

Zamieszczamy poniżej dwa opracowania dotyczące (nie)dopuszczalności pytań prejudycjalnych w sprawach polskich sądów i sędziów.



dr Agnieszka Kastelik-Smaza

Autorka jest adwokatem w Bielsku-Białej.

Refleksje na temat dopuszczalności pytań prejudycjalnych inspirowane wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z 22.03.2022 r., C-508/19, Prokurator Generalny

Słowa kluczowe: pytania prejudycjalne, dopuszczalność odesłania prejudycjalnego, niezależność sądów, odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów, reforma sądownictwa w Polsce, zasada skutecznej ochrony sądowej, prawo do sądu

W wyroku z 22.03.2022 r., C-508/19, Prokurator Generalny¹, Trybunał Sprawiedliwości uznał pytania zadane przez sąd odsyłający za niedopuszczalne. Kilka miesięcy wcześniej Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział z kolei na pytania prejudycjalne zadane w sprawie C-487/19, W.Ż.² Wspomniane wyroki, jak również inne orzeczenia wydane przez Trybunał Sprawiedliwości w szeroko pojętym kontekście reformy sądownictwa w Polsce, stają się inspiracją do ponownego rozważenia elementarnego zagadnienia, jakim jest kwestia właściwości Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w ramach procedury prejudycjalnej oraz dopuszczalności odesłania prejudycjalnego sądu krajowego.

1. Stan faktyczny

Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, został wydany na tle sporu zawisłego przed Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego dotyczącego ważności aktu powołania na urząd sędziego Sądu Najwyższego. Spór ten poprzedziło wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu sądu rejonowego. Zarządzeniem sędziego Sądu Najwyższego wykonującego obowiązki Prezesa SN kierującego pracą Izby Dyscyplinarnej został wyznaczony sąd dyscyplinarny do rozpoznania sprawy w pierwszej instancji. Obwiniona sędzia zakwestionowała właściwość wyznaczonego sądu, podnosząc, że w jej ocenie wydający zarządzenie nie został skutecznie powołany do pełnienia urzędu sędziego SN w Izbie Dyscyplinarnej, a zatem nie pozostawał w stosunku służbowym sędziego SN i przedmiotowe zarządzenie nie mogło wywrzeć skutków prawnych. W rezultacie sprawa dyscyplinarna nie może się dalej toczyć przed wskazanym sądem.

W celu wykazania wymienionych okoliczności sędzia wniosła pozew o ustalenie niepozostawania przez wspomnianego sędziego w stosunku służbowym z Sądem Najwyższym, przedstawiając argumenty przemawiające za nieskutecznością jego powołania. Wskazała w szczególności na fakt przeprowadzenia postępowania konkursowego przez Krajową Radę Sądownictwa (KRS) na podstawie obwieszczenia podpisanego przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów oraz powołania sędziego przed rozstrzygnięciem odwołania wniesionego przez innego uczestnika postępowania od uchwały obejmującej wniosek o powołanie. Ponadto został złożony wniosek o zabezpieczenie powództwa poprzez zawieszenie toczącego się postępowania dyscyplinarnego.

2. Problemy prawne i pytania prejudycjalne

Rozpoznając wspomniany wniosek o zabezpieczenie, Sąd Najwyższy powziął wątpliwości dotyczące wykładni fundamentalnych zasad prawa Unii, w tym zasady państwa prawnego (art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³), zasady skutecznej

1 Wyrok TS z 22.03.2022 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M., EU:C:2022:201 – dalej wyrok C-508/19, Prokurator Generalny.

2 Wyrok TS z 6.10.2021 r., C-487/19, postępowanie zainicjowane przez W.Ż., EU:C:2021:798, pkt 76 i 90 – dalej wyrok C-487/19, W.Ż.

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

ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴), zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE), zasady ochrony praw podstawowych wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵ (art. 6 ust. 3 TUE) oraz kwestii zapewnienia skuteczności orzeczeń prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶). Wątpliwości te zrodziły się w kontekście obowiązku zagwarantowania niezależności i bezstronności sądów krajowych oraz niezawisłości sędziów orzekających w sprawach objętych prawem Unii. W związku z powyższym Sąd Najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się o rozstrzygnięcie wspomnianych wątpliwości do Trybunału Sprawiedliwości.

Pierwsze z zadanych przez SN pytań prejudycjalnych zmierzало do ustalenia, czy przepisy unijne przyznają sądowi krajowemu ostatniej instancji kompetencje do badania istnienia stosunku służbowego sędziego, w szczególności jeśli uniemożliwiono takie badanie przed wręczeniem aktu powołania. Pytanie obejmowało także kwestię, czy w razie uznania, że powołanie nastąpiło w sposób naruszający zasadę skutecznej ochrony sądowej, sąd jest upoważniony do stwierdzenia, że dana osoba nie jest sędzią i nie może orzekać w sprawach z zakresu prawa unijnego.

Kolejne pytania dotyczyły okoliczności, w których należy uznać, że przy powoływaniu sędziego faktycznie nastąpiło naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Wskazano tutaj na doręczenie aktu powołania przed udzieleniem odpowiedzi na zadane Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalne, związane z oceną zgodności z prawem Unii przepisów krajowych, na podstawie których nastąpiło powołanie. Podniesiono także kwestię rażącego naruszenia w procesie nominacyjnym reguł państwa członkowskiego dotyczących powoływania sędziów.

Ostatnie dwa pytania dotyczyły właściwości sądu, który miałby rozstrzygać o statusie sędziego. Sąd odsyłający zwracał się o wyjaśnienie, czy utworzenie przez ustawodawcę krajowego w sądzie ostatniej instancji jednostki organizacyjnej, która nie jest sądem w rozumieniu prawa Unii z powodu wadliwości powołania jej członków, narusza zasadę skutecznej ochrony sądowej. Chodziło o status Izby Dyscyplinarnej SN. Sąd odsyłający miał ponadto wątpliwości, czy w przypadku stwierdzenia przedmiotowego naruszenia o statusie sędziego będącego członkiem Izby Dyscyplinarnej SN powinna orzekać inna jednostka, która spełnia wymogi prawa Unii dla sądu (w tym wypadku Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN).

Analiza stanu faktycznego i prawnego niniejszej sprawy prowadzi do wniosku, że sąd odsyłający, który nie znajdował podstawy do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu w przepisach krajowych, zmierzał poprzez zadanie pytań prejudycjalnych do uzyskania tej kompetencji na podstawie prawa unijnego. Podstawowym celem było tutaj zapewnienie prawa do sprawiedliwego procesu sędzi obwinionej w postępowaniu dyscyplinarnym, toczącym się przed sądem apelacyjnym wyznaczonym do prowadzenia tego postępowania przez sędziego, którego powołanie na urząd odbyło się w sposób nieodpowiadający standardom wymaganym przez prawo Unii

i z naruszeniem prawa krajowego. Istniały uzasadnione wątpliwości, czy sąd wyznaczony jako właściwy przez sędziego pełniącego obowiązki Prezesa Izby Dyscyplinarnej SN, która to jednostka budziła od początku zastrzeżenia co do jej niezależności, rozpozna sprawę w sposób gwarantujący prawo do bezstronnego i niezawisłego sądu.

Można jednocześnie przypuszczać, że obwiniona sędzia uznała, że w praktyce nie było możliwe skuteczne podniesienie zarzutu naruszenia prawa do sprawiedliwego procesu przed wyznaczonym sądem dyscyplinarnym oraz że zarzut ten nie będzie także wzięty pod uwagę przez sąd drugiej instancji, którym w tym przypadku byłaby kwestionowana Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego. Istniało zatem ryzyko, że prawo do rozpatrzenia sprawy przez niezależny i bezstronny sąd nie zostałoby jej zapewnione na żadnym etapie postępowania. W związku z tym zostało wszczęte postępowanie przed innym sądem, który spełniał wymogi prawa unijnego w zakresie niezależności i bezstronności, to jest przed Izbą Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego. Sąd ten podjął z kolei próbę przerzucenia ciężaru rozstrzygnięcia najważniejszych aspektów sprawy na Trybunał Sprawiedliwości w ramach procedury prejudycjalnej.

3. Właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w trybie prejudycjalnym

3.1. Właściwość w zakresie pytań dotyczących wykładni prawa Unii

W przedmiotowej sprawie, podobnie jak w innych postępowaniach, w których pytania prejudycjalne dotyczyły niezależności polskich sądów, rząd polski i Prokurator Generalny podnosili, że prawo Unii nie ma zastosowania, a tym samym sprawa pozostaje poza zakresem jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości⁷. Podkreślano, że ocena pozostawiania przez sędziego w stosunku służbowym i – w konsekwencji – skuteczności dokonanej przez niego czynności dokonywana jest wyłącznie na podstawie prawa krajowego i nie mieści się w zakresie stosowania prawa Unii.

Co ciekawe, w dokumentach postępowania można odnaleźć różne uzasadnienia właściwości Trybunału w tej sprawie, a w szczególności tego, że zastosowanie znajduje zasada skutecznej ochrony sądowej i zachodzi potrzeba wykładni przepisów traktatowych w tym zakresie. Pokazuje to, że łącznik z prawem unijnym nie był tutaj oczywisty, a odparcie zarzutu, że rozpatrywana sprawa ma czysto wewnętrzny charakter, nastroczało trudności.

