstaje wówczas krytyczne pytanie, co należy rozumieć przez „niewątpliwie prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności”. W świetle spraw C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf, i C-135/16, Georgsmarienhütte i in., wydaje się, że prawo to istnieje w odniesieniu do rzeczywistych beneficjentów pomocy indywidualnej, przyznanej w ramach programu pomocy, w związku z decyzją Komisji nakazującą zwrócenie pomocy przyznanej w ramach tego programu. Beneficjenci ci są uprawnieni do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności takiej decyzji Komisji do sądów UE.

Podobnie w sprawie C-414/18, Iccrea Banca, po stwierdzeniu, że sądy krajowe nie mogą badać ważności aktów przyjętych przez Bank Włoch, dotyczących w szczególności obliczania składek *ex ante* na rzecz SRF, które były przedmiotem sporu, Trybunał Sprawiedliwości przystąpił do badania dopuszczalności pytań prejudycjalnych zadanych przez Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio w zakresie, w jakim dotyczą one tych aktów. W tym celu stwierdził, że Iccrea Banca miała niewątpliwie prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji zarządu dotyczącej obliczenia tych składek *ex ante* na rzecz SRF. W istocie Iccrea Banca wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Zrobiła to jednak nie w porę¹⁴. W związku z tym Trybunał uznał za niedopuszczalne pytania prejudycjalne, które dotyczyły w szczególności zgodności decyzji Banku Włoch z przepisami prawa UE regulującymi obliczanie tych składek *ex ante*.

4. Położenie kresu sądowemu ping-pongowi

W świetle zasady skutecznej ochrony sądowej, zapisanej w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁵, nie jest pożądane, aby osoba fizyczna była zmuszona do przemieszczania się między organami administracyjnymi i sądami.

W sprawie C-556/17, Torubarov, Trybunał Sprawiedliwości został skonfrontowany z taką właśnie niepożądaną sytuacją. Fakty sprawy można podsumować w następujący sposób. Pan Torubarov, obywatel rosyjski, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w węgierskim urzędzie ds. imigracji. Urząd ten oddalił wniosek na tej podstawie, że w świetle zebranych informacji nie było prawdopodobne, aby skarżący był poddany prześladowaniom. Pan Torubarov skutecznie zaskarżył decyzję wydaną przez urząd imigracyjny do Sądu Administracyjnego i Pracy w Peczu (Węgry). Stwierdzając, że decyzja była zarówno niespójna i stronnicza, jak i pozbawiona istotnych informacji, sąd krajowy nakazał urzędowi imigracyjnemu przeprowadzenie nowego postępowania i wydanie nowej decyzji. W ten sposób dostarczył urzędowi imigracyjnemu szczegółowych wskazówek dotyczących czynników, które powinien on wziąć pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku.

W ramach drugiego postępowania administracyjnego urząd imigracyjny ponownie odrzucił wniosek pana Torubarova, który ponownie zaskarżył tę nową decyzję do sądu administracyjnego, który ponownie nakazał urzędowi imigracyjnemu przeprowadzenie nowego postępowania i wydanie nowej decyzji. Sąd Administracyjny i Pracy w Peczu (Węgry) zauważył przy tym, że „z faktów opisanych w tej decyzji jasno wynikało, że wbrew ocenie dokonanej przez Urząd Imigracyjny pan Torubarov miał powody, by obawiać się prześladowań i poważnej krzywdy w Rosji z powodu swoich poglądów politycznych”¹⁶.

W ramach trzeciego postępowania administracyjnego urząd imigracyjny ponownie oddalił wniosek pana Torubarova, nie wskazując na poparcie tej odmowy ani zaistniałej w międzyczasie podstawy wykluczenia udzielenia ochrony międzynarodowej, ani nowych okoliczności faktycznych lub prawnych

11 Wyrok C-135/16, Georgsmarienhütte i in., pkt 16.

12 Wyrok C-135/16, Georgsmarienhütte i in., pkt 22.

13 Wyrok C-135/16, Georgsmarienhütte i in., pkt 24 i 25.

14 Postanowienie Sądu z 19.11.2018 r., T-494/17, Iccrea Banca SpA Istituto Centrale del Credito Cooperativo przeciwko Komisji Europejskiej i Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, EU:T:2018:804.

