

liwości wszczęcia postępowania o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 259 TFUE<sup>469</sup>. Niemniej należy wziąć pod uwagę, że państwa nie traktują art. 259 TFUE jako narzędzia, które wykorzystywane jest do nadzoru nad stosowaniem prawa unijnego. Dlatego szanse wykorzystania tego mechanizmu do ochrony praworządności są małe. Podejście państw członkowskich w tym względzie jest zbieżne z podejściem do procedury z art. 7 TUE<sup>470</sup>, a także z łagodnym kształtem mechanizmu, który państwa członkowskie przyjęły w ramach Rady UE w sprawie ochrony praworządności<sup>471</sup>. Dlatego chociaż art. 259 TFUE ma – podobnie jak art. 258 TFUE – potencjał, by chronić elementy praworządności w rozumieniu art. 2 TUE, to jednak jest mało prawdopodobne, że którekolwiek państwo członkowskie zdecyduje się na jego uruchomienie, dopóki nie zajdą nadzwyczajne okoliczności. Te okoliczności musiałyby, jak się wydaje, zagrażać bezpośrednio porządkom prawnym innych państw członkowskich albo obywatelom tych państw.

<sup>469</sup> Wyrok C-359/16, *Postępowanie karne v. Altun i in.*, pkt 45.

<sup>470</sup> Zob. rozdział IV pkt 4.4.

<sup>471</sup> Zob. rozdział III pkt 2.2.

## Rozdział VI

# OCHRONA PRAWORZĄDNOŚCI PRZEZ SĄDY KRAJOWE

## 1. Ochrona praworządności realizowana przez sądy krajowe orzekające w państwie naruszającym praworządność

### 1.1. Uwagi wstępne

Sądy krajowe są gwarantem prawidłowego funkcjonowania ponadnarodowego systemu prawa unijnego i stanowią istotne ogniwo współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości w ramach procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE). Jak stwierdza Trybunał, funkcje powierzone sądom krajowym i TS, które pełnią „wspólne zadania służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”<sup>1</sup>, są „kluczowe dla zachowania samej istoty prawa ustanowionego przez traktaty”<sup>2</sup>. Jak ustalono w rozdziale I pkt 2, nieodzownym elementem prawidłowego funkcjonowania tego systemu są wartości unijne z art. 2 TUE, w tym przede wszystkim przestrzeganie praworządności. Tym samym sądy krajowe, stojąc na straży prawidłowego funkcjonowania systemu prawa UE, stoją również na straży praworządności z art. 2 TUE, która jest kluczowym komponentem tego systemu.

System środków ochrony przed sądami krajowymi tworzy wraz ze środkami dostępnymi przed sądami unijnymi zamknięty system ochrony prawnej. Jak twierdzi TS, Unia Europejska jest Unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii, a art. 19 TUE, w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa

<sup>1</sup> Wyrok C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, pkt 33.

<sup>2</sup> Opinia TS 1/09 z 8.03.2011 r., pkt 85.

prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym<sup>3</sup>. Oznacza to, że jednostki muszą mieć możliwość uzyskania ochrony prawnej albo przed TS, albo przed sądami krajowymi, przy czym o ile na poziomie unijnym nie zostaną przyjęte odpowiednie przepisy służące ochronie prawnej jednostek, taka ochrona musi zostać zapewniona na poziomie krajowym. Jeżeli z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikałoby, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego, państwo członkowskie ma obowiązek takie środki ustanowić<sup>4</sup>.

Ochrona praworządności przez sądy krajowe odbywa się w sposób właściwy dla ich funkcjonowania, tj. przez udzielanie ochrony stronom postępowań w sprawach, w których przedmiotem są elementy praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. System unijny opiera się na założeniu, zgodnie z którym: „każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i uznaje, że państwa te dzielą z nim wspólne wartości, na których opiera się Unia (art. 2 TUE). Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane i że zatem prawo UE, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane”<sup>5</sup>. Nie ulega wątpliwości, że to właśnie sądy krajowe są odpowiedzialne za przestrzeganie prawa unijnego w państwach członkowskich. Dodatkowo w świetle wyroku ASJP to sądy krajowe, a także stosowane przez nie środki i procedury, zostały objęte ochroną wynikającą z zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE), stanowiącą skonkretyzowanie „wartości państwa prawnego”<sup>6</sup>. Sądy krajowe są zatem – w ramach wykonywanych kompetencji, z perspektywy zasady praworządności w rozumieniu art. 2 TUE – zarówno przedmiotem ochrony, jak i gwarantem przestrzegania wartości praworządności przez państwa członkowskie UE.

Jak wynika z przedstawionego przez Komisję załącznika I do Komunikatu, Trybunał w swoim orzecznictwie wskazuje, że praworządność jest „źródłem zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej”<sup>7</sup>. Nie ulega wątpliwości, że zbiór zasad składających się na praworządność został przez TS wypracowany w sprawach z elementem unijnym, zarówno w postępowaniach ze skarg bezpośrednich przed TS, jak i przed sądami krajowymi<sup>8</sup>. Już z tej okoliczności wynika, że zasady składające się na praworządność w rozumieniu przyjętym przez TS mogą być przedmiotem sądowego stosowania.

<sup>3</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 31–32.

<sup>4</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 36–44.

<sup>5</sup> Opinia 2/13 TS z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 168.

<sup>6</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 32.

<sup>7</sup> Komunikat, załącznik I, s. 1.

<sup>8</sup> Zob. rozdział II pkt 1.

Inaczej jednak niż w przypadku procedury z art. 7 TUE<sup>9</sup> czy postępowania na podstawie Komunikatu w sprawie praworządności<sup>10</sup>, sądy krajowe będą mogły rozstrzygać sprawy przy uwzględnieniu praworządności z art. 2 TUE wyłącznie w zakresie zastosowania prawa unijnego<sup>11</sup>. Ten wymóg zbliża do siebie postępowania przed sądami krajowymi i postępowanie z art. 258 TFUE<sup>12</sup>. Podstawowa różnica między tymi postępowaniami polega na tym, że o ile w postępowaniu z art. 258 TFUE Trybunał ocenia regulacje krajowe, leżące w zakresie zastosowania prawa unijnego w sposób abstrakcyjny, o tyle sądy krajowe mogą oceniać elementy praworządności tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne z perspektywy zawisłej przed nimi sprawy. Z tym związane są również ograniczenia dotyczące możliwości wykorzystywania przez sądy krajowe procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE w kontekście oceny elementów praworządności. Misja Trybunału w ramach tego postępowania polega bowiem na asystowaniu sądowi odsyłającemu w poszukiwaniu rozstrzygnięcia konkretnego, zawisłego przed nim sporu<sup>13</sup>.

Ze względu na to ograniczenie sądy krajowe zazwyczaj nie będą miały okazji dokonywania kompleksowej oceny naruszeń praworządności, jak w procedurze z art. 7 TUE, w postępowaniu na podstawie Komunikatu czy w procedurze z art. 258 TFUE. W naturalny sposób rola sądu krajowego ograniczona będzie do zagadnień, które zostały objęte postępowaniem toczącym się przed tym sądem. Niezależnie od ograniczeń, które wiążą się z przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi, sądy te mogą wykorzystywać wszystkie mechanizmy stosowania prawa unijnego w krajowym porządku prawnym (tzw. mandat europejski sądów krajowych) w celu ochrony elementów praworządności. Nieco inna perspektywa otwiera się przed sądami, które orzekają poza systemem, w którym wystąpił problem z praworządnością. W świetle wyroku LM będą one niekiedy zobowiązane do kompleksowej oceny zagrożeń w tym względzie, które wystąpiły w innym państwie członkowskim UE<sup>14</sup>.

W tej części rozprawy będziemy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, czy i w jaki sposób możliwa jest ochrona praworządności i jej elementów w postępowaniach przed sądami krajowymi, które orzekają w państwie członkowskim naruszającym praworządność w rozumieniu art. 2 TUE. W tym celu, po wskazaniu najważniejszych elementów składających się na tak rozumiany mandat europejski sądów krajowych (rozdział VI pkt 1.2), zostaną omówione kluczowe zagadnienia problemowe związane z wykonywaniem tego mandatu w odniesieniu do elementów praworząd-

<sup>9</sup> Zob. rozdział IV.

<sup>10</sup> Zob. rozdział III.

<sup>11</sup> Zob. D. Miąsik, *Sprawa unijna [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 699.

<sup>12</sup> Zob. rozdział V pkt 3.1.

<sup>13</sup> Wyrok C-268/15, *Fernand Ullens de Schooten v. État belge*, pkt 49. Zob. w tym względzie S. Sánchez Iglesias, *Purely Internal Situations and the Limits of EU Law: A Consolidated Case Law or a Notion to be Abandoned?*, „European Constitutional Law Review” 2018/14(1), s. 7.

<sup>14</sup> Zob. wyrok C-216/18 PPU, LM oraz uwagi zawarte w rozdziale VI pkt 2.



ności (rozdział VI pkt 1.3). Przeanalizowana zostanie również linia orzecznicza TS, która ma na celu ochronę mandatu europejskiego sądów krajowych, co wydaje się szczególnie istotne w sytuacji, w której mandat ten wykorzystywany jest do ochrony elementów praworządności (rozdział VI pkt 1.4). Wreszcie wskazane zostaną możliwe konsekwencje wykorzystania mandatu europejskiego przez sądy krajowe (rozdział VI pkt 1.5) oraz relacja mechanizmu ochrony praworządności przed sądami krajowymi do pozostałych mechanizmów ochrony praworządności (rozdział VI pkt 1.6). Niektóre punkty analizy, tam, gdzie będzie to wskazane i możliwe, będą zawierały odniesienia do spraw toczących się przed polskimi sądami, w których stanął problem udzielenia przez sąd krajowy ochrony dla elementów praworządności.