Sam sąd odsyłający powołał się na okoliczność, że „zasada skutecznej ochrony sądowej nie ma wyłącznego zastosowania do postępowań przed sądami krajowymi, w których sądy te stosują materialne prawo Unii”, ale także w sytuacjach, gdy zachodzi potrzeba zweryfikowania, „czy państwo członkowskie

4 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

5 Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC.

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

7 Por. wyrok C-508/19, Prokurator Generalny pkt 54; także np. wyrok TS z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądowictwa, EU:C:2021:153, pkt 67 – dalej wyrok C-824/18, A.B.; wyrok TS z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądowictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982, pkt 73 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.

wywiązuje się ze swojego obowiązku – wynikającego z art. 4 ust. 3 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – zapewnienia, by organy mogące [...] orzekać w dziedzinach objętych tym prawem [...] stanowiły niezawisłe i bezstronne sądy ustanowione uprzednio na mocy ustawy”. Wymogom takim, zdaniem sądu odsyłającego, powinien odpowiadać także organ uprawniony do wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów⁸. Sąd odsyłający koncentrował się zatem na aspekcie posiadania przez sędziego jako organu zaangażowanego w rozpoznawanie spraw dyscyplinarnych odpowiednich kompetencji wymaganych prawem unijnym.

W podobnym kierunku argumentował Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO), wskazując, że „sprawa tocząca się przed sądem krajowym jest sprawą z elementem unijnym, ponieważ została zainicjowana przez sędziego krajowego występującego z roszczeniem o udzielenie ochrony wynikającej ze standardu skutecznej ochrony sądowej”. Rzecznik Praw Obywatelskich upatrywał łącznika z zasadą skutecznej ochrony sądowej w konieczności obrony statusu obwinionej sędzi jako sędziego europejskiego i jej niezawisłości zagrożonej wszczętym postępowaniem dyscyplinarnym. Podkreślał, że „realizacja odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziego, jako element jego statusu zawodowego, wkracza [...] w obszar objęty prawem Unii”⁹. Uznawał zatem za konieczne zbadanie, czy tak wyznaczony sąd dyscyplinarny jest sądem w rozumieniu prawa unijnego, zwracając uwagę, że rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od tego, czy sędzia, który wyznaczył tenże sąd dyscyplinarny, jest sędzią prawidłowo powołanym. Rzecznik Praw Obywatelskich opierał się na wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, w którym podkreślono związek między systemem środków dyscyplinarnych a gwarancją niezawisłości sędziowskiej i zobowiązano państwa członkowskie do zapewnienia, że środki te nie będą wykorzystywane do politycznej kontroli orzeczeń¹⁰. Wydaje się, że RPO zmierzał do wykazania, iż wyznaczając właściwy sąd dyscyplinarny, Prezes Sądu Najwyższego wykonywał faktycznie funkcje sądowe (*sensu largo*) wobec obwinionej sędzi.

Rzecznik generalny wskazał, że właściwość Trybunału i zastosowanie w sprawie art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE uzasadnione jest tym, że wspomniany sędzia powołany do izby dyscyplinarnej „może w przyszłości rozpatrywać sprawy wiążące się ze stosowaniem lub wykładnią prawa Unii, a zatem musi odpowiadać wymogowi zapewnienia skutecznej ochrony sądowej”. Z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE wynika obowiązek państw członkowskich zapewnienia odpowiednich standardów w procesie powołania sędziego oraz kontroli sądowej procesu nominacyjnego, w czym mieści się także określenie sądu właściwego do rozpoznania wewnętrzznego sporu dotyczącego statusu sędziego¹¹. Wydaje się

zatem, że rzecznik generalny koncentrował się na generalnych kompetencjach sędziego Sądu Najwyższego do zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej we wszystkich sprawach z elementem unijnym, które może on potencjalnie rozstrzygać.

Trybunał Sprawiedliwości, uznając swoją właściwość w niniejszej sprawie, powołał się na ogólny obowiązek państw członkowskich przestrzegania standardów prawa Unii w organizacji wymiaru sprawiedliwości, w tym przyjmowaniu przepisów dotyczących procesu nominacyjnego, kontroli sądowej tego procesu oraz regulujących system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów.

W tym kontekście należy przypomnieć, że w swoich wyrokach dotyczących niezależności sądów Trybunał Sprawiedliwości wskazał na szeroki zakres zastosowania zasady skutecznej ochrony sądowej, wynikającej w szczególności z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Podkreślił, że „postanowienie to dotyczy «dziedzin [...] objętych prawem Unii», niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty”¹². Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości można podsumować w ten sposób, że ponieważ sądy krajowe i sędziowie wchodzący w ich skład mogą rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, a zatem wchodzące w zakres dziedzin objętych tym prawem, to zagadnienia odnoszące się do statusu tychże sądów lub sędziów także wchodzą w zakres prawa Unii. W szczególności w zakres ten wchodzi treść przepisów krajowych dotyczących przyjmowania decyzji o powołaniu sędziów lub przepisów dotyczących kontroli sądowej postępowań nominacyjnych i regulujących postępowanie dyscyplinarne. Unormowania tego rodzaju związane są z wykonywaniem przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z prawa Unii, w tym obowiązku zapewnienia skutecznej ochrony sądowej uprawnień wynikających z prawa Unii¹³.

Odnosząc się do przedstawionych uzasadnień właściwości Trybunału Sprawiedliwości w przedmiotowej sprawie, wydaje się, że odpowiedzi należy szukać w treści samego

⁸ Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 24.

⁹ Uwagi na piśmie Rzecznika Praw Obywatelskich w postępowaniu o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-508/19 Prokurator Generalny, z 3.12.2019 r., pkt 12, <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/VII.510.114.2019%20z%20%203%20grudnia%202019.pdf> (dostęp: 6.07.2023 r.).

¹⁰ W tym na wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność Sądu Najwyższego), EU:C:2019:531, pkt 77 – dalej wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce; wyrok TS z 5.11.2019 r., C-192/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (niezależność sądów powszechnych), EU:C:2019:924, pkt 114.

¹¹ Opinia rzecznika generalnego E. Tancheva z 15.04.2021 r., C-508/19, M.F. przeciwko J.M., EU:C:2021:290, pkt 11 – dalej opinia C-508/19, Prokurator Generalny.

¹² Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, EU:C:2018:117, pkt 29 – dalej wyrok C-64/16, ASJP; wyrok C-619/18, Komisja przeciwko Polsce, pkt 50; P. Bogdanowicz, *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16*, Associação Sindical dos Juizes Portugueses [w:] *Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018, s. 61–72; E. Łętowska, *Czego uczyć odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artukul/czego-ucza-odpowiedzi-na-pytania-prejudycjalne-dotyczace-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 6.07.2023 r.); A. Sikora, *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (art. 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności)*, „Państwo i Prawo” 2018/11, s. 133.

¹³ Wyrok TS z 16.11.2021 r., sprawy połączone od C-748/19 do C-754/19, Postępowanie karne przeciwko WB i in. (Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim), EU:C:2021:931, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo. Por. także P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/12, s. 15–25; P. Filipek, *Nieusualność sędziów i granice kompetencji państw członkowskich do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C 619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/12, s. 4–13.

art. 267 TFUE. Wystarczy przypomnieć, że Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do udzielenia w trybie prejudycjalnym odpowiedzi na pytania, które dotyczą wykładni prawa Unii. Tak niewątpliwie było w omawianym przypadku, ponieważ sąd odsyłający wnosił o dokonanie interpretacji konkretnych przepisów traktatowych oraz art. 47 KPP.

Trybunał Sprawiedliwości zwrócił przy tym uwagę, że argumenty – podniesione przez Prokuratora Generalnego co do tego, że zasada skutecznej ochrony sądowej, wyrażona w art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE czy art. 47 KPP, nie ma zastosowania do podejmowanej przez sędziego czynności w postaci wyznaczenia sądu właściwego do rozpoznania sprawy – dotyczą w istocie zakresu wspomnianych przepisów unijnych. Tym samym twierdzenia mające zaprzeczać właściwości Trybunału Sprawiedliwości wskazują tak naprawdę na potrzebę dokonania wykładni przepisów unijnych, a ta należy właśnie do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. Z tezą tą, pojawiającą się konsekwentnie w orzeczeniach prejudycjalnych dotyczących reformy sądownictwa w Polsce¹⁴, należy się zgodzić.

4. Dopuszczalność pytań prejudycjalnych

Głosowany wyrok zasługuje na uwagę przede wszystkim ze względu na zawarte w nim szerokie rozważania dotyczące dopuszczalności odsłania prejudycjalnego.

Zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że decyzja o potrzebie i zasadności skierowania pytania prejudycjalnego należy do sądu krajowego¹⁵, a pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy¹⁶. Jednakże mimo uznania swojej ogólnej właściwości do orzekania w trybie prejudycjalnym w danej sprawie, Trybunał Sprawiedliwości może w niektórych przypadkach odmówić odpowiedzi na pytania sądu krajowego z uwagi na niespełnienie przesłanek ich dopuszczalności wynikających z art. 267 TFUE i doprecyzowanych w orzecznictwie¹⁷. Dotyczy

to między innymi sytuacji, w których pytanie sformułowane jest zbyt ogólnie, w sposób uniemożliwiający Trybunałowi Sprawiedliwości stwierdzenie, czego dokładnie dotyczą wątpliwości sądu krajowego, i udzielenie precyzyjnej odpowiedzi¹⁸, a także gdy sąd krajowy nie przedstawił stanu faktycznego i prawnego w sposób pozwalający na zrozumienie kontekstu zagadnień, będących przedmiotem wątpliwości¹⁹. Ponadto pytania prejudycjalne uznawane są za niedopuszczalne, jeśli orzeczenie prejudycjalne nie miałoby wpływu na rozstrzygnięcie postępowania głównego, w szczególności gdy jest oczywiste, że wykładnia przepisów prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym²⁰, gdy pytanie ma charakter abstrakcyjny lub hipotetyczny²¹, postępowanie prejudycjalne stało się bezprzedmiotowe²² lub spór między stronami jest fikcyjny²³.

Należy podkreślić, że rozstrzygnięcie problemu dopuszczalności odesłania prejudycjalnego w kontekście bardzo skomplikowanego stanu faktycznego i prawnego omawianej sprawy było niewątpliwie trudnym zadaniem, o czym świadczą sprzeczne stanowiska uczestników postępowania w tej kwestii, a co najważniejsze – podjęcie przez Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnięcia odmiennego od zaproponowanego w opinii rzecznika generalnego.

Rzecznik generalny, który poparł wyrażone w tym względzie stanowisko Komisji, sędzi będącej powódką w postępowaniu głównym, a także Rzecznika Praw Obywatelskich, uznał, że Trybunał Sprawiedliwości powinien udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że opinia nie analizuje w ogóle problemu dopuszczalności powództwa w postępowaniu głównym, a to właśnie ta kwestia miała kluczowe znaczenie dla rozstrzygnięcia problemu dopuszczalności pytań prejudycjalnych w omawianej sprawie.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości „warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądami krajowymi sporu, w ramach którego sądy te będą musiały wydać orzeczenie, w którym można uwzględnić wyrok Trybunału wydany w trybie prejudycjalnym”²⁴. Po pierwsze zatem musi istnieć rzeczywisty spór przed sądem krajowym, po drugie orzeczenie prejudycjalne powinno dostarczać sądowi krajowemu wskazówek niezbędnych do rozstrzygnięcia tego konkretnego sporu²⁵. Dodatkowo, co miało istotne zna-

14 Por. wyrok C-824/18, A.B., pkt 69; wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 76 i 90.

15 Należy przy tej okazji przypomnieć, że pojęcie sądu w rozumieniu art. 267 ak. 2 TFUE, to jest organu, który posiada kompetencję do skierowania pytania prejudycjalnego, jest pojęciem autonomicznym prawa unijnego. W najnowszych opracowaniach zwraca się uwagę, że o ile we wcześniejszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości uznawał, że organy będące sądami w systemie prawnym państw członkowskich korzystają z domniemania posiadania przynajmniej obiektywnej niezawisłości, to w ostatnim czasie stanowisko to uległo zastrzeżeniu. Może to w przyszłości doprowadzić do uznania za niedopuszczalne pytań prejudycjalnych pochodzących od sądów państw członkowskich, w których występuje systemowy problem dotyczący niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej. Por. A. Kastelik-Smaza, *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, s. 122–123; P. Bogdanowicz, M. Taborski, *The independence criterion for national courts in the preliminary reference procedure after Banco de Santander: Still the joker in the deck?*, „Common Market Law Review” 2023/60, s. 763–796.

16 Wyroki TS: z 15.05.2003 r., C-300/01, Doris Salzmann, EU:C:2003:283, pkt 31; z 29.06.2017 r., C-579/15, Openbaar Ministerie przeciwko Danielowi Adamowi Popławskiemu, EU:C:2017:503, pkt 16; A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020, s. 108; S. Biernat, M. Kawczyńska, *Czy pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego jest (nie)dopuszczalne?*, „Rzeczpospolita” z 4.09.2018 r.

17 Por. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 131–135; M. Kawczyńska, *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018/3, s. 87–93.

18 Por. wyrok TS z 11.06.1987 r., 14/86, Pretore di Salò przeciwko X, EU:C:1987:275, pkt 10.

19 Por. wyroki TS: z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999, pkt 27; z 5.03.2019 r., C-349/17, Eesti Pagar AS przeciwko Ettevõtlike Arendamise Sihtasutus i Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium, EU:C:2019:172, pkt 48.

20 Wyrok TS z 26.02.2013 r., C-399/11, Stefano Melloni przeciwko Ministerio Fiscal, EU:C:2013:107, pkt 29.

21 Wyroki TS z 28.03.2017 r., C-72/15, PJSC Rosneft Oil Company przeciwko Her Majesty's Treasury i in., EU:C:2017:236, pkt 194; z 12.06.2008 r., C-458/06, Skatteverket przeciwko Gourmet Classic Ltd., EU:C:2008:338, pkt 26.

22 Postanowienie TS z 29.01.2020 r., C-522/18, DŚ przeciwko Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle, EU:C:2020:42.

23 Wyrok TS z 16.12.1981 r., 244/80, Pasquale Foglia przeciwko Mariella Novello, EU:C:1981:302, pkt 18.

24 Wyrok TS z 27.02.2014 r., C-470/12, Pohotovost s.r.o. przeciwko Miroslavowi Vašucie, EU:C:2014:101, pkt 28.

25 Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie; por. także wyrok TS z 17.02.2011 r., C 283/09, Artur Weryński przeciwko Mediatel 4B spółka z o.o., EU:C:2011:85, pkt 35.

czenie w niniejszej sprawie, „ustanowiona w art. 267 TFUE współpraca między Trybunałem a sądami krajowymi wymaga co do zasady, by sąd odsyłający był właściwy do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, tak aby tego sporu nie można było uznać za czysto hipotetyczny”²⁶.

Rzecznik generalny zwrócił w tym kontekście uwagę, że większość argumentów adwersarzy dopuszczalności pytania prejudycjalnego, w tym rządu polskiego, Prokuratora Generalnego i pozwanego sędziego, opierała się na prawie krajowym. Wydaje się, że rzecznik generalny odwoływał się tutaj w domyśle do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym nie ma on kompetencji do oceny, czy zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi postępowanie główne jest dopuszczalne lub czy sąd odsyłający jest właściwy do wydania rozstrzygnięcia w postępowaniu głównym²⁷. Jednakże w niniejszym przypadku oceny tej dokonał sam sąd krajowy, wskazując, że powództwo o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego ma charakter publicznoprawny, a nie cywilnoprawny, i nie wchodzi w zakres stosowania Kodeksu postępowania cywilnego²⁸, w szczególności jego art. 189²⁹. Okoliczności tej, wyartykułowanej przez sam sąd odsyłający, Trybunał Sprawiedliwości nie mógł zignorować³⁰. Trzeba zauważyć, że skoro rozpoznawana sprawa nie miała charakteru sprawy cywilnej, to zgodnie z procedurą krajową zachodziła niedopuszczalność drogi sądowej, a pozew powinien podlegać odrzuceniu.

Była to kwestia znacznie poważniejsza z punktu widzenia dopuszczalności zastosowania art. 267 TFUE niż jedynie problem, który sąd byłby ewentualnie właściwy dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym (Izba Dyscyplinarna SN czy też pytająca Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN). Kolidując w zakresie właściwości można by rozstrzygnąć na podstawie wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w którym Trybunał Sprawiedliwości wskazał na wyjątkowe okoliczności, które przesądziły o dopuszczalności pytania prejudycjalnego, mimo braku właściwości sądu do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