15 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

16 Wyrok C-556/17, Torubarov, pkt 30.

wymagających ponownej oceny. Pan Torubarov ponownie zaskarżył tę decyzję do sądu administracyjnego, wnosząc tym razem o zmianę tej nowej decyzji w celu przyznania mu statusu uchodźcy. W postanowieniu odsyłającym Sąd Administracyjny i Pracy w Peczu (Węgry) zauważył, że od wejścia w życie nowej ustawy w 2015 r. węgierskim sądom administracyjnym odebrano uprawnienia do zmiany decyzji administracyjnej. Sąd odsyłający zwrócił się więc do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy prawo Unii może mu dać uprawnienie do przyznania takiego środka prawnego.

Na wstępie Trybunał przypomniał, że prawo azylowe UE określa minimalne standardy, na podstawie których obywatel państwa trzeciego może zostać objęty ochroną międzynarodową, a państwa członkowskie nie dysponują w tym zakresie swobodą decyzyjną. Osoba ubiegająca się o azyl kwalifikuje się do takiej ochrony, jeśli ma uzasadnioną obawę przed przesładowaniem z powodu swoich poglądów politycznych.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie procedur azylowych¹⁷ obywatel państwa trzeciego ma prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem od decyzji podjętej w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że taki sąd musi przeprowadzić pełne badanie *ex nunc* „wszystkich faktów [w tym nowych dowodów] i kwestii prawnych niezbędnych do dokonania aktualnej oceny danej sprawy, tak aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej mógł zostać rozpatrzony w sposób wyczerpujący bez konieczności ponownego przekazywania sprawy organowi rozstrzygającemu”¹⁸. Ponieważ jednak dyrektywa w sprawie procedur azylowych nie reguluje, co dzieje się po uchyleniu przez sąd administracyjny decyzji będącej przedmiotem odwołania, państwa członkowskie mają swobodę decyzji co do tego, czy przyznanie ochrony międzynarodowej zostanie przekazane z powrotem właściwemu organowi administracyjnemu, czy też zdecyduje o tym sam sąd administracyjny.

Niemniej jednak, korzystając ze swobody uznania, państwa członkowskie wdrażają prawo UE, a zatem są związane Kartą. Oznacza to w szczególności, że odesłanie sprawy do właściwego organu administracyjnego musi być zgodne z prawem do skutecznej ochrony sądowej zapisanym w art. 47 KPP, które to prawo wywołuje skutek bezpośredni. W świetle tej ochrony właściwy organ administracyjny nie może, przy braku nowych okoliczności faktycznych lub prawnych, wydać nowej decyzji sprzecznej z pełną i przeprowadzoną *ex nunc* przez sąd administracyjny oceną.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał zauważył, że zgodnie z prawem węgierskim sąd odsyłający nie był uprawniony do przyznania jakiegokolwiek środka prawnego umożliwiającego mu zapewnienie wykonania własnego wyroku stwierdzającego w rezultacie, że skarżącemu należy przyznać ochronę międzynarodową. W sytuacji gdy właściwy organ administracyjny nie zastosował się do takiego wyroku, Trybunał Sprawiedliwości uzasadnił, że w celu zapewnienia osobom ubiegającym się o azyl skutecznej ochrony sądowej sąd administracyjny jest zobowiązany do zmiany spornej decyzji, odstępując w razie potrzeby od stosowania prawa krajowego zakazującego mu udzielania takich ulg.