## 1.2. Mandat europejski sądów krajowych: najważniejsze narzędzia

Sądy krajowe są odpowiedzialne za zapewnienie skutecznego stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych<sup>15</sup>. Aby sądy mogły wywiązać się należycie z tego zadania, mają do dyspozycji w ramach ich mandatu europejskiego dwa kluczowe narzędzia. Po pierwsze, poprzez zasady stosowania prawa UE w wewnętrznych porządkach prawnych, zapewniają stronom postępowań ochronę dla uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego, a także kontrolują pozostałe władze państwowe pod kątem wymogów prawa UE (rozdział VI pkt 1.2.1). Po drugie, w celu skutecznego wykonywania swoich zadań sądy krajowe mogą inicjować przed TS procedurę prejudycjalną na podstawie art. 267 TFUE, co zabezpiecza jednolite i skuteczne stosowanie prawa UE w krajowych porządkach prawnych. Szczególną rolę w tym względzie odgrywają sądy ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE (rozdział VI pkt 1.2.2).

### 1.2.1. Mechanizmy umożliwiające ochronę uprawnień jednostek i zapewnienie skuteczności ponadnarodowego systemu prawnego UE<sup>16</sup>

#### 1.2.1.1. Podstawy aksjologiczne

Postępowania przed sądami krajowymi w sprawach wchodzących w zakres zastosowania prawa unijnego stanowią istotny element ponadnarodowego systemu ochrony

<sup>15</sup> Odnośnie do obowiązków nałożonych na sądy krajowe przez prawo unijne zob. w szczególności: D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007; *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, wraz z cytowaną tam literaturą; N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> Niniejszy punkt częściowo na podstawie mojej publikacji: *Konsekwencje naruszenia prawa...* s. 17–20, 33–46, 65–75.

prawnej. Sądom przypada ważna rola w stosowaniu i zapewnianiu należytej skuteczności prawu unijnemu w porządkach prawnych państw członkowskich. Rola ta jest następstwem specyfiki unijnego porządku prawnego. Jak wynika z wyroku van Gend & Loos<sup>17</sup>: „Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły (...) swoje prawa suwerenne i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek”. Z tego powodu TS, odwołując się do ducha ówczesnego Traktatu o EWG oraz wyznaczonych tym traktatem celów integracyjnych, mimo braku wyraźnych postanowień i wbrew stanowisku niektórych państw-sygnatariuszy Traktatu o EWG (wyrażonym w postępowaniu przed TS), ujawnił w unijnym porządku prawnym zasadę skutku bezpośredniego o niespotykanym w innych umowach międzynarodowych zasięgu. Zasada ta pozwala jednostkom na egzekwowanie przysługujących im na mocy prawa unijnego uprawnień wprost przed organami krajowymi w wielu dziedzinach objętych zakresem regulacji traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej. Jednym z argumentów, które TS przytoczył w sprawie van Gend & Loos na rzecz przyznania jednostkom możliwości powoływania się bezpośrednio na przepisy prawa unijnego, było umożliwienie w ten sposób, za pośrednictwem sądów krajowych, skutecznej kontroli prawidłowego stosowania prawa UE przez państwa członkowskie niezależnie od przewidzianych instytucjonalnych procedur kontrolnych (obecnie art. 258–260 TFUE). W przekonaniu TS procedury traktatowe mogłyby się bowiem okazać w pewnych sytuacjach niewystarczająco skuteczne. Takie podejście skutkowało przełamaniem monopolu instytucji unijnych na egzekwowanie prawa unijnego od państw członkowskich, przez co możliwe było rozwinięcie systemu o charakterze ponadnarodowym. Podobne przełamanie monopolu instytucji UE co do ochrony elementów praworządności można zaobserwować także obecnie. Świadczą o tym przede wszystkim wyroki w sprawach ASJP<sup>18</sup> i LM<sup>19</sup>, w których Trybunał pozwolił na ochronę elementów praworządności w postępowaniach przed sądami krajowymi, niezależnie od wyraźnie do tego przeznaczonej procedury traktatowej uregulowanej w art. 7 TUE.

System prawny UE nie przewiduje stworzenia w państwach członkowskich odrębnych organów sądowych odpowiedzialnych za stosowanie prawa unijnego. Z założenia wszystkie sądy krajowe powołane są w ramach przysługujących im kompetencji do rozpatrywania spraw, w których prawo UE ma zastosowanie. Na wszystkich sądach krajowych ciąży więc obowiązek zapewnienia ochrony praw, które jednostki wywodzą z prawa unijnego. Wiąże się to z przyznaniem sędziom krajowym mandatu do oceny sposobu implementacji, wykładni oraz stosowania prawa unijnego przez pozostałe organy władzy państwowej.

<sup>17</sup> Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen.

<sup>18</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

<sup>19</sup> Wyrok C-216/18 PPU, LM.

Prawo unijne zawiera zasady pozwalające samodzielnie zapewnić jego skuteczność w krajowych porządkach prawnych. Zdaniem TS wraz z wejściem w życie dawnego TEWG powstał na jego podstawie autonomiczny porządek prawny ze specyficznym celem, jakim jest utworzenie rynku wewnętrznego. Cel ten wymaga ujawnienia niezbędnych mechanizmów prawnych zabezpieczających jego skuteczne osiągnięcie. W przekonaniu Trybunału wspomniane mechanizmy mogą, choć nie muszą, wynikać bezpośrednio z litery traktatu. Mogą też zostać zaczerpnięte z jego ogólnego „brzmienia” czy „ducha” albo powstać na skutek innych zobowiązań, które traktat nakłada na państwa członkowskie, jednostki lub instytucje unijne. Innymi słowy, mechanizmy, które są niezbędne do osiągnięcia celów traktatu, nie muszą mieć w nim wyraźnej podstawy prawnej. Wystarczy, że zostaną uznane za konieczne do osiągnięcia celów UE albo do urzeczywistnienia uprawnień przyznanych jednostkom na podstawie unijnego porządku prawnego. Co ważniejsze, mechanizmy te powinny zapewniać unijnemu porządkowi prawnemu pełną (praktyczną) skuteczność<sup>20</sup>, a oprócz tego być efektywne również same w sobie<sup>21</sup>. Należyta skuteczność prawa unijnego w tym znaczeniu zabezpiecza istotę unijnego porządku prawnego i podstawowe cele integracji (zasada skuteczności systemowej). Obowiązek zapewnienia prawu unijnemu należytej skuteczności ciąży – na podstawie art. 4 ust. 3 TUE<sup>22</sup> (zasada lojalności) – na wszystkich organach państw członkowskich, w tym w szczególności na organach sądowych, które zobowiązane są stosować w tym celu mechanizmy wypracowane w orzecznictwie Trybunału. Tak rozumiana specyfika unijnego porządku prawnego oraz wymóg zapewnienia jego pełnej skuteczności stanowią oś, wokół której Trybunał zbudował z biegiem lat „trzon” najważniejszych zasad unijnego systemu prawnego, niemających bezpośrednich podstaw normatywnych w traktatach<sup>23</sup>, a także system ochrony tych zasad<sup>24</sup>.

### 1.2.1.2. Mechanizmy stosowania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych

Do zasad, stworzonych przez Trybunał w celu zapewnienia skuteczności prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych, można zaliczyć m.in.: zasadę skutku bezpośredniego, zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, zasadę prounijnej wykładni prawa krajowego, zasady ograniczające autonomię instytucjonalną i proceduralną państw członkowskich (tj. zasadę skuteczności i zasadę równoważności) czy zasadę

<sup>20</sup> Zob. w szczególności wyrok TS w sprawie 106/77, *Simmenthal*, pkt 18–23.

<sup>21</sup> Trybunał niekiedy odwołuje się także do konieczności zapewnienia pełnej skuteczności mechanizmów, które same w sobie służą zapewnieniu skuteczności prawa unijnego. Dotyczy to np. procedury prejudycjalnej – tak np. wyrok TS w sprawie 106/77, *Simmenthal*, pkt 19–20, w którym TS odwołał się do skuteczności postanowienia art. 177 TEWG (obecnego art. 267 TFUE).

<sup>22</sup> Na temat zasady lojalności zob. zwłaszcza W. Czapliński [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. I, D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2008, komentarz do art. 10, s. 248 wraz z cytowaną tam literaturą, a także M. Klamert, *The Principle...*

<sup>23</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.2.

<sup>24</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.4.

odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego. Sądy krajowe mają też, na mocy prawa unijnego, możliwość stosowania środka zabezpieczającego polegającego na zawieszeniu skutków prawnych ustawy, niezależnie od innych środków tymczasowych, które mogą stosować na mocy prawa krajowego.