Taka sytuacja miała miejsce między innymi w wyroku w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., w której sąd odsyłający (Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN) byłby właściwy do rozpoznania sporu takiego jak w postępowaniu głównym przed dokonaniem zmiany ustawodawczej przyznającej tę właściwość Izbie Dyscyplinarnej SN. Należy podkreślić, że w tej sprawie środek prawny w postaci odwołania od opinii Krajowej Rady Sądownictwa był dopuszczalny w świetle prawa krajowego, a jedynie zachodziła wątpliwość co do tego, który sąd powinien orzekać w tym przedmiocie z uwagi na konieczność zapewnienia skarżącemu skutecznej ochrony sądowej. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w sytuacji niespełniania przez Izbę Dyscyplinarną SN wymogów niezawisłości i bezstronności, przepisy nowelizujące należy pominąć jako sprzeczne z prawem unijnym, a właściwość powinna wrócić do Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika ponadto, że pytania prejudycjalne pozostają dopuszczalne także wówczas, gdy kontynuowanie postępowania głównego po skierowaniu tychże pytań napotyka przeszkody z uwagi na celowe działania ustawodawcy lub organów krajowych, które zmierzają do zakończenia toczącego się postępowania w celu uniemożliwienia wydania wyroku prejudycjalnego lub doprowadzenia do jego nieskuteczności. Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości w wyroku C-824/18, A.B., „o ile co do zasady dopuszczalne jest na przykład, by państwo członkowskie zmieniło przepisy krajowe dotyczące określenia właściwości sądów, co może skutkować odpadnięciem podstawy prawnej, na której opierała się właściwość sądu krajowego, który zwrócił się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, lub by przyjęło przepisy materialnoprawne powodujące incydentalnie bezprzedmiotowość sprawy, w której takie odesłanie zostało wniesione, o tyle państwo członkowskie nie może, bez naruszenia przy tym art. 267 TFUE w związku z art. 4 ust. 3 akapit trzeci TUE, dokonywać w ustawodawstwie krajowym zmian, których szczególnym skutkiem jest uniemożliwienie podtrzymania wystosowanych już do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zapobieżenie w ten sposób wypowiedzeniu się przez Trybunał w przedmiocie takich wniosków, a także wykluczenie jakiegokolwiek możliwości przyszłego powtórnego wystąpienia przez sąd krajowy z analogicznym wnioskiem”. Sprawa C-824/18, A.B. dotyczyła odwołań od uchwał KRS o nieprzedstawieniu Prezydentowi RP wniosku o powołanie skarżących do pełnienia urzędu sędziego SN. Po skierowaniu pytań prejudycjalnych zapadł wyrok Trybunału Konstytucyjnego stwierdzający niezgodność z Konstytucją³¹ przepisu przyznającego sądowi odsyłającemu, tj. Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, właściwość do rozpoznawania spraw objętych postępowaniem głównym³². Następnie doszło do uchwalenia przepisu przewidującego umorzenie takich postępowań z mocy prawa³³. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w takiej sytuacji pytania prejudycjalne pozostają co do zasady dopuszczalne mimo zmian w prawie krajowym zmierzających do zakończenia postępowania głównego. To do sądu krajowego należy ocena celowości uzyskania na nie odpowiedzi i decyzja o ich podtrzymaniu, a przepisy lub jakiegokolwiek praktyki krajowe nie mogą stanąć temu na przeszkodzie³⁴.

Skoro jednak w sprawie, w której zapadł głosowany wyrok, powództwo było w ogóle niedopuszczalne zgodnie z prawem krajowym (także na etapie skierowania wniosku prejudycjalnego), to oznacza, że odpowiedzi na pytania prejudycjalne nie mogły być przydatne do rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, bo postępowanie to ze względów proceduralnych nie mogło się toczyć i zakończyć wydaniem orzeczenia³⁵.

26 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 68.

27 Por. wyrok z 15.12.1995 r., C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL przeciwko Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA przeciwko Jean-Marc Bosman i innym oraz Union des associations européennes de football (UEFA) przeciwko Jean-Marc Bosman, EU:C:1995:463, pkt 65.

28 Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 1550) – dalej k.p.c.

29 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 25.

30 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 67.

31 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

32 Wyrok TK z 25.03.2019 r., K 12/18 (Dz.U. poz. 609).

33 Art. 3 ustawy z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. poz. 914).

34 Por. także wyrok w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 104. Trybunał Sprawiedliwości może natomiast stwierdzić brak potrzeby orzekania co do niektórych pytań, jeśli z wyjaśnień dostarczonych przez sąd odsyłający jednoznacznie wynika, iż postępowanie stało się w tej części bezprzedmiotowe – tak w tym samym wyroku pkt 108–109.

35 Zgodnie z art. 379 pkt 1 k.p.c. wydanie wyroku w sytuacji, w której droga sądowa była niedopuszczalna, skutkuje nieważnością postępowania.

W tej sytuacji podnoszona w dalszej kolejności kwestia określenia sądu właściwego do rozpoznania tego powództwa była pozbawiona znaczenia prawnego.

Należy podkreślić, że przedmiot postępowania głównego w omawianej sprawie różnił się od tego, który leżał u podstaw skierowania pytań prejudycjalnych w równoległe toczącej się sprawie C-487/19, W.Ż., uznanych przez Trybunał Sprawiedliwości za dopuszczalne. Sprawa ta miała również bardzo skomplikowany stan faktyczny i prawny. Sądem odsyłającym była tutaj Izba Cywilna SN w składzie siedmiu sędziów, rozpatrująca pytanie prawne Izby Cywilnej SN w składzie trzech sędziów o to, czy postanowienie o umorzeniu postępowania dotyczącego odwołania sędziego W.Ż. od uchwały KRS, wydane przez neo-sędziego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN (IKNiSP SN) jest prawnie istniejące. Inaczej niż w przypadku głosowanego wyroku, w sprawie tej nie było wątpliwości, czy Izba Cywilna SN w składzie siedmiu sędziów ma kompetencje do udzielania odpowiedzi na skierowane do niej pytania prawne. Także Izba Cywilna SN w składzie trzech sędziów była generalnie właściwa do rozpoznawania wniosków o wyłączenie sędziego, a ewentualne umorzenie toczącego się przed nią postępowania byłoby spowodowane celowym działaniem organu krajowego, zmierzającego do zablokowania skarżącemu możliwości uzyskania ochrony sądowej. Poprzez pytania prejudycjalne sąd odsyłający zmierzał do ustalenia, czy postępowanie główne może się dalej toczyć (czy można procedować wniosek o wyłączenie), a konkretnie, czy można pominąć postanowienie o umorzeniu postępowania wydane przez sąd w składzie jednego sędziego, którego okoliczności powołania rażąco naruszały podstawowe normy prawa krajowego, wykluczając spełnianie przez ten sąd podstawowych przesłanek wynikających z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. W tej sytuacji Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „odpowiedź [...] jest niezbędna, aby umożliwić sądowi odsyłającemu, a następnie Sądowi Najwyższemu (Izba Cywilna) w składzie trzech sędziów, rozstrzygnięcie kwestii wstępnych przed przystąpieniem przez ten ostatni sąd do orzekania co do istoty sprawy w postępowaniu głównym”³⁶. Pytania dotyczyły zatem rzeczywistego postępowania toczącego się przed sądem odsyłającym, problem nie był fikcyjny, a odesłania nie można było uznać za hipotetyczne³⁷.

5. Możliwe inne środki prawne

W głosowanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że nie jest bezwzględny wymóg prawa Unii, aby

istniała kontrola sądowa procesu nominacyjnego³⁸. Wydaje się, że uzasadniał w ten sposób swoje stanowisko, iż zasada skutecznej ochrony sądowej, wynikająca m.in. z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, nie daje podstaw do przyznania sądowi odsyłającemu kompetencji do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, nawet jeśli brak jest innej możliwości zaskarżenia przedmiotowego aktu powołania sędziego. To, że faktycznie brak jest takiej możliwości, potwierdziły wyroki NSA wydane w następstwie wyroku C-824/18, A.B.³⁹ Naczelny Sąd Administracyjny uchylił w nich co prawda zaskarżone uchwały KRS o przedstawieniu Prezydentowi RP wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, ale stwierdził jednocześnie, że „skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego, dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą”. Naczelny Sąd Administracyjny wskazał ponadto, że w aktualnym stanie prawnym akty te nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne⁴⁰.

Trybunał nie zgodził się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, zgodnie z którym „nawet jeżeli zasada pierwszeństwa prawa Unii stosuje się głównie do krajowych norm o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, to obowiązuje ona również w odniesieniu do aktów administracyjnych, które mają charakter indywidualny i konkretny. Zważywszy, że kontrola ważności powołania J.M. (pозwanego sędziego) nie może zostać przeprowadzona w żadnym innym postępowaniu krajowym i że jedyna sposobność zbadania jego statusu sędziego istnieje w ramach postępowania dyscyplinarnego narażającego M.F. (sędzię będącą powódką) na sankcje, co nie jest zgodne z wymogami zasady skutecznej ochrony sądowej, sąd odsyłający powinien mieć możliwość orzeczenia, że do tego powołania prawnie nie doszło, nawet jeżeli prawo krajowe na to nie zezwala”⁴¹.

Trybunał Sprawiedliwości zwrócił uwagę, że „powództwo takie jak to wytoczone w postępowaniu głównym ma zasadniczo na celu doprowadzenie do pewnego rodzaju stwierdzenia nieważności *erga omnes* powołania pozwanego w postępowaniu głównym na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania”⁴².

Sądę, że Trybunał Sprawiedliwości dotknął tutaj różnicę między eliminacją danego aktu z systemu prawnego ze skutkiem *erga omnes* a brakiem jego stosowania w danej sprawie. Warto zauważyć, że skutkiem wyroku prejudycjalnego, nawet stwierdzającego pośrednio niezgodność prawa krajowego z prawem unijnym i zawierającego tezę, że sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa powinien odstąpić od stosowania

³⁶ Wyrok C-487/19, W.Ż., pkt 94.

³⁷ Za hipotetyczne zostały z kolei uznane pytania prejudycjalne w wyroku TS z 26.03.2020 r., sprawy połączone C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Województwo Łódzkie i Prokurator Generalny przeciwko VX i in., EU:C:2020:234. W sprawach tych pytania dotyczyły odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w związku z obawą wszczęcia postępowań dyscyplinarnych wobec sędziów orzekających w sprawach mogących zakończyć się wyrokami sprzecznymi z interesami Skarbu Państwa lub oczekiwaniami Prokuratora Generalnego. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że przepisy krajowe dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów ani art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE nie mają zastosowania w postępowaniach głównych. Pytania te nie dotyczą zatem wykładni prawa Unii, która byłaby obiektywnie niezbędna do rozstrzygnięcia owych sporów, lecz mają charakter generalny. Z tych samych względów postanowieniem z 6.10.2020 r. TS uznał za oczywiście niedopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w sprawie C-623/18, Prokuratura Rejonowa w Słubicach przeciwko BQ, EU:C:2020:800. Por. P. Bańczyk, *Niezbędność decyzji Trybunału Sprawiedliwości do wydania wyroku przez sąd odsyłający, jako przesłanka dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*, „Monitor Prawniczy” 2020/19, s. 6.