W sprawie C-752/18, Deutsche Umwelthilfe¹⁹, Trybunał Sprawiedliwości został skonfrontowany z podobną sytuacją. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu między Deutsche Umwelthilfe, niemiecką organizacją ochrony środowiska, a Bundeslandem Bawaria wynikającego z uporczywego braku przyjęcia przez ten drugi podmiot, w ramach wdrażania dyrektywy 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza²⁰, środków niezbędnych do przestrzegania dopuszczalnej wartości dwutlenku azotu w Monachium. W związku z odmową wykonania nie jednego, ale dwóch nakazów zobowiązujących Bawarię do przestrzegania obowiązków wynikających z dyrektywy 2008/50/WE, w trzecim nakazie nałożono na Bundesland karę finansową, którą kraj ten zapłacił. Ponieważ Bawaria nadal odmawiała wykonania nakazów, a nawet publicznie oświadczyła, że nie ma zamiaru ich wykonać, Deutsche Umwelthilfe wniosła nową skargę, domagając się zapłaty nowej kary pieniężnej w wysokości 4000 EUR, a ponadto zatrzymania w charakterze środka przymusu osób stojących na czele Bundeslandu Bawaria. O ile pierwsze roszczenie zostało uwzględnione, o tyle drugie zostało oddalone postanowieniem z tego samego dnia.

W postępowaniu wszczętym przez Bundesland Bawaria sąd krajowy, Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny Bawarii), po pierwsze, utrzymał w mocy nakaz zapłaty kary pieniężnej, a po drugie, postanowił wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie możliwości zastosowania środka przymusu. Ponieważ sąd odsyłający uznał, że nakaz zapłaty kar pieniężnych nie może prowadzić do zmiany zachowania Bawarii, gdyż kary te są zaliczane na poczet dochodów Bundeslandu i nie powodują w związku z tym żadnej straty gospodarczej, a zastosowanie środka przymusu jest wykluczone z krajowych względów konstytucyjnych, zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym mającym zasadniczo na celu ustalenie, czy prawo Unii, w szczególności prawo do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowane w art. 47 KPP, należy interpretować jako uprawniające lub nawet zobowiązujące sądy krajowe do zastosowania takiego środka.

Opierając się na sprawie C-556/17, Torubarovie, Trybunał Sprawiedliwości przypomniał przede wszystkim, że gdy państwa członkowskie wdrażają prawo UE, spoczywa na nich obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa do skutecznej ochrony sądowej, które to prawo jest zagwarantowane zarówno w art. 47 KPP, jak i – w dziedzinie środowiska – w art. 9 ust. 4 Konwencji z Aarhus²¹. Prawo to jest tym ważniejsze, że brak przyjęcia środków wymaganych przez dyrektywę 2008/50/WE zagrażałby zdrowiu ludzkiemu. Przepisy krajowe, które prowadzą do sytuacji, w której orzeczenie sądu pozostaje

17 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 180, s. 60).

18 Wyrok C-556/17, Torubarov, pkt 52 i 53.

19 Wyrok TS z 19.12.2019 r., C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2019:1114 – dalej wyrok C-752/18, Deutsche Umwelthilfe.

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z 21.05.2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy (Dz.Urz. UE L 152, s. 1) – dalej dyrektywa 2008/50/WE.

21 Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus 25.06.1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 706 ze zm.) i zatwierdzona w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z 17.02.2005 r. w sprawie zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska (Dz.Urz. WE L 124, s. 1).

bezskuteczne, nie odpowiadają zasadniczej treści tego prawa i pozbawiają je wszelkich użytecznych skutków. Trybunał przypomniał, że w takiej sytuacji do sądu krajowego należy dokonanie wykładni prawa krajowego w sposób, który w możliwie najszerszym zakresie jest zgodny z celami realizowanymi przez te przepisy, a w przeciwnym razie odstąpienie od stosowania każdego przepisu prawa krajowego, który jest sprzeczny z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego²².

Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił jednak również, że przestrzeganie tego ostatecznego obowiązku nie może skutkować naruszeniem innego prawa podstawowego, prawa do wolności, które jest zagwarantowane w art. 6 KPP i na które przymusowe zatrzymanie nakłada ograniczenia. Ponieważ prawo do skutecznej ochrony sądowej nie jest bezwzględne i może być ograniczone, zgodnie z art. 52 ust. 1 KPP, należy rozważyć przedmiotowe prawa podstawowe. Aby spełnić wymogi art. 52 ust. 1 KPP, ustawa upoważniająca sąd do pozbawienia osoby wolności musi przede wszystkim być wystarczająco dostępna, precyzyjna i przewidywalna w swoim stosowaniu, aby uniknąć ryzyka arbitralności, co należy do oceny sądu krajowego. Ponadto ponieważ zarządzenie przymusowego zatrzymania pociąga za sobą pozbawienie jednostki wolności, wynika z tego, że zgodnie z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności można po nie sięgnąć tylko wtedy, gdy nie istnieją mniej restrykcyjne środki, takie jak wysokie kary pieniężne, które powtarzają się po krótkim czasie i których uiszczenie nie przynosi ostatecznie korzyści budżetowi, z którego są finansowane, co czyni je nawracającymi – co również należy do zbadania przez sąd krajowy. Tylko w przypadku stwierdzenia, że ograniczenie prawa do wolności, które wynikałoby z zastosowania przymusowego zatrzymania, spełnia te warunki, prawo UE nie tylko zezwala, ale wręcz wymaga zastosowania takiego środka. Trybunał dodał jednak, że naruszenie dyrektywy 2008/50/WE może zostać stwierdzone przez Trybunał również w ramach skargi z powodu niewykonania zobowiązania wynikającego z prawa UE i może stanowić podstawę odpowiedzialności państwa za powstałą szkodę²³.

5. Naczelny Sąd Administracyjny w dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości

Między polskim sądownictwem administracyjnym w ogólności a Naczelnym Sądem Administracyjnym w szczególności toczy się owocny dialog. Zilustruję to trzema przykładami z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Pierwszą sprawą, o której chciałbym wspomnieć, jest Kraft Foods Polska SA²⁴. Wiązała się ona z VAT, ale w istocie nie była to zwykła sprawa, gdyż przedmiotem zainteresowania w tej sprawie nie była interpretacja przepisu dyrektywy VAT²⁵, lecz zasada proporcjonalności.

Sprawa dotyczyła obniżenia podstawy opodatkowania dla celów VAT w sytuacji, gdy obniżenie ceny nastąpiło po dokonaniu dostawy towarów lub świadczeniu usług. Zgodnie z art. 90 ust. 1 dyrektywy VAT „podstawa opodatkowania jest stosownie

obniżana na warunkach określonych przez państwa członkowskie”. Obowiązujące polskie przepisy wymagały, aby przed dokonaniem takiego obniżenia podatnik przedstawił dowód przyjęcia przez nabywcę faktury korygującej²⁶.

Na wniosek Naczelnego Sądu Administracyjnego Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że takie uregulowanie krajowe jest co do zasady zgodne z dyrektywą VAT i respektuje zasadę proporcjonalności. Trybunał dodał jednak, że w przypadku gdy uzyskanie potwierdzenia odbioru w rozsądnym terminie jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione dla podatnika będącego dostawcą towarów lub usług, należy umożliwić mu wykazanie za pomocą innych środków, że podjął on niezbędne kroki w celu sprawdzenia, czy nabywca rzeczywiście otrzymał skorygowaną fakturę i czy odzwierciedla ona transakcję w jej rzeczywistym kształcie²⁷.

Naczelny Sąd Administracyjny skierował do Trybunału Sprawiedliwości również ważne pytania dotyczące podstawowych zasad prawa UE i wspólnych wartości, na których opiera się UE. W ten sposób dochodzę do sprawy C-824/18, A.B.²⁸, która jest jedną z brzemienych w skutki spraw Trybunału Sprawiedliwości dotyczących praworządności.

W sprawie C-824/18, A.B., Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o umożliwienie mu sprawdzenia zgodności zmian modyfikujących polską ustawę o Krajowej Radzie Sądownictwa²⁹ (KRS) z prawem UE.

Przedmiotem postępowania krajowego były uchwały KRS o nieprzedstawianiu Prezydentowi RP wniosków o powołanie pięciu osób („wnoszących odwołanie”) na stanowiska sędziów Sądu Najwyższego i proponowaniu w ich miejsce innych kandydatów na te stanowiska. Od tych uchwał wnoszący odwołanie odwołali się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przepisy regulujące zaskarżanie takich uchwał KRS zostały zmienione w 2018 r. Na mocy tych znowelizowanych przepisów przewidziano, że o ile wszyscy uczestnicy postępowania o powołanie na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego nie zaskarżyli wspomnianej uchwały KRS, uchwała ta stawała się ostateczna w stosunku do kandydata zgłoszonego do powołania na to stanowisko, co oznaczało, że mógł on zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Ponadto ewentualne uchylenie takiej uchwały na skutek odwołania wniesionego przez uczestnika, który nie był proponowany do objęcia stanowiska, nie mogło prowadzić do ponownej oceny sytuacji tego uczestnika dla potrzeb przydzielenia mu danego stanowiska. Druga nowelizacja, wprowadzona w 2019 r., uniemożliwiła składanie odwołań od decyzji KRS w sprawie zgłaszania lub niezgłaszania kandydatów do powołania na stanowiska sędziowskie w Sądzie Najwyższym. Odwołania, które były jeszcze w toku, zostały umorzone z mocy prawa.