Zasada skutku bezpośredniego określa, w jakich sytuacjach jednostki mogą czerpać prawa z unormowań unijnych, które to prawa podlegają ochronie przez sądy krajowe<sup>25</sup>. Aby wywoływać skutek bezpośredni, przepis unijny powinien być wystarczająco precyzyjny, bezwarunkowy, a możliwość jego zastosowania nie może być uzależniona od dalszych działań państw członkowskich<sup>26</sup>, przy czym w szczególności w odniesieniu do dyrektyw obowiązują jeszcze dalsze specyficzne wymogi<sup>27</sup>. Spośród zasad składających się na praworządność w rozumieniu art. 2 TUE<sup>28</sup> w świetle wyroku ASJP obecnie jedynie zasada skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 TUE, art. 47 KPP) przyznaje jednostkom samodzielne uprawnienia na zasadzie skutku bezpośredniego bez konieczności wykazania w sprawie innego elementu unijnego, który przynajmniej jednostkom prawa. Wymaga przy tym podkreślenia, że na mocy wyroku ASJP zasada skutecznej ochrony sądowej przyznaje takie uprawnienia wprost jedynie sędziom krajowym poszukującym ochrony pod kątem zasady niezawisłości sędziów<sup>29</sup>. Pozostałe zasady składające się na praworządność będą wymagały, w świetle obecnego stanu orzecznictwa TS, wystąpienia w sprawie innego elementu unijnego, za pomocą którego jednostki mogą się domagać ochrony przed

<sup>25</sup> Przegląd rozmaitych ujęć zasady skutku bezpośredniego w doktrynie polskiej oraz zagranicznej oferuje M. Szpunar (*Odpowiedzialność podmiotu prywatnego...*, s. 40–48). Zasada skutku bezpośredniego w ujęciu szerokim odnosi się do możliwości powoływania (w różnych okolicznościach) prawa unijnego przez jednostkę przed sądami krajowymi. O ile kwestia przyznawania praw jednostkom jest zależna od treści danego przepisu, o tyle skutek bezpośredni normy prawnej jest raczej cechą tego przepisu (niezależnie od tego, czy zgodnie z jego treścią przyznaje on prawa jednostkom) i polega na tym, że jednostka może powołać określony przepis przed organami krajowymi w celu ochrony swych interesów. Oznacza to, że bezpośrednio skuteczny przepis unijny może, ale nie musi przyznawać jednostkom praw, ponieważ przyznawanie praw jednostce jest tylko jedną z możliwych konsekwencji skutku bezpośredniego. Taka definicja skutku bezpośredniego zawiera w sobie zarówno tzw. obiektywny, jak i subiektywny skutek bezpośredni. Znaczenie tych pojęć opisuje dokładnie N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 149–150.

<sup>26</sup> Obszernie na ten temat zob. M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego – jego istota oraz próba uporządkowania terminologii*, EPS 2005/2, s. 4.

<sup>27</sup> J. Mańnicki, *Bezpośredni skutek dyrektyw w relacjach triangularnych*, EPS 2017/3, s. 4; M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego...*, s. 4.

<sup>28</sup> Zob. rozdział II pkt 1.

<sup>29</sup> Zob. szerzej rozdział VI pkt 1.3.1. Sprawami toczącymi się przed sądami polskimi, które opierają się wyłącznie na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (i ewentualnie uaktywnionym przez niego art. 47 KPP), są sprawy, w których sądy krajowe próbują zweryfikować w świetle prawa UE reguły postępowania dyscyplinarnych. Zob. np. zawisłe przed TS połączone sprawy C-563/18 i C-558/18, a także sprawa C-623/18. W innych sprawach dotyczących zasady skutecznej ochrony sądowej sądy polskie powołują jeszcze inne źródła prawa UE. Zob. np. zawisłe przed SN sprawy III PO 7/18, III PO 8/18, III PO 9/18, w których, oprócz zasady skutecznej ochrony sądowej powoływana jest dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303, s. 16). Podobnie również zawisła przed TS sprawa C-522/18 albo sprawa C-668/18.



sądami krajowymi. Innymi słowy, ochrona dla tych elementów praworządności będzie możliwa wówczas, kiedy jednostka będzie mogła czerpać prawa z innych unormowań prawa UE, niż tylko z zasad będących częścią wartości praworządności (tj. np. z dyrektywy, rozporządzenia albo z jednej ze swobód unijnych).

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego dotyczy sytuacji, w której sąd krajowy stwierdzi sprzeczność między prawem krajowym i prawem unijnym. Wówczas sąd krajowy ma obowiązek zapewnić pełną skuteczność przepisów unijnych, odmawiając w razie potrzeby z urzędu zastosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów krajowych, nawet późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym<sup>30</sup>. Zdaniem TS prawo unijne powoduje nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z prawem unijnym obowiązujących przepisów prawa krajowego<sup>31</sup>, a normy prawa Unii podlegające bezpośredniemu stosowaniu, które dotyczą zarówno państw członkowskich, jak i jednostek będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu unijnemu, powinny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania<sup>32</sup>. Podkreślenia wymaga, że powoływanie się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, nie może mieć wpływu na skuteczność prawa unijnego na terytorium tego państwa<sup>33</sup>. Dotyczy to również sytuacji, w której sąd powszechny występuje przeciwko mocy wiążącej orzeczenia sądu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego i przeciwko przepisom rangi konstytucyjnej<sup>34</sup>. Zdaniem TS bez znaczenia dla stosowania zasady pierwszeństwa pozostaje również okoliczność, że przepisy krajowe nie przewidują możliwości ich niestosowania przez sąd krajowy w przypadku niezgodności z prawem UE<sup>35</sup>. W świetle wyroku *ČEZ* należy pominąć każdy przepis prawa krajowego, który prowadzi do rezultatu niezgodnego z prawem UE, o ile nie jest możliwe dokonanie pronijnej wykładni przepisu prawa krajowego w sposób, który pozwoli uniknąć ewentualnego konfliktu. Wówczas, jak stwierdził TS: „sąd krajowy ma obowiązek zastosować w całości prawo wspólnotowe i zapewnić ochronę praw, jakie nadaje ono jednostkom, oraz pominąć w razie potrzeby każdy przepis, którego zastosowanie prowadziłooby w konkretnym przypadku do rezultatu niezgodnego z prawem unij-

<sup>30</sup> Wyrok TS w sprawie 106/77, *Simmenthal*, pkt 21, 24; wyrok TS z 19.11.2009 r., C-314/08, *Filipiak v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, ECLI:EU:C:2009:719, pkt 81; wyrok C-188/10 oraz C-189/10, *Aziz Melki* (C-188/10) i *Sélim Abdeli* (C-189/10), pkt 43.

<sup>31</sup> Zob. w szczególności: wyrok TS w sprawie 106/77, *Simmenthal*, pkt 17; wyrok TS z 19.06.1990 r., C-213/89, *Factortame i in.*, ECLI:EU:C:1990:257, pkt 18.

<sup>32</sup> Wyrok TS w sprawie 106/77, *Simmenthal*, pkt 14, 15; wyrok C-213/89, *Factortame*, pkt 18.

<sup>33</sup> Wyrok TS z 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114, pkt 3.

<sup>34</sup> Wyrok C-409/06, *Winner Wetten*, pkt 61.

<sup>35</sup> Wyrok TS z 12.01.2010 r., C-341/08, *Domnica Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, ECLI:EU:C:2010:4, pkt 80.

nym<sup>36</sup>. W świetle orzecznictwa TS także wszelkie sankcje (w tym karne i administracyjne) orzeczone na podstawie przepisu krajowego uznanego za naruszający prawo UE należy uznać za pozbawione podstawy prawnej<sup>37</sup>.

Od orzeczeń w sprawach *Marleasing*<sup>38</sup> i *von Colson*<sup>39</sup> zasada wykładni zgodnej (pronijnej)<sup>40</sup> zobowiązuje sądy krajowe do dokonywania wykładni prawa krajowego w miarę możliwości w świetle brzmienia i celu prawa UE, tak aby osiągnąć przewidziany przez prawo unijne skutek<sup>41</sup>. Ten wymóg dokonywania wykładni zgodnej jest nierozdzielnie związany z systemem prawa UE, gdyż zezwała sądom krajowym na zapewnienie, w ramach ich właściwości, pełnej skuteczności prawa UE przy rozpoznawaniu zawistych przed nimi sporów<sup>42</sup>. Obowiązek pronijnej wykładni podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz<sup>43</sup>. Obowiązek wykładni zgodnej przestaje też obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłoby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez prawo UE (granica *contra legem*). Zasada ta wymaga jednak, aby sąd krajowy wziął pod uwagę całokształt prawa krajowego, by dokonać oceny, w jakim stopniu prawo to może zostać zastosowane w taki sposób, który nie prowadziłooby do rezul-

<sup>36</sup> Wyrok TS z 27.10.2009 r., C-115/08, *Land Oberösterreich v. ČEZ as.*, ECLI:EU:C:2009:660, pkt 115.

<sup>37</sup> Zob. wyroki TS: z 15.12.1983 r. w sprawie 5/83 *Postępowanie karne v. H.G. Rienks*, ECLI:EU:C:1983:382, pkt 10; z 16.02.1978 r. w sprawie 88/77 *Ministre des pêcheries v. C.A. Schonenberg i in.*, ECLI:EU:C:1978:30, pkt 16; z 16.12.1981 r. w sprawie 269/80 *Regina v. Robert Tymen*, ECLI:EU:C:1981:303, pkt 16–17; z 6.03.2007 r. w sprawie C-338/04 *Postępowania karne v. Massimiliano Placanicca* (C-338/04), *Christian Palazzese* (C-359/04) i *Angelo Sorricchio* (C-360/04), ECLI:EU:C:2007:133, pkt 70.

<sup>38</sup> Wyrok TS z 13.11.1990 r., C-106/89, *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA*, ECLI:EU:C:1990:395.

<sup>39</sup> Wyrok TS z 10.04.1984 r. w sprawie 14/83 *Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Kraj Związkowy Północnej Nadrenii-Westfalii*, ECLI:EU:C:1984:153.