³⁸ Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 81, a także wyrok C-824/18, A.B., pkt 129.

³⁹ Por. 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, oraz z 13.05.2021 r., II GOK4/18, LEX nr 3190013.

⁴⁰ Por. K. Markiewicz, *Jak rozumieć orzeczenia NSA w sprawie sędziów-kamikadze*, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/jak-rozumiec-orzeczenia-nsa-w-sprawie-sedziow-kamikadze1,11340/4> (dostęp: 6.07.2023 r.).

⁴¹ Opinia C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 53.

⁴² Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 81.

danego przepisu, nigdy nie jest unieważnienie tego przepisu i jego wyeliminowanie z systemu prawnego danego państwa członkowskiego. Wyrok prejedycjalny wywiera bowiem (za pośrednictwem aplikującego go sądu krajowego) skutek w sferze stosowania prawa, a nie jego obowiązywania. Odnoszę wrażenie, że podobna różnica cechuje z jednej strony stwierdzenie, że dany sędzia (z uwagi na okoliczności jego powołania) nie spełnia kryterium niezawisłości, w związku z czym sąd, w składzie którego zasiada, nie może być uznany za sąd w rozumieniu prawa Unii i nie może orzekać w sprawach z elementem unijnym, a z drugiej orzeczenie, którego skutkiem byłoby dopuszczenie zakwestionowania aktu powołania tego sędziego i unicestwienie *erga omnes* jego stosunku służbowego. W pierwszym przypadku następuje odsunięcie danego sędziego od orzekania (niestosowanie jego aktu powołania), natomiast w drugim – usunięcie go z urzędu (nieobowiązywanie aktu powołania)⁴³.

Trybunał Sprawiedliwości, stwierdzając w głosowanym wyroku, że pytania skierowane w rozpatrywanym odesłaniu prejedycjalnym wykraczają poza ramy funkcji sądowniczej powierzonej Trybunałowi na mocy art. 267 TFUE, zwrócił uwagę, że oceniając potrzebę orzekania w danej sprawie, należy uwzględnić system wszystkich środków zaskarżenia, jakimi dysponują jednostki. Wydaje się, że uznał przy tym, iż w omawianej sprawie, w której chodziło w rzeczywistości o zapewnienie prawa do skutecznej ochrony sądowej w prowadzonym postępowaniu dyscyplinarnym, cel ten można było osiągnąć, wykorzystując inne dostępne środki prawne niż powództwo o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego Prezesa SN.

Analizując tę kwestię, należy wskazać, że jednym z takich środków było podniesienie zarzutu niewłaściwości wyznaczonego sądu dyscyplinarnego w postępowaniu przed tym sądem, z uwagi na niezgodność procedury jego wyznaczenia z prawem unijnym⁴⁴.

Możliwe było także złożenie wniosków o wyłączenie poszczególnych sędziów z uwagi na niespełnianie przez nich kryteriów niezawisłości i bezstronności. Wnioskom tym mógłby towarzyszyć wniosek o zawieszenie postępowania do czasu rozstrzygnięcia sprawy C-824/18, A.B., lub odrębny wniosek o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejedycjalnym, dotyczącym między innymi wykładni art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE pod kątem oceny zgodności przepisów będących podstawą wydania spornego zarządzenia o wyznaczeniu sądu właściwego.

W razie nieuwzględnienia wspomnianych wniosków i wydania wyroku w postępowaniu dyscyplinarnym, możliwe byłoby podnoszenie w apelacji zarzutu niewłaściwości sądu lub pozbawienia prawa do obrony i tym samym nieważności postępowania. Środek odwoławczy mógłby zostać przy tym wniesiony

do Izby Karnej SN wraz z wnioskiem o skierowanie pytania prejedycjalnego w celu zbadania z punktu widzenia prawa unijnego właściwości tejże izby do rozstrzygnięcia sprawy, zamiast wadliwie ukształtowanej Izby Dyscyplinarnej SN.

W razie niekorzystnego wyroku sądu drugiej instancji, możliwe byłoby skierowanie skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w związku z naruszeniem prawa do sądu, a następnie ewentualne wznowienie postępowania dyscyplinarnego w następstwie wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub wyroku Trybunału Sprawiedliwości wydanego w trybie prejedycjalnym lub w postępowaniu o naruszenie zobowiązań traktatowych.

Wydaje się także, że w przypadku gdyby zapadł prawomocny wyrok w sprawie dyscyplinarnej, naruszający prawo unijne, na przykład z uwagi na wadliwe ustalenie właściwego sądu dyscyplinarnego, co potwierdziłby wyrok Trybunału Sprawiedliwości wydany w jakiegokolwiek sprawie, mogłyby zaistnieć przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego.

Oczywiście w każdym z powyższych przypadków można wskazywać na ryzyko nieskuteczności danego środka prawnego, jednakże istnienie takiego ryzyka samo w sobie nie może przesądzać o konieczności wydania orzeczenia prejedycjalnego w okolicznościach omawianej sprawy⁴⁵.

6. Znaczenie wyroku TS dla wszczętego postępowania dyscyplinarnego

Należy podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości nie może przyjąć, iż postępowaniem głównym jest w istocie inne postępowanie niż to, w którym zostały mu przedstawione pytania prejedycjalne. Istotą procedury określonej w art. 267 TFUE, która jest mechanizmem współpracy pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości i sądami krajowymi, jest bowiem dostarczenie sądowi odsyłającemu odpowiedzi na pytanie, która jest niezbędna temu sądowi (a nie jakiemukolwiek sądowi) do wydania orzeczenia w toczącym się przed nim postępowaniu⁴⁶.

W niniejszej sprawie Trybunał Sprawiedliwości dostrzegł, że pytania skierowane w sprawie o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego były nieodłącznie związane z inną sprawą niż sprawa w postępowaniu głównym. Miały one w rzeczywistości

43 Warto zwrócić uwagę, że w sprawie C-487/19, W.Ż., przedmiotem rozstrzygnięcia, odmiennie od głosowanego wyroku, nie była kwestia istnienia stosunku służbowego sędziego czy ważności *erga omnes* jego aktu powołania, ale kwestia oceny statusu sędziego (i ważności wydanego z jego udziałem rozstrzygnięcia) w okolicznościach danej sprawy w celu stwierdzenia, czy sąd, w którego skład wchodził tenże sędzia, spełniał warunki przewidziane prawem unijnym, a zatem czy mógł wydać konkretne orzeczenie w sprawie (w tym przypadku postanowienie o umorzeniu postępowania). Szerzej na temat tego wyroku Z. Nowicka, *Status sędziego powołanego z rażącem naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/3, s. 40–50.

44 Wskazuje na to TS w pkt 72 wyroku C-508/19, Prokurator Generalny.

45 Uzupełniająco należy wskazać, że w tym samym postępowaniu przed sądem odsyłającym zostały skierowane do Trybunału Sprawiedliwości kolejne pytania prejedycjalne, wywołane wnioskiem o przekazanie akt sprawy do Izby Dyscyplinarnej SN, a następnie wnioskiem o przekazanie tychże akt do Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych SN – postanowienie SN z 15.07.2020 r., II PO 3/19, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/3/ii%20po%203-19-5.pdf> (dostęp: 6.07.2023 r.). Pytania te zostały uznane za niedopuszczalne z tych samych powodów co pytania, których dotyczył głosowany wyrok – postanowienie TS z 22.12.2022 r., sprawy połączone od C-491/20 do C-496/20, C-506/20, C-509/20 i C-511/20, Sąd Najwyższy, EU:C:2022:1046. Wspomniane postanowienie TS przesądziło także o niedopuszczalności pytań prejedycjalnych w analogicznych sprawach wszczętych na podstawie art. 189 k.p.c. TS wskazał, że we wszystkich tych sprawach zarzuty dotyczące naruszenia prawa do niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą powinny być zostać podniesione bezpośrednio w sprawie głównej (w większości chodziło o postępowania dyscyplinarne), a nie w zainicjowanym w następstwie tejże sprawy postępowaniu o ustalenie nieistnienia stosunku służbowego sędziego SN – por. pkt 79, 85, 88 ww. postanowienia.

46 Podobnie postanowienie TS z 25.05.1998 r., C-361/97, Rouhollah Nour przeciwko Burgenländische Gebietskrankenkasse, EU:C:1998:250, pkt 15.

na celu ustalenie, czy sąd dyscyplinarny wyznaczony przez sędziego, którego status został zakwestionowany w postępowaniu głównym, stanowi niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 47 ak. 2 KPP. Chodziło zatem o status sądu dyscyplinarnego w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej, a kwestia statusu samego sędziego Sądu Najwyższego miała tutaj jedynie charakter posiłkowy⁴⁷. Jak zwrócił uwagę Trybunał Sprawiedliwości, „w celu dokonania pełnej oceny zakresu tych pytań i udzielenia na nie stosownej odpowiedzi Trybunał byłby zmuszony uwzględnić w większym stopniu istotne okoliczności charakteryzujące tę inną sprawę, aniżeli oprzeć się na kontekście sprawy w postępowaniu głównym, jak wymaga tego art. 267 TFUE”⁴⁸.