W swoim wyroku Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości stwierdziła przede wszystkim, że zarówno system współpracy między sądami krajowymi a nim samym, ustanowiony w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁰, jak i zasada

22 Wyrok C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, pkt 34–36 i 41–42.

23 Wyrok C-752/18, Deutsche Umwelthilfe, pkt 43.

24 Wyrok TS z 26.01.2012 r., C-588/10, Minister Finansów przeciwko Kraft Foods Polska, EU:C:2012:40 – dalej wyrok C-588/10, Kraft Foods Polska.

25 Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347, s. 1) – dalej dyrektywa VAT.

26 Wyrok C-588/10, Kraft Foods Polska, pkt 9.

27 Wyrok C-588/10, Kraft Foods Polska, pkt 42.

28 Wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa (powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – odwołanie), EU:C:2021:153 – dalej wyrok C-824/18, A.B.

29 Ustawa z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (obecnie Dz.U. z 2021 r. poz. 269 z zm.), zmieniona ustawą z 8.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 3) oraz ustawą z 20.07.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1443).

30 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47.

lojalnej współpracy określona w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej³¹, stoją na przeszkodzie zmianom legislacyjnym, takim jak te, cytowane powyżej, przeprowadzone w Polsce w 2019 r., w sytuacji gdy jest oczywiste, że ich konkretnym skutkiem było uniemożliwienie Trybunałowi orzekania w przedmiocie pytań prejudycjalnych, takich jak pytania zadane przez sąd odsyłający, oraz wykluczenie jakiegokolwiek możliwości, by sąd krajowy mógł w przyszłości zadać Trybunałowi pytania podobne do tych pytań³². Do sądu odsyłającego należało ustalenie, czy w istocie tak było w kontekście toczącego się przed nim postępowania.

Następnie Trybunał uznał, że przewidziany w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE obowiązek państw członkowskich do zapewnienia środków odwoławczych odpowiednich dla zagwarantowania jednostkom skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE może również wykluczać takie zmiany legislacyjne. Tak jest w przypadku, gdy jest oczywiste – co ponownie należało do oceny przez odsyłającego na podstawie wszystkich istotnych czynników – że zmiany te mogą wywołać w świadomości podmiotów prawa uzasadnione wątpliwości co do odporności sędziów powołanych na podstawie uchwały KRS na czynniki zewnętrzne, w szczególności dla bezpośredniego lub pośredniego wpływu władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności w odniesieniu do interesów, które przed nimi stoją. Takie zmiany mogłyby doprowadzić do tego, że sędziowie ci nie byłiby postrzegani jako niezależni lub bezstronni, co w konsekwencji naruszałoby zaufanie, jakie wymiar sprawiedliwości w demokratycznym społeczeństwie prawa powinien wzbudzać w podmiotach prawa³³. Chociaż brak sądowego środka odwoławczego od decyzji dotyczących mianowania sędziów krajowego sądu najwyższego nie jest sam w sobie problematyczny, sytuacja może być inna w przypadku, gdy warunki towarzyszące procesowi mianowania w jego specyficznym krajowym kontekście prawnym i faktycznym mogą rzeczywiście powodować w umysłach jednostek systemowe wątpliwości co do niezależności i bezstronności sędziów, którzy są mianowani w wyniku tego procesu³⁴.