<sup>40</sup> Niniejszy fragment na podstawie M. Taborowski, *Wpływ orzeczeń ETS na status krajowych ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych wyroków sądowych – uwagi na tle procedury administracyjnej i administracyjno-sądowej* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 761 i n.

<sup>41</sup> Zob. szczegółową analizę w A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015; poza tym w szczególności: S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 123 i n.; C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Kraków 2005, s. 115 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo wspólnotowe wykładnia prawa polskiego*, EPS 2005/12, s. 9 i n.; K. Kowalik-Bańczyk, *Wykładnia praw wspólnotowa* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. II, *Zasady. Piśmiennictwo. Orzecznictwo*, red. K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, Warszawa 2007, s. 404; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 308 i n.; D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy...*, s. 46 i n.; W. Postulski, *Interpretacja prawa krajowego w świetle celów i brzmienia prawa wspólnotowego* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 436 i n.; A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 81 i n.

<sup>42</sup> Wyrok TS z 5.09.2012 r., C-42/11, *Lopes Da Silva Jorge*, ECLI:EU:C:2012:517, pkt 54.

<sup>43</sup> Wyrok TS z 16.06.2005 r., C-105/03, *Postępowanie karne v. Maria Pupino*, ECLI:EU:C:2005:386, pkt 44.

tatu sprzecznego z celem wytyczonym przez prawo UE<sup>44</sup>. Wymóg dokonywania wykładni zgodnej obejmuje konieczność zmiany utrwalonego orzecznictwa przez sądy krajowe, w tym przez sądy orzekające w ostatniej instancji, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego, której nie da się pogodzić z celami prawa unijnego<sup>45</sup>. Trybunał nakłada na sąd krajowy obowiązek możliwie jak najszerszego stosowania wykładni zgodnej, rozciągając go na tzw. maksymalny zakres uznania<sup>46</sup>. Uznanie to powinno być rozumiane jako „wszelkie sposoby przyznania przez ustawę organowi stosującemu prawo elastyczności i pozostawienia mu określonego luzu decyzyjnego”<sup>47</sup>. Dodać należy, że wykładnia zgodna będzie możliwa, gdy interpretowany przepis proceduralny pozostawia jakkolwiek możliwość wyboru konsekwencji prawnych<sup>48</sup>. Zasada wykładni zgodnej wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w ich kompetencjach, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa UE i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z celami zakładanymi przez prawo unijne<sup>49</sup>.

Ze względu na brak, z nielicznymi wyjątkami<sup>50</sup>, przepisów regulujących proceduralne aspekty dochodzenia przez jednostki uprawnień wynikających z prawa unijnego skuteczność ochrony tych uprawnień zależy w dużej mierze od przepisów prawa materialnego i procesowego państw członkowskich oraz od ukształtowania struktury organów krajowych odpowiedzialnych za realizację obowiązków wynikających z prawa UE. W tym względzie wśród wielu innych zasad ogólnych prawa unijnego doniosłe znaczenie dla sądów krajowych ma zasada skutecznej ochrony sądowej<sup>51</sup>. Z zasady tej wynikają nie tylko prawo do sądu i prawo do skutecznego środka prawnego<sup>52</sup>, lecz także, w pewnych okolicznościach, nawet obowiązek tworzenia nowych środków proceduralnych<sup>53</sup>. Dotyczy to sytuacji, w której analiza krajowego systemu prawnego do-

<sup>44</sup> Wyrok C-105/03, Pupino, pkt 47.

<sup>45</sup> Wyrok TS z 19.04.2016 r., C-441/14, Dansk Industri, ECLI:EU:C:2016:278, pkt 33.

<sup>46</sup> K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 311.

<sup>47</sup> K. Scheuring, *Orzeczenie w trybie prejudycjalnym. Praktyczne rozważania na podstawie art. 234 TWE [w:] Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2004, s. 143 i n.

<sup>48</sup> K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek...*, s. 311.

<sup>49</sup> Zob. wyrok TS z 4.07.2006 r. C-212/04, Konstantinos Adeneler i inni v. Ellinikos Organismos Galaktos, ECLI:EU:C:2006:443, pkt 111.

<sup>50</sup> Do takich wyjątków zaliczyć można np. akty prawa wtórnego wchodzące w zakres współpracy sądowej w sprawach cywilnych – przegląd tych aktów: W. Sadowski, M. Taborowski, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*, Warszawa 2011; A. Frąckowiak-Adamska, *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

<sup>51</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 37.

<sup>52</sup> Wyrok w sprawie 222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in.

<sup>53</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 41. Na temat konieczności tworzenia nowych środków proceduralnych (ochrony prawnej) ze względu na zasadę skutecznej ochrony sądowej zob. M. Taborowski, *Case 432/05 Unibet – Some Practical Remarks on Effective Judicial Protection*, „Columbia Journal of European Law” 2008/3, s. 621 wraz z cytowaną tam literaturą.

prowadzi do wniosku, że nie istnieje żaden środek prawny, za pomocą którego można chronić, chociażby incydentalnie, prawa podmiotu indywidualnego wywiedzione z prawa unijnego. Ponadto sądy krajowe mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego. W braku uregulowań unijnych w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa UE (tzw. autonomia instytucjonalna i proceduralna państwa członkowskiego)<sup>54</sup>. Jednak zasady te nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności)<sup>55</sup> i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa unijnego stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione<sup>56</sup> (zasada skuteczności)<sup>57</sup>. Formuła ta stosowana jest zawsze wtedy, gdy TS bada, czy krajowe przepisy (materialne lub proceduralne), na podstawie których podmioty indywidualne dochodzą roszczeń opartych na prawie unijnym, są zgodne z prawem unijnym. Jak wynika z wyroków w sprawach Impact<sup>58</sup> i Pontin<sup>59</sup>, zasady równoważności i skuteczności wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS zasada odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom przez naruszenie prawa unijnego<sup>60</sup>, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów, na których opiera się UE. W wyroku Brasserie du Pêcheur<sup>61</sup> Trybunał określił i doprecyzował prze-

<sup>54</sup> Zob. w tym względzie w szczególności N. Półtorak, *Ochrona uprawnień...*

<sup>55</sup> Na temat zasady równoważności zob. w szczególności P. Brzeziński, *Zasada ekwiwalencji w prawie Wspólnot Europejskich*, EPS 2007/6, s. 35 wraz ze wskazaną tam literaturą.

<sup>56</sup> Przy czym, jak twierdzi TS, każda sprawa, w której powstaje kwestia, czy krajowy przepis proceduralny powoduje, że stosowanie prawa wspólnotowego jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, musi być analizowana przed różnymi sądami krajowymi z uwzględnieniem miejsca tego przepisu w całej procedurze i jej biegu oraz jej cech szczególnych. Należy uwzględnić, gdzie to jest konieczne, podstawowe zasady krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości, takie jak: prawo do obrony, zasada pewności prawa oraz prawidłowego toku postępowania. Na temat zasady skuteczności zob. również S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości [w:] Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 37; D. Miąsik, *Zasada efektywności...*, s. 312, a także A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 35.

<sup>57</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 43.

<sup>58</sup> Wyrok TS z 15.04.2008 r., C-268/06, Impact v. Minister for Agriculture and Food oraz in., ECLI:EU:C:2008:223, pkt 46.

<sup>59</sup> Wyrok TS z 29.10.2009 r., C-63/08, Virginie Pontin v. T-Comalux SA., ECLI:EU:C:2009:666, pkt 43–44.

<sup>60</sup> Zob. w tym względzie N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*; N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 813.

<sup>61</sup> Wyrok w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni, pkt 51.



słanki, których spełnienie skutkuje powstaniem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego: po pierwsze, celem naruszonej normy prawa unijnego powinno być przyznanie jednostkom praw; po drugie, naruszenie to musi być wystarczająco istotne; po trzecie, między naruszeniem przez państwo nałożonego na niego zobowiązania i szkodą wyrządzoną jednostce musi istnieć związek przyczynowy. Te przesłanki, konieczne i zarazem wystarczające do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej<sup>62</sup>, stosowane są w razie naruszenia prawa unijnego przez organy legislacyjne i administracyjne<sup>63</sup>. W wyroku Köbler TS potwierdził, że „tym samym przesłankom” podlega również odpowiedzialność państwa członkowskiego w razie naruszenia prawa unijnego przez sąd ostatniej instancji<sup>64</sup>. Należy dodać, że na tle orzecznictwa TS wyłania się jedna, konsekwentnie wskazywana przez TS sytuacja, w której naruszenie prawa unijnego będzie można uznać za istotne. Dotyczy to przypadku, gdy organ krajowy naruszy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Od wyroku Brasserie du Pêcheur Trybunał stoi na stanowisku, że naruszenie prawa unijnego przez organ krajowy należy uznać za istotne, jeżeli uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku stwierdzającego uchybienie (art. 258 TFUE), wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa TS w danej dziedzinie, z których wynika bezprawny charakter postępowania organu krajowego<sup>65</sup>. Stwierdzenie istotnego naruszenia prawa unijnego możliwe będzie już wówczas, gdy organ krajowy naruszy pojedynczy wyrok prejudycjalny odnoszący się do porównywalnych okoliczności faktycznych i prawnych<sup>66</sup>. Tym samym powództwo odszkodowawcze odgrywa istotną rolę jako mechanizm zapewniania skuteczności orzeczeń TS wydanych nie tylko w trybie art. 258 TFUE, lecz także w postępowaniu prejudycjalnym (art. 267 TFUE).