Trybunał Sprawiedliwości nie zlekceważył istotnych problemów podniesionych przez sąd odsyłający, dotyczących ryzyka niezapewnienia skutecznej ochrony sądowej sędziemu obwinionemu w postępowaniu dyscyplinarnym. Niemniej ewentualna przydatność wyroku prejudycjalnego do rozstrzygnięcia innej sprawy nie mogła konwalidować niedopuszczalności pytań prejudycjalnych związanej z brakiem kompetencji sądu odsyłającego do orzekania w postępowaniu głównym.

Niezależnie od powyższego, nie można z całą pewnością uznać, że odmawiając udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne, Trybunał Sprawiedliwości przyjął, iż sposób powołania sędziego nie narusza prawa unijnego lub że spełnia normy unijne sąd, w składzie którego zasiadałby także sędzia, lub Izba Dyscyplinarna SN, do której został powołany. Wyroku Trybunału Sprawiedliwości nie można także interpretować w ten sposób, że właściwość wyznaczonego sądu dyscyplinarnego do rozpoznania sprawy nie budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady skutecznej ochrony sądowej. Wręcz przeciwnie, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził w przedmiotowym wyroku swoją dotychczasową linię orzeczniczą, popierając w istocie argumenty podniesione przez obwinioną sędzię oraz dostarczając wskazówek, które mogą zostać wykorzystane w postępowaniu dyscyplinarnym w celu zapewnienia prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Trybunał Sprawiedliwości powołał się między innymi na swój wyrok w sprawie C-791/19, Komisja przeciwko Polsce, wydany już po skierowaniu przedmiotowego odesłania prejudycjalnego, w którym orzekł on, „że art. 110 § 3 i art. 114 § 7 p.u.s.p. – w zakresie, w jakim powierzają Prezesowi Sądu Najwyższego kierującemu pracą Izby Dyscyplinarnej prawo do dyskrecjonalnego wyznaczania sądu dyscyplinarnego właściwego miejscowo do prowadzenia postępowań dyscyplinarnych przeciwko sędziom sądów powszechnych [...] – nie spełniają wymogu wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym sprawy te powinny być rozpoznawane przez sąd «ustanowiony na mocy ustawy»”⁴⁹. Następnie Trybunał Sprawiedliwości wskazał jednoznacznie, że „artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w zakresie, w jakim ustanawia on taki wymóg, należy również uznać za mający skutek bezpośredni [...], w związku z czym zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na wyznaczony w ten sposób sąd dyscyplinarny obowiązek

odstąpienia od stosowania wspomnianych w poprzednim punkcie przepisów krajowych, na mocy których dokonano wspomnianego wyznaczenia, i w rezultacie uznania się za niewłaściwy do rozpoznania przekazanej mu w ten sposób sprawy”⁵⁰. Tym samym Trybunał Sprawiedliwości, choć nie odpowiedział na pytania prejudycjalne, przesądził sposób, w jaki należałoby procedować w postępowaniu dyscyplinarnym w celu zapewnienia obwinionej sędziemu prawa do sądu zgodnie ze standardami unijnymi.

7. Stan faktyczny i prawny po wydaniu glosowanego wyroku

Sąd odsyłający do dnia oddania niniejszego opracowania nie wydał orzeczenia w postępowaniu głównym. Należy jednak wspomnieć o istotnych zmianach legislacyjnych oraz w zakresie stanu faktycznego, które nastąpiły w niedługim czasie po wydaniu wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

W dniu 9.06.2022 r. weszła w życie ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw⁵¹, która doprowadziła między innymi do likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego oraz do zmiany zasad wyznaczania składów orzekających w sprawach dyscyplinarnych w pierwszej instancji. W miejsce Izby Dyscyplinarnej SN została utworzona Izba Odpowiedzialności Zawodowej SN. Skutkiem wejścia w życie wspomnianej ustawy było także umożliwienie przejścia w stan spoczynku dotychczasowym sędziom Izby Dyscyplinarnej SN. Sędzia, którego dotyczył pozew o stwierdzenie nieistnienia stosunku służbowego w sprawie toczącej się przed sądem odsyłającym, nie skorzystał co prawda z tej możliwości, jednakże zrezygnował z pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego.

Na marginesie należy zauważyć, że samo przejście sędziego w stan spoczynku lub rezygnacja z orzekania nie pozbawia go legitymacji procesowej w postępowaniu o ustalenie istnienia stosunku służbowego. Nie niweczy także interesu prawnego w wytoczeniu powództwa. Gdyby zatem w sprawie faktycznie chodziło o zbadanie ważności aktu powołania, a powództwo byłoby dopuszczalne, zmiana co do stanu faktycznego nie powinna stanowić przeszkody w kontynuowaniu postępowania. Wydaje się jednak, że wobec stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, który nie wykreował normy kompetencyjnej po stronie sądu odsyłającego, Sąd Najwyższy powinien odrzucić pozew na podstawie art. 199 § 1 ust. 1 k.p.c.

Z punktu widzenia celu, który faktycznie przyświecał wniesieniu przedmiotowego powództwa, należy zwrócić uwagę, że likwidacja Izby Dyscyplinarnej czy przejście sędziego pełniącego funkcję Prezesa SN kierującego pracą tej izby w stan spoczynku nie unicestwia zarządzenia o wyznaczeniu sądu dyscyplinarnego właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej w pierwszej instancji. Jednocześnie nowelizacja nie przewidywała automatycznego umorzenia toczących się postępowań dyscyplinarnych. W konsekwencji sądy, przed którymi zawisłe są sprawy

47 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 39, 63, 70 i 71.

48 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 71.

49 Wyrok z 15.07.2021 r., C-791/19, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów), EU:C:2021:596, pkt 176 – dalej wyrok C-791/19, Komisja przeciwko Polsce.

50 Wyrok C-508/19, Prokurator Generalny, pkt 74, w którym TS nawiązał także do wyroku C-824/18, A.B., pkt 146. Por. także wypowiedź M. Taborskiego w publikacji M. Domagalskiego, D. Gajos-Kaniewskiej, *TSUE: pytania prejudycjalne SN vs. sędzi Frąckowiak są niedopuszczalne*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art35915161-tsue-pytania-prejudycjalne-sn-ws-sedzi-frackowiak-sa-niedopuszczalne> (dostęp: 6.07.2023 r.).

51 Dz.U. poz. 1259 – dalej z.u.SN.

dyscyplinarne, mogą kontynuować ich rozpoznawanie (z wyjątkiem spraw należących do właściwości Izby Dyscyplinarnej SN, które zostały przekazane do Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN)⁵².

Co istotne, ustawa przewidziała możliwość złożenia wniosku o zbadanie spełniania przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności, przyznając to prawo także stronom toczących się postępowań⁵³, jednakże z zastrzeżeniem, że niedopuszczalne jest ustalanie zgodności z prawem powołania sędziego Sądu Najwyższego lub wynikającego z tego powołania uprawnień do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Ponadto zgodnie z art. 29 § 4 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym⁵⁴ w brzmieniu nadanym nowelizacją okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie mogą stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego lub kwestionowania jego niezawisłości i bezstronności. Oznacza to, że również po wejściu w życie ustawy zmieniającej nie pojawiła się skuteczna możliwość zakwestionowania ważności zarządzenia o wyznaczeniu sądu właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej na podstawie argumentów dotyczących zgodności z prawem powołania sędziego, który wydał to zarządzenie.

Jeśli chodzi o kompetencje wyznaczonego sądu dyscyplinarnego z punktu widzenia realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej, to do art. 42a Prawa o ustroju sądów powszechnych⁵⁵ dodano § 3, dopuszczający badanie spełnienia przez sędziego wymogów niezawisłości i bezstronności z uwzględnieniem okoliczności towarzyszących jego powołaniu i jego postępowania po powołaniu, jeżeli w okolicznościach danej sprawy może to doprowadzić do naruszenia standardu niezawisłości lub bezstronności, mającego wpływ na wynik sprawy z uwzględnieniem okoliczności dotyczących uprawnionego oraz charakteru sprawy. Wskazany przepis mógłby znaleźć zastosowanie w przedmiotowej sprawie, jednakże nie w celu podważenia zarządzenia o wyznaczeniu sądu właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej, ale wyłączenia poszczególnych sędziów ze składu orzekającego. Konieczne byłoby jednak wykazanie przesłanek określonych we wspomnianym § 3 w odniesieniu do konkretnych sędziów objętych wnioskiem o wyłączenie⁵⁶. Praktyka stosowania tego przepisu pokazała, że jest to praktycznie niemożliwe, a wprowadzone rozwiązania mają charakter pozorny. Jako przyczynę wskazuje się wygórowane wymogi formalne wniosku oraz fakt, że w jego rozpoznawaniu uczestniczą sędziowie powołani przez nową Krajową Radę Sądownictwa, co sprawia, że wątpliwości dotyczące spełnienia przez poszczególnych sędziów kryteriów prawa do sądu mogą być rozstrzygane przez składy obciążone podobnymi wadami. Nie został stworzony żaden mechanizm pozwalający na weryfikację powołań sędziowskich, dokonanych na podstawie przepisów zakwestionowanych przez Trybunał Sprawiedliwości, a incydentalne badanie spełniania przez danego sędziego

w okolicznościach konkretnej sprawy kryteriów niezawisłości i bezstronności nie rozwiązuje problemu statusu tego sędziego na gruncie innych postępowań i stwarza ryzyko odmiennych rozstrzygnięć nawet w tych samych stanach faktycznych⁵⁷.