W odniesieniu do zmian ustawy o KRS z 2018 r. Trybunał, po odwołaniu się do swojego rozumowania w odniesieniu do zmian z 2019 r., uznał, że do sądu odsyłającego należy rozstrzygnięcie, czy zmiany z 2018 r. są zgodne z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Dodał jednak, odnosząc się do rozważań, które sąd odsyłający powinien wziąć pod uwagę w tym zakresie, że przepisy krajowe dotyczące środka odwoławczego dostępnego w ramach procesu powoływania na stanowiska sędziowskie krajowego sądu najwyższego mogą okazać się problematyczne w świetle wymogów wynikających z prawa UE, gdy podważają skuteczność, która istniała do tego momentu. Trybunał zauważył w tym zakresie, po pierwsze, że po zmianach legislacyjnych z 2018 r. przedmiotowy środek odwoławczy był pozbawiony rzeczywistej skuteczności i oferował jedynie pozory środka odwoławczego. Po drugie, Trybunał stwierdził, że w tym przypadku należy również wziąć pod uwagę czynniki kontekstowe związane z wszystkimi innymi reformami, które dotyczyły Sądu Najwyższego i KRS. W tym względzie Trybunał zauważył, oprócz wątpliwości wspomnianych wcześniej w odniesieniu do niezależności KRS, fakt, że zmiany legislacyjne z 2018 r. zostały dokonane bardzo krótko przed tym, jak KRS w nowym

składzie została wezwana do rozstrzygnięcia niektórych wniosków o stanowiska, w tym wniosków wnoszących odwołania, które zostały złożone w celu obsadzenia licznych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym, które zostały uznane za nieobsadzone lub nowo utworzone w wyniku wejścia w życie różnych zmian w ustawie z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym³⁵.

Trybunał Sprawiedliwości dodał, że jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, iż zmiany ustawodawcze z 2018 r. lub 2019 r. zostały przyjęte z naruszeniem prawa UE, zasada pierwszeństwa tego prawa wymaga, aby sąd odsyłający odstąpił od stosowania tych zmian, niezależnie od tego, czy są one pochodzenia ustawodawczego, czy konstytucyjnego, i nadal wykonywał jurysdykcję, która mu wcześniej przysługiwała, a zatem nadal rozpoznawał spory przekazane mu przed wprowadzeniem tych zmian³⁶.

W przedmiotowych sprawach Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie powoływania sędziów i w konsekwencji stwierdził nieważność spornych uchwał KRS³⁷.

Naczelny Sąd Administracyjny wniósł również istotny wkład w orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości w politycznie wrażliwych dziedzinach prawa, takich jak polityka wizowa i migracyjna.

W tym kontekście chciałbym wspomnieć o sprawie C-949/19, M.A.³⁸, dotyczącej polityki wizowej dla obywateli państw trzecich pragnących podjąć studia wyższe w UE. Znaczenie tej sprawy staje się natychmiast jasne, gdy weźmie się pod uwagę, że w 2018 r. w UE-27 mieszkało 1,3 mln studentów z krajów trzecich³⁹ podejmujących takie studia w bloku⁴⁰.

Fakty sprawy były następujące: skarżący, obywatel państwa trzeciego, złożył u polskiego konsula wniosek o wydanie wizy długoterminowej w celu odbycia studiów podyplomowych w Polsce. Po odrzuceniu jego wniosku zwrócił się do konsula o ponowne rozpatrzenie wniosku. Jego wniosek po raz kolejny został odrzucony. Następnie skarżący wniósł sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który orzekł, że decyzja konsula nie podlega kontroli sądowej. Skarżący odwołał się następnie do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

W sprawie C-403/16, El Hassani⁴¹, Trybunał Sprawiedliwości uznał wcześniej, że od odmowy wydania wizy Schengen musi być możliwe odwołanie do sądu⁴². W sprawie C-949/19, M.A.,