Wreszcie ostatnim instrumentem, którym zgodnie z prawem unijnym dysponują sądy krajowe, jest możliwość stosowania środka zabezpieczającego w postaci zawieszenia stosowania ustawy krajowej, niezależnie od innych środków pozostających w autonomii proceduralnej państwa członkowskiego. Z utrwalonego orzecznictwa TS wynika, że sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, powinien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całko-

<sup>62</sup> Wyrok w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni, pkt 66.

<sup>63</sup> Zob. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza...*, s. 139.

<sup>64</sup> Wyrok TS z 30.09.2003 r., C-224/01, Gerhard Köbler v. Republika Austrii, ECLI:EU:C:2003:513, pkt 51–52.

<sup>65</sup> Wyrok w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni, pkt 57.

<sup>66</sup> Wyrok TS z 28.06.2001 r., C-118/00, Gervais Larys v. Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), ECLI:EU:C:2001:368, pkt 43–45. Zob. M. Domańska, *Stosowanie prawa WE przez krajowe organy administracyjne – glosa do wyroku ETS z 28.06.2001 r. C-118/00 Gervais Larys p. INASTI*, EPS 2008/1, s. 42.

witej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii<sup>67</sup>. Natomiast to porządek prawny każdego z państw członkowskich określa zasady stosowania środków tymczasowych mających na celu ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego. W związku z tym zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia stosowania przepisów prawa krajowego do czasu wydania przez właściwy sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie ich zgodności z prawem UE podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka. Zarazem kryteria te nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani powodować w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa unijnego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona (zasada skuteczności)<sup>68</sup>.

### 1.2.2. Współpraca sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości (art. 267 TFUE)

Istotnym narzędziem, które mają do dyspozycji sądy krajowe, jest możliwość współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości w ramach procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE)<sup>69</sup>. Daje ona możliwość przeniesienia sporu na poziom europejski przed TS, który jest uodporniony na ingerencję władz państw członkowskich, co może mieć szczególne znaczenie w sprawach, w których sądy krajowe rozstrzygają o ochronie dla jednostek w kontekście elementów praworządności z art. 2 TUE. Procedura ta ustanawia dialog między TS a sądami państw członkowskich i ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, skuteczności i autonomii oraz szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach<sup>70</sup>. Jest ona instrumentem współpracy między TS a sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom

<sup>67</sup> Wyrok C-213/89, Factortame i in., pkt 21; wyrok C-432/05, Unibet, pkt 67.

<sup>68</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 78–83.

<sup>69</sup> Na temat procedury prejudycjalnej zob. m.in.: M. Domańska, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, A. Zielony, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Wspólnot Europejskich*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007 wraz z cytowaną tam literaturą polską i zagraniczną; M. Szpunar [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. III, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, komentarz do art. 267, s. 391. Zob. też: E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, Warszawa 2007, s. 80; A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010; D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy...*, s. 114; R. Ostrihansky, *Sąd polski a kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do wydawania orzeczeń wstępnych* [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, Warszawa 2003, s. 163–165; A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich to Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 600–601; J. Rodriguez Medal, *Concept of a court or tribunal under the reference for a preliminary ruling: Who can refer questions to the Court of Justice of the EU?*, „European Journal of Legal Studies” 2015/8(1), s. 104–146.

<sup>70</sup> Opinia 2/13 TS z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 176.



krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia toczących się przed nimi sporów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia do TS, jeśli uznają one, że w zawieszanej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające udzielenia odpowiedzi w celu rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Sądy krajowe mają ponadto swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny<sup>71</sup>. Wybór najważniejszego momentu na skierowanie do Trybunału pytania prejudycjalnego należy bowiem do wyłącznej właściwości sądów krajowych<sup>72</sup>. Jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena, czy do wydania wyroku niezbędne jest uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, z którymi ów sąd zwraca się do Trybunału. W konsekwencji, jeżeli przedłożone pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia<sup>73</sup>. Odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa jedynie wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, lub gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania<sup>74</sup>.

Kluczowe z perspektywy procedury prejudycjalnej, jak również z perspektywy ochrony przewidzianej wyrokiem ASJP<sup>75</sup> pod kątem zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi i art. 47 KPP), jest pojęcie „sąd krajowy” w rozumieniu art. 267 TFUE, czyli tego sądu, który władny jest uruchomić procedurę z art. 267 TFUE<sup>76</sup>. Pojęcie sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>77</sup> jest pojęciem unijnym i dlatego podlega wykładni Trybunału. Pojęcie to należy interpre-

<sup>71</sup> Zob. wyroki TS: z 5.10.2010 r., C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov v Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, ECLI:EU:C:2010:581, pkt 26; a także z 11.09.2014 r., C-112/13, *A v. B i in.*, ECLI:EU:C:2014:2195, pkt 39.

<sup>72</sup> Wyroki TS: z 15.03.2012 r., C-157/11, *Giuseppe Sibilio v. Comune di Afragola*, ECLI:EU:C:2012:148, pkt 31; z 7.04.2016 r., C-546/14, *Degano Trasporti*, ECLI:EU:C:2016:206, pkt 16.

<sup>73</sup> Wyrok TS z 24.04.2012 r., C-571/10, *Servet Kamberaj v. Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES) i in.*, ECLI:EU:C:2012:233, pkt 40.

<sup>74</sup> Wyrok C-571/10, *Kamberaj*, pkt 42.

<sup>75</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.2.

<sup>76</sup> Niniejszy fragment na podstawie M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 33–42.

<sup>77</sup> Szerzej: M. Szpunar, *Organy uprawnione do składania wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego w trybie art. 177 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską*, PiP 1997/7, s. 57 i n.; M. Taborowski, *Pojęcie „sąd” lub „trybunał” w rozumieniu art. 234/177 TWE [w:] Szkice z prawa Unii Europejskiej, t. 1, Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Kraków 2003, s. 247; A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002/11–12, s. 34. Na temat różnicy pojęcia sądu w rozumieniu art. 267 TFUE i art. 47 KPP zob. R. Grzeszczak, M. Krajewski, „Sąd” w świetle przepisów..., s. 4.

tować autonomicznie i w oderwaniu od terminologii przyjętej na gruncie krajowego systemu prawa. Dlatego to nie państwa członkowskie, lecz TS będzie określał wymagane „unijne” cechy sądu krajowego. Z dotychczasowego orzecznictwa TS wynika, że decydująca jest pozycja ustrojowa danego organu w prawie krajowym oraz wykonywane przez ten organ funkcje, które każdorazowo konfrontowane są z kryteriami wypracowanymi w orzecznictwie Trybunału. Wśród okoliczności, które należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>78</sup>.

Możliwość zwrócenia się do Trybunału nie jest uzależniona od spornego charakteru postępowania, w którego toku sąd krajowy przedkłada pytanie prejudycjalne<sup>79</sup>. Jednak sądy krajowe mogą występować do TS, wyłącznie jeżeli orzekają w ramach postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym<sup>80</sup>. Decydujące jest więc w tym zakresie nie to, czy w postępowanie przed sądem krajowym jest kontradiktoryjne, ale to, czy mimo braku kontradiktoryjności postępowania organ krajowy wykonuje funkcję sądową. Nawet jeżeli krajowy organ sądowy spełnia wszystkie pozostałe kryteria ustrojowe sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE, nie będzie mógł zwrócić się do TS z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli w świetle orzecznictwa TS działa jak organ administracji, tj. wykonuje funkcje, które mógłby wykonywać też organ administracji albo które są podobne do funkcji wykonywanych przez organ administracji<sup>81</sup>. Dotychczas za wykonujące funkcję sądową TS uznał m.in. krajowe organy sądowe rozstrzygające w niekontradiktoryjnych postępowaniach zmierzających do wydania nakazu zapłaty bez udziału drugiej strony (tj. dłużnika), np. w postępowaniu upominawczym czy nakazowym<sup>82</sup>, a także w postępowaniach karnych prowadzonych w sprawie, a nie przeciwko konkretnym osobom<sup>83</sup>. Równocześnie z utrwalonego orzecznictwa TS wynika, że w świetle wskazanych wyżej kryteriów sąd krajowy wykonuje funkcję administracyjną, a nie sądową, jeżeli jako sąd rejestrowy orzeka w przedmiocie wpisu spółki do rejestru<sup>84</sup>. Trybunał uznaje też za wykonujące funkcję administracyjną sądy wieczystoksięgowe rozpatrujące wnioski o wpis do księgi wieczystej<sup>85</sup>.

<sup>78</sup> Wyrok C-503/15, *Margarit Panicello*, pkt 27.

<sup>79</sup> Wyrok TS z 17.05.1994 r., C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei piloti del porto di Genova*, ECLI:EU:C:1994:195.

<sup>80</sup> Postanowienie TS z 18.06.1980 r. w sprawie 138/80 *Jules Borker*, ECLI:EU:C:1980:162, a także wyrok TS z 19.10.1995 r., C-111/94, *Job Centre Coop. arl*, ECLI:EU:C:1995:340.

<sup>81</sup> Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-210/06, *Cartesio*, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 57.

<sup>82</sup> Wyrok TS z 14.12.1971 r. w sprawie 43/71 *Politi s.a.s. v. Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana*, ECLI:EU:C:1971:122.

<sup>83</sup> Zob. np. wyrok TS z 11.06.1987 r. w sprawie 14/86 *Pretoire di Salò v. X.*, ECLI:EU:C:1987:275.

<sup>84</sup> Podobnie już wcześniej m.in. w wyroku TS z 11.12.1997 r., C-55/96, *Job Centre Coop. arl.*, ECLI:EU:C:1997:603.