W związku z powyższym należy uznać, że niezależnie od reguł wynikających ze znowelizowanych przepisów, sądy dyscyplinarne wyznaczone przez Prezesa SN na podstawie poprzednio obowiązujących unormowań powinny uznać się za niewłaściwe do rozpoznania zawisłych przed nimi spraw dyscyplinarnych, zgodnie z zasadami wskazanymi przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie C-824/18, A.B., które zostały przywołane także w glosowanym wyroku.

Warto zauważyć, że nowelizacja z 9.06.2022 r. usunęła problem uznaniowego wyznaczania przez Prezesa Sądu Najwyższego sądu właściwego do rozpoznania sprawy dyscyplinarnej w pierwszej instancji wobec sędziów sądów rejonowych, a więc w sytuacjach analogicznych do omawianej sprawy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 110 § 3 p.u.s.p. właściwym miejscowo jest sąd dyscyplinarny, w okręgu którego pełni służbę sędzia objęty postępowaniem. W obecnym stanie prawnym, w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych wszczętych wobec sędziów sądów rejonowych po dniu wejścia w życie nowelizacji, nie istnieje już zatem podnoszony w postępowaniu głównym problem ważności zarządzenia wydanego przez Prezesa SN i nie zachodzi w tym kontekście potrzeba oceny zgodności z prawem jego powołania. Wydaje się, że w tej sytuacji sprawy dyscyplinarne powinny być przekazane sądom właściwym na podstawie znowelizowanych przepisów, które są sądami ustanowionymi na mocy ustawy. Nie przesądza to oczywiście o spełnianiu przez nich kryteriów niezależności i bezstronności, które należy badać odrębnie (w szczególności z uwzględnieniem okoliczności powołania sędziów wchodzących w ich skład).

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w odniesieniu do sędziów sądu apelacyjnego lub sądu okręgowego, właściwy miejscowo sąd dyscyplinarny mimo nowelizacji przepisów nadal nie jest ściśle ustalony, ale podlega wyznaczeniu, z tym że nie przez Prezesa SN, a przez Izbę Odpowiedzialności Zawodowej SN. Choć krąg sądów został ograniczony do sądów dyscyplinarnych właściwych dla sąsiadujących apelacji, wydaje się, że zarzut uznaniowości sformułowany w wyroku C-791/19, Komisja przeciwko Polsce, pozostaje w tym przypadku aktualny. Należy przypomnieć, że z wyroku tego wynika, iż prawo dyskrecjonalnego wyznaczania właściwego sądu dyscyplinarnego narusza art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, ponieważ procedura taka nie zapewnia rozstrzygnięcia spraw dyscyplinarnych przez sąd „ustanowiony na mocy ustawy”. Zarówno w składzie Sądu Najwyższego – Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN, wyznaczającej sąd dyscyplinarny, jak i w składzie samego sądu dyscyplinarnego mogą przy tym zasiadać sędziowie powołani przez nową KRS.

Wspomniane problemy, podniesione w omawianej sprawie, nie zostały także rozwiązane na gruncie kolejnej nowelizacji

52 W odniesieniu do postępowań zakończonych prawomocnym wyrokiem dyscyplinarnym wydanym przez SN, w składzie którego brał udział sędzia Izby Dyscyplinarnej, ustawa przewidziała możliwość ich wznowienia w terminie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy (art. 18 ust. 1 z.u.SN).

53 W terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy (art. 7 ust. 3 z.u.SN).

54 Dz.U. z 2023 r. poz. 1093 ze zm.

55 Ustawa z 27.07.2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2023 r. poz. 217 ze zm.) – dalej p.u.s.p.

56 Wniosek taki można było złożyć w terminie 14 dni od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej (art. 7 ust. 3 z.u.SN).

57 Helsińska Fundacja Praw Człowieka cytuje wystąpienie SSN M. Laskowskiego, zaprezentowane na konferencji Naczelnej Rady Adwokackiej, wskazując, że spośród 55 rozpoznanych formalnie wniosków, Sąd Najwyższy odmówił przyjęcia z przyczyn formalnych aż 54 z nich. W jednej sprawie rozpoznanej merytorycznie Sąd Najwyższy uznał, że nie zachodzą przesłanki do wyłączenia sędziego. Por. uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (X kadencja, druk senacki nr 902), <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/12622/druk/902.pdf?r12622> (dostęp: 6.07.2023 r.).

ustawy o Sądzie Najwyższym⁵⁸, która w znacznym stopniu przekazuje właściwość do rozpoznawania spraw dyscyplinarnych sędziów, w tym przeprowadzanie testu niezależności i bezstronności, Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu⁵⁹. Nowelizacja nie eliminuje problemu wyznaczania sądu właściwego (powierza jedynie kompetencję w tym zakresie NSA, zamiast SN). Usunięto przepis zakazujący kwestionowania powołania sędziego wyłącznie na podstawie okoliczności towarzyszących powołaniu, dopuszczając przeprowadzenie oceny pod kątem zapewnienia prawa do sądu ustanowionego na podstawie ustawy. Kontrola standardu niezawisłości, bezstronności i ustanowienia na podstawie ustawy może nastąpić z urzędu, a także na wniosek strony, uczestnika lub właściwego sądu. Złagodzone nieco wymogi formalne wniosku, ponieważ zgodnie z nowelizacją strona nie musi już wykazywać, że naruszenie wymogów standardu niezawisłości, bezstronności i powołania zgodnego z prawem w realiach konkretnej sprawy miało wpływ na wynik postępowania. Dopuszczalność wniosku uzależniona jest jednak od wykazania, że uzasadnione jest zbadanie ww. standardów (z uwzględnieniem okoliczności powołania), ponieważ w okolicznościach danej sprawy może dojść do ich naruszenia. W związku z tym nie jest to rozwiązanie satysfakcjonujące. Nadal bowiem obarcza stronę ciężarem co najmniej uprawdopodobnienia ryzyka naruszenia standardów, co podlega ocenie sądu. Badanie będzie następować w sposób kazuistyczny, w okolicznościach danej sprawy, co stwarza ryzyko odmiennych rozstrzygnięć wobec sędziów, których powołanie budzi generalne wątpliwości co do zgodności z prawem. Należy przy tym pamiętać, że wnioski będą rozstrzygane również przez sędziów powołanych przez nową KRS. Jednocześnie utrzymano w mocy przepis stanowiący, że okoliczności towarzyszące powołaniu sędziego Sądu Najwyższego nie będą mogły stanowić wyłącznej podstawy do podważenia orzeczenia wydanego z udziałem tego sędziego.

Wydaje się, że wątpliwości dotyczące standardów niezależności, bezstronności i zapewnienia prawa do sądu ustanowionego na mocy ustawy pozostaną, dopóki nie zostaną w sposób generalny (a nie jedynie w okolicznościach konkretnej sprawy) zwerifikowane akty powołania sędziów z udziałem nowej KRS oraz dopóki sposób powoływania sędziów oraz wyznaczania sądów właściwych, zwłaszcza do rozpoznania spraw dyscyplinarnych, będzie stwarzał jakiegokolwiek ryzyko ingerencji w orzecznictwo przez władzę ustawodawczą lub wykonawczą. Z całą pewnością systemowych problemów dotyczących zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, podnoszonych w omawianej sprawie, nie rozwiązuje samo przekazanie spraw dyscyplinarnych do innej izby tego samego sądu lub do innego sądu, jeśli w składach

orzekających nadal zasiadają sędziowie, których powołanie budzi wątpliwości choćby w kontekście ich obiektywnej niezawisłości. Nie sposób w takim przypadku uniknąć wątpliwości strony postępowania co do zapewnienia jej prawa do sądu w rozumieniu art. 6 EKPC⁶⁰ i art. 47 KPP.