35 Obecnie Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm. Wyrok C-824/18, A.B., pkt 158 i 165.

36 Wyrok C-824/18, A.B., pkt 148.

37 Wyroki NSA z 6.05.2021 r.: II GOK 2/18, LEX nr 3169817; II GOK 3/18, LEX nr 3170844; II GOK 5/18, LEX nr 3170875; II GOK 6/18, LEX nr 3170860; II GOK 7/18, LEX nr 3170800; wyrok z 13.05.2021 r., II GOK 4/18, LEX nr 3190013; wyroki z 21.09.2021 r., II GOK 8/18, LEX nr 3241714; II GOK 10/18, LEX nr 3241781; II GOK 11/18, LEX nr 3258218; II GOK 12/18, LEX nr 3258024; II GOK 13/18, LEX nr 3258253; II GOK 14/18, LEX nr 3258178; wyroki z 11.10.2021 r., II GOK 9/18, LEX nr 3267103; II GOK 15/18, LEX nr 3266778; II GOK 16/18, LEX nr 3267200; II GOK 17/18, LEX nr 3267614; II GOK 18/18, LEX nr 3267720; II GOK 19/18, LEX nr 3267231; II GOK 20/18, LEX nr 3267075.

38 Wyrok z 10.03.2021 r., C-949/19, M.A. przeciwko Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., EU:C:2021:186, pkt 16 – dalej wyrok C-949/19, M.A.

39 W tym studenci z innych krajów UE-27 podejmujący studia wyższe w innych krajach UE-27.

40 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Learning_mobility_statistics cyt. w A. Kosińska, *The role of the CJEU in the strengthening of the participation of third-country nationals in academic life in the EU. Analysis of the ruling of the CJEU in case M.A. versus Consul of the Republic of Poland in N.*, „Studia Prawnicze Kul” 2021/4, s. 92.

41 Wyrok z 13.12.2017 r., C-403/16, Soufiane El Hassani przeciwko Ministrowi Spraw Zagranicznych, EU:C:2017:960 – dalej wyrok C-403/16, Hassani.

42 Wyrok C-403/16, Hassani, pkt 43.

31 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

32 Wyrok C-824/18, A.B., pkt 95.

33 Wyrok C-824/18, A.B., pkt 119 i 123.

34 Wyrok C-824/18, A.B., pkt 129.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie dokonał jednak rozróżnienia między stanem faktycznym w sprawie C-403/16, El Hassani, a stanem faktycznym w sprawie C-949/19, M.A., ponieważ pierwszy z nich dotyczył wniosku o krótkoterminową wizę Schengen, podczas gdy w drugim przypadku wnioskowano o wizę długoterminową. Ponieważ Naczelny Sąd Administracyjny miał wątpliwości co do prawidłowej wykładni prawa UE, zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy „prawo UE, w szczególności art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu z Schengen (zwanej dalej «Konwencją wykonawczą»)»⁴³, w świetle art. 47 Karty, należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ono państwa członkowskie do zapewnienia sądowego środka odwoławczego od decyzji odmawiających wydania wizy długoterminowej w celu odbycia studiów⁴⁴.

Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej na to pytanie. Wywiódł on obowiązek zapewnienia kontroli sądowej nie z art. 21 ust. 2a KWUS, lecz raczej z art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801⁴⁵, odczytywanego w świetle art. 47 KPP. Przypomnił, że wnioski o wizy długoterminowe nie podlegają prawu UE i że w związku z tym postanowienia Karty, w szczególności art. 47, nie mają zastosowania do odmowy przyjęcia takich wniosków. Dodał jednak, że dyrektywa 2016/801 określa warunki wjazdu i pobytu dla obywateli państw trzecich, którzy chcą studiować w UE⁴⁶. Gdyby sąd odsyłający uznał, że rozpatrywany wniosek o wydanie wizy wchodzi w zakres stosowania tej dyrektywy, zastosowanie znalazłby art. 47 KPP, wymagający przestrzegania prawa do skutecznej ochrony sądowej, co oznacza, że odmowa wydania takiej wizy powinna podlegać kontroli sądowej⁴⁷.

W rozpatrywanej sprawie, ponieważ sąd niższej instancji nie zbadał, czy wniosek o wydanie wizy wchodzi w zakres stosowania dyrektywy, a w konsekwencji Karty, Naczelny Sąd Administracyjny uchylił postanowienie sądu niższej instancji i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania⁴⁸.

6. Wniosek

Mechanizm odesłania prejudycjalnego jest cennym narzędziem, które umożliwia krajowym sądom administracyjnym – we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości – zapewnienie jednolitej wykładni i stosowania prawa UE w całej Unii.