<sup>85</sup> Zob. wyrok TS z 14.06.2001 r., C-178/99, *Salzmann*, ECLI:EU:C:2001:331.



Zgodnie z orzecnictwem TS sąd polubowny właściwy na podstawie umowy stron nie jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ strony umowy nie mają prawnego ani faktycznego obowiązku powierzenia ich sporów do rozstrzygnięcia przez sąd polubowny, a władze publiczne danego państwa członkowskiego ani nie są włączone w proces podejmowania decyzji co do wyboru drogi polubownej, ani nie mają możliwości ingerencji z urzędu w przebieg postępowania przed sędzią sądu polubownego<sup>86</sup>.

W kontekście procedury prejudycjalnej istotną rolę odgrywa również pojęcie sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE<sup>87</sup>. W sytuacji gdy nie istnieje w prawie krajowym żaden środek prawny do zaskarżenia wyroku sądu krajowego, sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, jeśli podniesiona została przed nim kwestia dotycząca wykładni prawa Unii<sup>88</sup>. Obowiązek zwracania się przez sądy krajowe ostatniej instancji z pytaniami prejudycjalnymi do TS jest związany z przypisaną tym sądom szczególną odpowiedzialnością za prawidłowe stosowanie prawa unijnego. Przed tymi sądami jednostki mają bowiem ostatnią szansę uzyskania należytej ochrony uprawnień wywiedzionych z prawa unijnego, a sędziowie – ostatnią szansę zainicjowania procedury z art. 267 TFUE, co ma zabezpieczać jednolitą wykładnię prawa unijnego<sup>89</sup>.

Krajowe sądy ostatniej instancji odpowiadają tym samym za poszanowanie określonej w art. 19 ust. 1 TUE kompetencji TS do ustalania ostatecznej i wiążącej wszystkie krajowe organy wykładni prawa unijnego. Obowiązek z art. 267 akapit trzeci TFUE zabezpiecza również skuteczność mechanizmu procedury prejudycjalnej, a w efekcie przyczynia się do utrzymania jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Ponieważ to sądy ostatniej instancji zazwyczaj wyznaczają kierunek dla działalności orzeczniczej pozostałych sądów

<sup>86</sup> Zob. m.in. wyrok TS z 23.03.1982 r. w sprawie 102/81 Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH v. Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG and Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG, ECLI:EU:C:1982:107, pkt 10–12.

<sup>87</sup> Zob. P. Marcisz, *Sąd obowiązany do zadania pytania prejudycjalnego w polskim postępowaniu cywilnym*, EPS 2017/9, s. 4; M. Taborowski, *Polskie sądy zobowiązane do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w świetle wyroku Lyckeskog*, EPS 2008/8, s. 14; M. Taborowski, *Skarga kasacyjna w postępowaniu cywilnym jako środek zaskarżenia na potrzeby ustalenia obowiązku zadania pytania prejudycjalnego przez sąd krajowy*, EPS 2017/9, s. 11. Por. w tym względzie również wyrok TS z 21.12.2016 r., C-119/15, Biuro podróży „Partner” sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej v. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ECLI:EU:C:2016:987.

<sup>88</sup> Wyrok TS z 9.09.2015 r., C-160/14, Ferreira da Silva e Brito i in., ECLI:EU:C:2015:565, pkt 37.

<sup>89</sup> Zob. wyroki TS: z 6.10.1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 7; z 24.05.1977 r. w sprawie 107/76 Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH, ECLI:EU:C:1977:89, pkt 5; z 27.10.1982 r. w sprawach połączonych 35 i 36/82 Elestina Esselina Christina Morson v. Nederlandy oraz Sewradje Jhanjan v. Nederlandy, ECLI:EU:C:1982:368, pkt 8; z 4.06.2002 r., C-99/00, Postępowanie karne v. Kenny Roland Lyckeskog, ECLI:EU:C:2002:329, pkt 14–15; z 22.02.2001 r., C-393/98, Ministério Público i António Gomes Valente v. Fazenda Pública, ECLI:EU:C:2001:109, pkt 17.

krajowych, Trybunał wskazuje, że obowiązek przewidziany w art. 267 ust. 3 TFUE ma przede wszystkim zapobiec rozwinięciu w państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa unijnego<sup>90</sup>. Biorąc pod uwagę, jak istotną rolę odgrywają sądy krajowe w zakresie stosowania prawa UE, sama możliwość zwrócenia się do TS mogłaby się okazać niewystarczająca. Jeżeli żaden sąd nie miałby obowiązku zainicjowania procedury prejudycjalnej, oznaczałoby to, że rozstrzygnięcie nawet najbardziej wątpliwych kwestii prawa unijnego mogłoby się odbywać z pominięciem Trybunału<sup>91</sup>. Nałożenie takiego obowiązku na sądy ostatniej instancji zwiększa zatem prawdopodobieństwo, że definitywne (niewzruszalne) rozstrzygnięcia będą zgodne z prawem unijnym<sup>92</sup>.

Tak jak pojęcie sądu krajowego, również pojęcie „sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego” w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE jest pojęciem unijnym i w związku z tym będzie podlegało wykładni Trybunału. Pojęcie to należy interpretować autonomicznie i przy uwzględnieniu celów procedury prejudycjalnej. Dlatego to TS będzie określał wymagane „unijne” cechy środków zaskarżenia prawa wewnętrznego, które sprawiają, że orzeczenie podlega albo nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE. Trybunał nie może jednak tworzyć czy kształtować środków zaskarżenia na płaszczyźnie krajowej. W tym zakresie decydują państwa członkowskie, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej. Jednak ostateczna kwalifikacja krajowego środka zaskarżenia na potrzeby art. 267 ust. 3 TFUE jest domeną prawa unijnego. W tym względzie prawo krajowe, a także wykładnia dokonana przez organy krajowe nie mogą mieć decydującego znaczenia. W świetle prawa UE sądem ostatniej instancji na potrzeby procedury prejudycjalnej (art. 267 ust. 3 TFUE) będzie ten sąd krajowy, od którego orzeczenia (w części odnoszącej się do prawa unijnego) nie przysługuje środek zaskarżenia, który umożliwia (potencjalnie) ponowną ocenę (niezależnie od kryteriów tej oceny, jej zakresu czy ograniczeń w tym względzie) dotyczącej prawa unijnego kwestii zawartej w rozstrzygnięciu, od którego składa się środek zaskarżenia<sup>93</sup>.

Gdy sądy ostatniej instancji nie wywiążą się należycie z nałożonych na nie zadań, prawo unijne przewiduje określone konsekwencje, które co do zasady nie wystąpią w razie popełnienia błędu przez pozostałe sądy krajowe. Po pierwsze, zgodnie ze

<sup>90</sup> Zob. wyroki w sprawach: 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità, pkt 7; 107/76 Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH, pkt 5; C-393/98 Ministério Público i António Gomes Valente v. Fazenda Pública, pkt 17.

<sup>91</sup> D. Lieber, *Über die Vorlagepflicht des Artikel 177 EWG-Vertrag und deren Missachtung*, München 1986, s. 85–86.

<sup>92</sup> Por. opinię rzecznika generalnego F.G. Jacobsa przedstawioną 29.04.1997 r. w sprawie C-337/95 Parfums Christian Dior S.A. i Parfums Christian Dior BV v. Evora BV, ECLI:EU:C:1997:222, pkt 28.

<sup>93</sup> Tak M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 40 wraz ze szczegółowym wskazaniem cech, jakie powinien posiadać środek zaskarżenia.

stanowiskiem TS w sprawach Köbler<sup>94</sup> i Traghetti<sup>95</sup> w razie poważnego naruszenia prawa unijnego przez sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE państwa członkowskie mogą ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą. Po drugie, także wynikający z wyroku Kühne & Heitz<sup>96</sup> obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej naruszającej prawo unijne TS uzależnił od potwierdzenia tej decyzji przez sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Po trzecie, wskazanie sądów ostatniej instancji w art. 267 akapit trzeci TFUE ma w praktyce znaczenie dla Komisji w kontekście postępowania z art. 258 TFUE. W praktyce doświadczyły tego m.in. szwedzki Högsta domstolen<sup>97</sup>, holenderska Hoge Raad<sup>98</sup> czy niemiecki Bundesgerichtshof<sup>99</sup>. Niedawno Trybunał miał okazję wydać pierwszy wyrok, w którym stwierdził naruszenie prawa unijnego bezpośrednio przez sąd ostatniej instancji (francuska Rada Stanu)<sup>100</sup>.

Z perspektywy ochrony elementów praworządności z art. 2 TUE sąd krajowy ostatniej instancji pełni więc wyjątkową funkcję w taki sam sposób, jak pełni ją w kontekście skutecznego stosowania prawa UE na co dzień. Sąd tego rodzaju ma szczególne obowiązki i związaną z tym odpowiedzialność. W sytuacji zatem, w której państwo członkowskie podejmuje działania, które mogą mieć wpływ na prawidłowe wykonywanie funkcji orzeczniczych przez sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE w świetle wymaganych standardów unijnych określających status prawny takiego sądu (zasada skutecznej ochrony sądowej), można się spodziewać szczególnie intensywnej reakcji po stronie instytucji unijnych. Tak stało się w odniesieniu do polskiego Sądu Najwyższego. Wprowadzenie przez ustawodawcę przepisów obniżających wiek stanu spoczynku oraz uzależniających dalsze pełnienie funkcji od uznaniowej zgody Prezydenta RP<sup>101</sup> spowodowało wszczęcie przez Komisję postępowania z art. 258 TFUE. Co więcej, na wniosek Komisji Trybunał zarządził środki tymczasowe<sup>102</sup> oraz postępowanie przyspieszone<sup>103</sup>, które uzasadnił właśnie szczególną rolę Sądu Najwyższego jako sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Jego pozycja ma szczególny wpływ na ochronę uprawnień jednostek, współpracę w ramach procedury prejudycjalnej, jak również na współpracę sądową w sprawach cywilnych i karnych opierającą się na wzajemnym zaufaniu państw człon-

<sup>94</sup> Wyrok C-224/01, Gerhard Köbler v. Republika Austrii.