8. Podsumowanie

Głosowany wyrok pokazuje, że nie da się wszystkich naruszeń prawa unijnego, tkwiących w prawie krajowym, naprawić wyłącznie poprzez zastosowanie zasady pierwszeństwa, bezpośredniego skutku czy prounijnej wykładni prawa krajowego. Procedura prejudycjalna i orzeczenia sądów krajowych wydane w następstwie wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości nie są właściwą ścieżką usuwania nieprawidłowości o charakterze systemowym, które powinny być naprawione poprzez interwencję krajowego ustawodawcy⁶¹. Należy przy tym zauważyć, że w normalnych warunkach, przy prawidłowej procedurze nominacyjnej, zapewniającej gwarancje obiektywnej niezawisłości sędziów, środek prawny umożliwiający zakwestionowanie stosunku służbowego sędziego nie powinien być w ogóle potrzebny. W ten sposób należy moim zdaniem ocenić odmowę wykreowania przez Trybunał Sprawiedliwości takiego środka prawnego jako niewymaganego przez prawo Unii⁶². Mobilizacji ustawodawcy krajowego do dokonania właściwych zmian służy postępowanie o naruszenie zobowiązań traktatowych⁶³

60 Por. m.in. wyroki ETPC: z 22.07.2021 r., 43447/19, Reczkowicz przeciwko Polsce, HUDOC; z 3.02.2022 r. 1469/20, Advance Pharma sp. z o.o. przeciwko Polsce, HUDOC. Przed ETPC toczy się także postępowanie 18422/21, Lubomirska i Puzyna przeciwko Polsce, w której zakwestionowano ukształtowanie składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, co dowodzi, że przeniesienie sądownictwa dyscyplinarnego z SN do NSA nie rozwiąże problemu wątpliwości stron co do niezależności i bezstronności sądu powstałych z uwagi na okoliczności, w jakich zostali powołani jego członkowie. Por. także G. Borkowski, K. Gajda-Roszczyńska, *Pravidłowość procesów nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, cz. 1, „Przegląd Sądowy” 2021/6, s. 31–55; D. Kornobis-Romanowska, *Odpowiedzialność demokratyczna jako konstytucyjny standard demokracji w Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, s. 353–355.

61 Por. podobnie 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” 2020/5, s. 23. Odmienne wydaje się argumentować M. Szpyrka, *Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M., „Temidium” 2022/2, s. 54–55.**

62 Wydaje się, że w związku z kryzysem praworządności, kwestionowaniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego przez sądy konstytucyjne państw członkowskich, a nawet stwierdzeniem wprost niekonstytucyjności art. 267 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości musi zachować ostrożność w zbyt daleko idącej interpretacji prawa unijnego, która może skutkować zarzutem dokonywania wykładni „prawotwórczej” i przekroczeniem kompetencji wynikających z traktatów. Por. A. Kastelik-Smaza, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wczoraj i dziś*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022, s. 377–381.

63 W kontekście niniejszych rozważań należy podkreślić, że Trybunał Sprawiedliwości zwraca uwagę na konieczność rozróżnienia, „czy rozpatrzenie on odesłanie prejudycjalne, czy skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Podczas bowiem gdy w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał powinien zbadać, czy kwestionowane przez Komisję lub inne państwo członkowskie krajowe przepisy lub praktyka są – generalnie i bez konieczności, by przed sądami krajowymi toczył się w tym przedmiocie spór – sprzeczne z prawem Unii, w ramach procedury prejudycjalnej rola Trybunału polega na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego zawisłego przed tym sądem sporu” – zob. wyrok w sprawach

58 Ustawa z 13.01.2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw. Krytycznie wobec tego rozwiązania m.in. uchwała Walnego Zgromadzenia Członków Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Sędziów Sądów Administracyjnych z 25.03.2023 r. w sprawie stanu praworządności w Polsce <https://ossas-sedziowie.org.pl/uchwala-walnego-zgromadzenia-czlonkow-ogolnopolskiego-stowarzyszenia-sedziow-sadow-administracyjnych-z-25-marca-2023-r-w-sprawie-stanu-praworzadnosci-w-polsce/> (dostęp: 6.07.2023 r.); opinia Rzecznika Praw Obywatelskich na temat ustawy z dnia 12 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Do_Senatu_opinia_SN_ustawa_nowelizacja_23.01.2023.pdf (dostęp: 6.07.2023 r.).

59 Nowelizacja ta nie weszła jeszcze w życie, ponieważ wnioskiem z 20.02.2023 r. została skierowana przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej, <https://www.prezydent.pl/prawo/wnioski-do-tk/wniosek-prezydenta-rp-do-trybunalu-konstytucyjnego,64960> (dostęp: 6.07.2023 r.).

i nakładane w jego następstwie kary pieniężne, a także inne mechanizmy ochrony praworządności rodzące konsekwencje finansowe po stronie państwa członkowskiego⁶⁴.

Abstract

dr Agnieszka Kastelik-Smaza

The author is an advocate in Bielsko-Biała, Poland.

Reflections on the Admissibility of Preliminary References Inspired by Judgment of the Court of Justice of 22 March 2022 in Case C-508/19, *Prokurator Generalny*

Keywords: preliminary references, admissibility of preliminary references, independence of judges, disciplinary liability of judges, reform of the judiciary in Poland, principle of effective judicial protection, right to a fair trial

In its judgment of 22 March 2022 in Case C-508/19, Prokurator Generalny, the Court of Justice declared the questions posed by the referring court inadmissible. A few months earlier, the CJEU had in turn answered the questions referred in Case C-487/19, W.Ż. These judgments, as well as other judgments handed down by the Court of Justice in the broader context of the judicial reform in Poland, have become an inspiration for reconsidering the basic issues of jurisdiction of the Court of Justice to adjudicate in the preliminary reference procedure as well as the admissibility of preliminary references.

Bibliografia/References

Bańczyk P., *Niezbędność decyzji Trybunału Sprawiedliwości do wydania wyroku przez sąd odsyłający, jako przesłanka dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym*, „Monitor Prawniczy” 2020/19.

Biernat S., Kawczyńska M., *Czy pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego jest (nie)dopuszczalne?*, „Rzeczpospolita” z 4.09.2018 r.

Bogdanowicz P., *Jak Trybunał Sprawiedliwości „aktywował” art. 19 ust. 1 TUE w kontekście praworządności: uwagi na tle sprawy C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses [w:] Sądowe mechanizmy ochrony praworządności w Polsce w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE*, red. J. Barcz, A. Zawidzka-Łojek, Warszawa 2018.

Bogdanowicz P., Taborowski M., *Regulacje dotyczące stanu spoczynku jako narzędzie służące odsunięciu określonej grupy sędziów od pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/12.

Bogdanowicz P., Taborowski M., *The independence criterion for national courts in the preliminary reference procedure after*

Banco de Santander: Still the joker in the deck?, „Common Market Law Review” 2023/60.

Borkowski G., Gajda-Roszczyńska K., *Prawidłowość procedur nominacyjnych a prawo do sądu ustanowionego ustawą. Uwagi na tle wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 19.12.2020 r., Ástráðsson przeciwko Islandii*, cz. 1, „Przegląd Sądowy” 2021/6.

Domagalski M., Gajos-Kaniewska D., *TSUE: pytania prejudycjalne SN ws. sędzi Frąckowiak są niedopuszczalne*, <https://www.rp.pl/sady-i-trybunaly/art35915161-tsue-pytania-prejudycjalne-sn-ws-sedzi-frackowiak-sa-niedopuszczalne> (dostęp: 6.07.2023 r.).

Filipek P., *Nieusuwalność sędziów i granice kompetencji państw członkowskich do regulowania krajowego wymiaru sprawiedliwości – uwagi na tle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 24.06.2019 r., C 619/18, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019/12.

Frąckowiak-Adamska A., *Rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021.

Frąckowiak-Adamska A., Bańczyk P., *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Praktyczny przewodnik*, Warszawa 2020.

Kastelik-Smaza A., *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021.

Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.

Kastelik-Smaza A., *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej wczoraj i dziś*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022.

Kawczyńska M., *Odesłanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2018/3.

Kornobis-Romanowska D., *Odpowiedzialność demokratyczna jako konstytucyjny standard demokracji w Unii Europejskiej*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2022.

Łętowska E., *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/5-2020/artkuil/czego-ucza-odpowiedzi-na-pytania-prejudycjalne-dotyczace-polskiego-wymiaru-sprawiedliwosci> (dostęp: 6.07.2023 r.).

Markiewicz K., *Jak rozumieć orzeczenia NSA w sprawie sędziów-kamikadze*, <https://www.kwartalnikiustitia.pl/jak-rozumiec-orzeczenia-nsa-w-sprawie-sedziow-kamikadze1,11340/4> (dostęp: 6.07.2023 r.).

Nowicka Z., *Status sędziego powołanego z rażącym naruszeniem prawa – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-487/19*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2022/3.

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” 2020/5.

Sikora A., *Glosa do wyroku TSUE z 27.02.2018 r., C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (art. 19 TUE jako autonomiczny i samodzielny wzorzec kontroli legalności)*, „Państwo i Prawo” 2018/11.

Szyrka M., *Niedopuszczalność pytania prejudycjalnego w sprawie dotyczącej praworządności w kontekście konstrukcji wymiaru sprawiedliwości – glosa do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. przeciwko J.M.*, „Temidium” 2022/2.

Taborowski M., *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019.

połączonych C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz, pkt 47; podobnie wyrok TS z 15.11.2016 r., C-268/15, Fernand Ullens de Schooten przeciwko État belge, EU:C:2016:874, pkt 49. Na temat roli pytań prejudycjalnych i postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych w omawianym kontekście por. także A. Frąckowiak-Adamska, *Rola pytań prejudycjalnych w sporze o praworządność w Polsce [w:] Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2018–2020)*, red. J. Barcz, A. Grzelak, R. Szyndlauer, Warszawa 2021, s. 758.

⁶⁴ Por. m.in. M. Taborowski, *Mechanizmy ochrony praworządności państw członkowskich w prawie Unii Europejskiej. Studium przebudzenia systemu ponadnarodowego*, Warszawa 2019, s. 215–302.