Z jednej strony mechanizm odesłania prejudycjalnego służy wyznaczeniu linii podziału między rolą Trybunału Sprawiedliwości

(określenie prawa UE) a rolą sądów krajowych (zastosowanie tego prawa do danej sprawy). Jako zwornik systemu sądowiczego UE mechanizm odesłania prejudycjalnego zapewnia przestrzeganie tego podziału właściwości między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości.

Z drugiej strony sądy krajowe mogą odwołać się do mechanizmu odesłania prejudycjalnego w celu ustalenia, czy prawo Unii przyznaje tym sądom uprawnienia niezbędne do przyznania pewnych środków prawnych, które są niezbędne do zagwarantowania skutecznej ochrony praw Unii, ale do których przyznania nie są uprawnione na mocy prawa krajowego. Jak pokazuje sprawa C-556/17, Torubarov, mechanizm odesłania prejudycjalnego i skuteczna ochrona sądowa idą więc w parze.

Zważywszy, że UE polega na państwach członkowskich w celu realizacji swoich polityk, a w szczególności na krajowych organach administracji, ważne jest, aby krajowe sądy administracyjne rozumiały podział kompetencji wprowadzony przez mechanizm odesłania prejudycjalnego i zapewniały skuteczną ochronę sądową.

Krajowe sądy administracyjne mają kluczowe znaczenie dla rozwoju prawa UE, ponieważ zapobiegają arbitralnemu ograniczaniu praw UE przez administrację publiczną. Chciałbym skorzystać z okazji i pogratulować z całego serca Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu zaangażowania w ochronę wartości wynikających z prawa UE. W istocie, jak pokazują sprawy, o których wspomniałem wcześniej, Sąd ten zawsze bardzo poważnie traktował swoją rolę gwaranta tych praw, co ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania rządów prawa.

Wszystkie wyrażone tu opinie są osobistymi opiniami autora.

Abstract

Koen Lenaerts

The author is the President of the Court of Justice of the European Union and professor of European Union Law at the University of Leuven, Belgium
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3227-5087>).

Dialogue Between the Court of Justice and Administrative Courts of the Member States in General and the Naczelny Sąd Administracyjny in Particular

Keywords: preliminary questions, judicial dialogue, administrative justice, Supreme Administrative Court

This article concerns the dialogue between the Court of Justice and national administrative courts, which takes place by means of the mechanism of references for preliminary rulings, with particular emphasis on the dialogue between the Court of Justice and the Polish Supreme Administrative Court. The author examines the importance that the preliminary ruling mechanism plays in complex administrative procedures and analyses the problem of coherence of the EU judicial system and, in particular, the interaction between the preliminary ruling mechanism and actions for annulment. The article also touches upon the issue of undesirable situation in which a case is repeatedly shuttled back and forth between the national courts and administrative authorities, or, the so-called judicial or procedural ping-pong.

Bibliografia / References

Kosińska A., *The role of the CJEU in the strengthening of the participation of third-country nationals in academic life in the EU. Analysis of the ruling of the CJEU in case M.A. versus Consul of the Republic of Poland in N.*, „Studia Prawnicze Kul” 2021/4.

43 Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z 14.06.1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Dz.Urz. WE L 239, s. 19) – dalej KWUS, która została podpisana w Schengen 19.06.1990 r. i weszła w życie 26.03.1995 r., zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z 26.06.2013 r. zmieniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), konwencję wykonawczą do układu Schengen, rozporządzenia Rady (WE) 1683/95 i (WE) nr 539/2001 oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 i (WE) nr 810/2009 (Dz.Urz. UE L 182, s. 1).

44 Wyrok C-949/19, M.A., pkt 26.

45 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair (Dz.Urz. UE L 132, s. 21) – dalej dyrektywa 2016/801.

46 Wyrok C-949/19, M.A., pkt 37–38.

47 Wyrok C-949/19, M.A., pkt 41.

48 Postanowienie NSA z 13.04.2021 r., II OSK 2470/19, LEX nr 3176020.
* Tłumaczenie tekstu z języka angielskiego zostało wykonane przez firmę PBT Podgórskie Biuro Tłumaczeń.