<sup>95</sup> Wyrok TS z 13.06.2006 r., C-173/03, Traghetti del Mediterraneo SpA v. Republika Włoska, ECLI:EU:C:2006:391.

<sup>96</sup> Wyrok TS z 13.01.2004 r., C-453/00, Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren, ECLI:EU:C:2004:17.

<sup>97</sup> Postępowanie z art. 226 TWE zainicjowane przez KE v. Szwecja, nr 2003/2161.

<sup>98</sup> Postępowanie z art. 226 TWE zainicjowane przez KE v. Niderlandy, nr 2003/2253.

<sup>99</sup> Uzasadniona opinia KE wydana w postępowaniu z art. 226 TWE zainicjowanym przeciwko Republice Federalnej Niemiec, nr SG (90)/D/25672 z 3.08.1990 r.

<sup>100</sup> Wyrok C-416/17, Komisja Europejska v. Republika Francuska. Zob. A. Sikora, *Zaniechanie skierowania...*, s. 24.

<sup>101</sup> Zob. rozdział V pkt 6.3.

<sup>102</sup> Zob. rozdział V pkt 3.3.2.

<sup>103</sup> Zob. rozdział V pkt 3.3.1.

kowskich co do tego, że wszystkie sądy wszystkich państw spełniają wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>104</sup>. Stąd zagrożenie dla niezależności Sądu Najwyższego jako sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE czyni możliwym wystąpienie poważnej szkody z punktu widzenia porządku prawnego Unii oraz wartości praworządności<sup>105</sup>. Zdaniem Trybunału naruszenie niezależności Sądu Najwyższego może wpłynąć na całość sądownictwa w danym państwie członkowskim i może spowodować, że inne państwa będą mogły zasadnie wątpić, czy cały polski system sądowniczy spełnia wymogi zasady praworządności<sup>106</sup>. Nie ulega wątpliwości, że podobne argumenty legły u podstaw zarządzenia przez prezesa TS przyspieszonych postępowań prejudycjalnych w sprawach, w których Sąd Najwyższy zwrócił się do TS z pytaniami dotyczącymi swojego statusu prawnego w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>107</sup>.

### 1.3. Wykorzystanie mandatu europejskiego sądów krajowych do ochrony praworządności

Opisaną wyżej mandat europejski sądów krajowych może zostać wykorzystany do ochrony elementów praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Poniżej analizie zostaną poddane kluczowe elementy dotyczące prowadzonych przez sądy krajowe spraw z elementem unijnym w odniesieniu do elementów praworządności. Jako że sądy krajowe mogą orzekać odnośnie do elementów praworządności wyłącznie w sprawach, w których występuje element unijny, w pierwszej kolejności zostanie omówione zagadnienie zakresu zastosowania prawa UE w kontekście postępowań prejudycjalnych, a także wpływ wyroku ASJP na tę problematykę (rozdział VI pkt 1.3.1) oraz przesłanki objęcia sądu krajowego ochroną z perspektywy wyroku ASJP (rozdział VI pkt 1.3.2). Następnie przedmiotem analizy będzie charakterystyka możliwego przedmiotu postępowania przed sądami krajowymi w kontekście praworządności (rozdział VI pkt 1.3.3) oraz najważniejsze aspekty proceduralne tych postępowań, w tym zastosowanie przez sądy krajowe środków zabezpieczających (rozdział VI pkt 1.3.4).

#### 1.3.1. Zakres zastosowania prawa UE i wyrok ASJP w postępowaniach krajowych

Postępowanie przed sądami krajowymi w kontekście elementów praworządności z art. 2 TUE wymaga ustalenia, że w danej sprawie zastosowanie ma prawo unijne.

<sup>104</sup> Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 67.

<sup>105</sup> Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 68.

<sup>106</sup> Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 73–74.

<sup>107</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.4.1.



W rozdziale V pkt 3.1 zagadnienie to zostało kompleksowo omówione w odniesieniu do procedury z art. 258 TFUE. Większość ustaleń tam poczynionych można bezpośrednio odnieść również do procedury przed sądami krajowymi. Ustalenia te zostaną podane jedynie skrótowo i nie będą rozwijane w tym miejscu, w którym skupię się na omówieniu specyfiki zakresu zastosowania prawa UE w postępowaniach przed sądami krajowymi.

### 1.3.1.1. Tradycyjne podejście do zakresu zastosowania prawa UE

Jak już była o tym mowa w rozdziale V pkt 3.1, wszystkie elementy praworządności wymienione przez Komisję w Komunikacie w sprawie praworządności<sup>108</sup>, zaczerpnięte z orzecznictwa TS, są ogólnymi zasadami prawa unijnego (zasada legalności, zasada pewności prawa, zakaz arbitralności w działaniu władz publicznych), a niekiedy zostały również uregulowane w Karcie praw podstawowych (zasada skutecznej ochrony sądowej<sup>109</sup>, równość wobec prawa<sup>110</sup>). Także wywiedziony w wyroku w sprawie Puszcy Białowieskiej element praworządności, polegający na zapewnieniu skutecznego stosowania prawa Unii, może mieć zastosowanie w postępowaniu przed sądem krajowym jedynie w zakresie zastosowania prawa unijnego.

Biorąc to pod uwagę, należy – tak jak w rozdziale V pkt 3.1 – stwierdzić, że sposób stosowania zasad ogólnych prawa UE i Karty praw podstawowych w postępowaniach przed sądami krajowymi jest już utrwalony w orzecznictwie TS<sup>111</sup>. Sądy krajowe i Trybunał są władne oceniać zgodność przepisów krajowych z zasadami ogólnymi oraz KPP jedynie w zakresie zastosowania prawa Unii<sup>112</sup>. Zgodnie z wyrokiem Siragusa ustalenia wymaga, czy „omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także to, czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie”<sup>113</sup>. W szczególności prawa podstawowe chronione w prawie unijnym będą miały zastosowanie, jeżeli przepisy prawa UE w danej dziedzinie nakładają na państwa członkowskie określone obowiązki. Będzie to więc dotyczyło sytuacji, w których państwa członkowskie implementują (wdrażają) prawo UE, powołując się na wyjątki (odstępstwa) od prawa unijnego (np. wyjątki traktatowe od swobód unijnych), a także jeżeli do danej sytuacji ma zastosowanie jakiś szczególny przepis

<sup>108</sup> Zob. Komunikat, załącznik I, s. 1.

<sup>109</sup> Art. 47 KPP.

<sup>110</sup> Art. 20 KPP.

<sup>111</sup> Niniejszy punkt jest wynikiem moich badań ustalonych we wspólnym artykule P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...* (cz. I), s. 4; P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...* (cz. II), s. 15.

<sup>112</sup> Wyrok C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, pkt 19.

<sup>113</sup> Wyrok C-206/13, Siragusa, pkt 25–26.

prawa UE. Podobnie będzie z zakresem zastosowania zasad ogólnych prawa UE, które nie są prawami podstawowymi regulowanymi w KPP<sup>114</sup>.

W praktyce oznacza to, że sądy krajowe mogą oceniać elementy praworządności tylko w sytuacji, gdy w zawisłej przed nimi sprawie występuje dodatkowo jeszcze jakiś inny element unijny<sup>115</sup>. Aby przełożyć to na praktykę postępowania toczących się przed sądami krajowymi, posłużymy się ponownie, tak jak w rozdziale V pkt 3.1, przykładem zasady skutecznej ochrony sądowej stanowiącej element praworządności. Dla przypomnienia: zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa UE wynikającą z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, wyrażoną w art. 6 i 13 EKPC, a obecnie również zasadą uwzględnioną w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP<sup>116</sup>.

W tym względzie, po pierwsze, przed wyrokiem ASJP relacja między art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP nie była w orzecznictwie TS wyjaśniona. Zgodnie z art. 47 KPP, każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami określonymi w art. 47 akapity drugi i trzeci KPP (tj. m.in. sądem niezawisłym i bezstronnym). Jak stwierdza TS, prawu temu „odpowiada spoczywający na państwach członkowskich stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”<sup>117</sup>. W wyroku w sprawie El Hassani Trybunał orzekł, że art. 47 KPP, stanowi „potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej”<sup>118</sup>. Przy takim zbiegu przepisów, które zawierają zbliżoną treść, nie było do tej pory jasne, czy w odniesieniu do obu przepisów należy stosować wynikające z orzecznictwa TS kryterium zakresu zastosowania prawa UE na potrzeby spełnienia wymagań z art. 51 KPP (co umożliwi zastosowanie art. 47 KPP), także w kontekście dziedzin „objętych prawem Unii” na potrzeby art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W orzeczeniach przed wydaniem wyroku ASJP Trybunał tak naprawdę badał jedynie to, czy występuje element unijny uzasadniający zastosowanie Karty, nie analizując odrębnie art. 19 ust. 1 akapit

<sup>114</sup> Wyrok TS z 10.07.2014 r., C-198/13 Victor Manuel Julian Hernández i in. v. Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) i in., ECLI:EU:C:2014:2055, pkt 33: „Jak wynika z wyjaśnień dotyczących art. 51 karty, które zgodnie z jej art. 52 ust. 7 powinny być uwzględniane przy jej wykładni, pojęcie «stosowania» użyte w tym art. 51 potwierdza orzecznictwo Trybunału dotyczące możliwości stosowania praw podstawowych Unii jako ogólnych zasad prawa Unii wypracowanych przed wejściem w życie karty (wyroki: Wachauf, 5/88, EU:C:1989:321; ERT v. DEP, C-260/89; Annibaldi, C-309/96, EU:C:1997:631). Zgodnie z tymi wyjaśnieniami wymóg poszanowania praw podstawowych gwarantowanych w prawie Unii jest wiążący dla państw członkowskich wyłącznie wtedy, gdy działają one w ramach stosowania prawa Unii (zob. podobnie wyrok Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 18)”.

<sup>115</sup> Zob. np. wyrok C-279/09, DEB, pkt 14 i 15.

<sup>116</sup> Wyrok C-279/09, DEB, pkt 29–33.

<sup>117</sup> Tak P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych...* (cz. I), s. 7–8. Zob. wyrok C-682/15, Berlioz Investment Fund, pkt 44.

<sup>118</sup> Wyrok C-403/16, El Hassani, pkt 38.

drugi TUE. I tak, w sprawie *Berlioz Investment Fund* Trybunał badał zakres zastosowania prawa UE jedynie z perspektywy KPP<sup>119</sup>. Stwierdził, że w tym przypadku ten zakres wynika z dyrektywy 2011/16<sup>120</sup>. W sprawie *Online Games* Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej, w szczególności w rozumieniu art. 47 KPP, w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>121</sup>. Następnie jednak badał już tylko, czy spełnione jest wymaganie pozostawiania w zakresie zastosowania prawa unijnego na potrzeby art. 51 KPP. Ostatecznie prawo unijne miało zastosowanie, ponieważ sprawa wchodziła w zakres regulacji swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE). Te dwie sprawy pokazują, że w celu weryfikacji ustawodawstwa krajowego pod kątem skutecznej ochrony sądowej należało udowodnić, iż sprawa wchodzi w zakres zastosowania prawa unijnego na potrzeby art. 51 KPP. Wynikało z nich też, że nie przeprowadza się odrębnego badania tego zakresu pod kątem art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 KPP, a ponadto że sam fakt naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie dawał w sprawie możliwości zastosowania prawa UE. W tych sprawach element unijny tradycyjnie wynikał z innych czynników niż naruszenie elementów zasady skutecznej ochrony sądowej (jako elementu praworządności).

Po drugie, w dotychczasowym orzecznictwie dotyczącym skutecznej ochrony sądowej (na tle art. 47 KPP) Trybunał nie zawsze uważał, że sprawa jest objęta zakresem zastosowania prawa unijnego, jeżeli kwestia skutecznej ochrony sądowej miała w danej sprawie skutek jedynie potencjalny lub pośredni w stosunku do przedmiotu postępowania przed sądem krajowym. Zgodnie z orzecznictwem TS w przypadku ustalania zakresu zastosowania KPP konieczne jest ustalenie związku między aktem prawa Unii a rozpatrywanym środkiem krajowym, który wykracza poza bliskość danych dziedzin lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą<sup>122</sup>. Przede wszystkim, w przekonaniu TS, okoliczność, że środek krajowy należy do dziedziny objętej kompetencją Unii, nie oznacza jeszcze, iż jest on objęty zakresem stosowania prawa Unii, a więc również Karty<sup>123</sup>. Trybunał badał również w tym kontekście, czy występują w danej dziedzinie przepisy prawa UE, które mogą mieć znaczenie dla dziedziny regulowanej przez prawo krajowe<sup>124</sup>.

Przy uwzględnieniu powyższych kryteriów Trybunał uznał, że regulacja odpowiedzialności finansowej za nieprawidłowe działanie wymiaru sprawiedliwości, które

<sup>119</sup> Wyrok C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, pkt 44.

<sup>120</sup> Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15.02.2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.Urz. UE L 64, s. 1).

<sup>121</sup> Wyrok C-685/15, *Online Games Handels GmbH* i in. v. Landespolizeidirektion Oberösterreich, pkt 54.

<sup>122</sup> Wyrok C-206/13, *Siragusa*, pkt 24.

<sup>123</sup> Wyrok TS z 15.09.2011 r. w sprawach połączonych C-483/09 i C-1/10, *Postępowania karne v. Magatte Gueye (C-483/09) i Valentiñ Salmerón Sánchez (C-1/10)*, ECLI:EU:C:2011:583, pkt 55, 69, 70; zob. także wyrok C-370/12, *Pringle*, pkt 104, 105, 180, 181.

<sup>124</sup> Wyrok C-206/13, *Siragusa*, pkt 25.

leży w dziedzinie objętej kompetencją UE na podstawie art. 153 ust. 2 TFUE, nie oznacza możliwości zastosowania Karty praw podstawowych<sup>125</sup>. W sprawie *Vinkov* Trybunał uznał z kolei, że nie są objęte zakresem zastosowania Karty przepisy krajowe, które naruszają prawo do sądu w odniesieniu do sankcji za wykroczenia drogowe, choć sąd krajowy próbował uzasadnić, że taki brak może mieć wpływ na zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń. Trybunał uznał jednak, że ten problem dotyczy jedynie spraw o charakterze transgranicznym, a ponieważ przed sądem krajowym taka sprawa nie zawisła, Trybunał nie zastosował Karty<sup>126</sup>.

W sprawie *Demarchi Gino*, dotyczącej krajowej ustawy regulującej kwestie odszkodowania za przewlekłość postępowania sądowego<sup>127</sup>, sąd krajowy twierdził, że ustawa ma zastosowanie w sprawach czysto wewnętrznych, ale również w sprawach z elementem unijnym. W tym ostatnim zakresie, mając na uwadze konieczność kontroli czasu trwania postępowań sądowych, ustawa gwarantuje prawidłowe funkcjonowanie przestrzeni prawnej Unii, zapobiegając pozbawieniu skuteczności – wskutek przewlekłości postępowań sądowych – wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych, na którym opiera się współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych. Ponadto zawisłe przed sądem krajowym sprawy, których przewlekłość doprowadziła do skazania państwa, są postępowaniami upadłościowymi, a więc postępowaniami wchodzącymi w zakres dziedziny, w której UE wykonała już swą kompetencję, wydając liczne akty. Trybunał stwierdził jednak, że prawo Unii w obecnym stanie nie zawiera żadnych szczególnych uregulowań w zakresie windykacji sum należnych od państwa z tytułu słusznej rekompensaty z powodu przewlekłości postępowania sądowego i z tego powodu odmówił oceny uregulowań krajowych pod kątem zasady skutecznej ochrony sądowej zawartej w art. 47 KPP. Zauważył przy tym, że brak jest okoliczności pozwalających stwierdzić, iż celem mającej ogólny charakter ustawy krajowej jest wdrożenie przepisu prawa unijnego z dziedziny współpracy sądowej. Konkluzji tej nie zmieniło nawet to, że ustawa, co TS sam przyznał, „mogła mieć pośredni wpływ” na funkcjonowanie unijnej przestrzeni sprawiedliwości.

Wreszcie w sprawie *Torralbo Marcos*<sup>128</sup> przedmiotem postępowania przed sądem krajowym były przepisy regulujące opłaty w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości. *Torralbo Marcos*, były pracownik przedsiębiorstwa *Korota*, wszczął postępowanie w celu uzyskania stwierdzenia, że jego były pracodawca jest niewypłacalny i w ten sposób chciał uzyskać wynagrodzenie ze specjalnego funduszu gwarantującego

<sup>125</sup> Wyrok C-198/13, *Victor Manuel Julian Hernández* i in. v. Reino de España (Subdelegación del Gobierno de España en Alicante) i in., pkt 38.

<sup>126</sup> Wyrok TS z 7.06.2012 r., C-27/11, *Anton Vinkov v. Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*, ECLI:EU:C:2012:326.

<sup>127</sup> Postanowienie TS z 7.09.2017 r., C-177/17, *Demarchi Gino S.a.s. i Graziano Garavaldi v. Ministero della Giustizia*, ECLI:EU:C:2017:656.

<sup>128</sup> Wyrok C-265/13, *Torralbo Marcos*. Zob. też L. Pech, S. Platon, *A. Court of Justice Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, CMLRev. 2018/55(6), s. 1838.



świadczenia pracownicze zgodnie z art. 3 dyrektywy 2008/94<sup>129</sup>. Opłaty sądowe będące przedmiotem sporu dotyczyły nadzwyczajnego środka odwoławczego wobec orzeczenia, którym sąd krajowy oddalił wniosek o skierowanie ugody do egzekucji, złożonego przez Torralba Marcosa na podstawie prawa krajowego. Celem tego postępowania było uzyskanie stwierdzenia niewypłacalności przedsiębiorstwa Korota, co w następnym kroku umożliwiłoby uzyskanie świadczeń na podstawie art. 3 dyrektywy 2008/94. Zdaniem Torralbo Marcosa zasada skutecznej ochrony sądowej stała na przeszkodzie konieczności ponoszenia przez niego opłat sądowych, ponieważ na mocy prawa krajowego przyznano mu pomoc prawną<sup>130</sup>. Trybunał uznał jednak, że samo usiłowanie uzyskania stwierdzenia niewypłacalności w celu skorzystania z art. 3 dyrektywy 2008/94, nie jest wystarczające, by w obecnym stadium postępowania uznać, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym wchodzi w zakres stosowania dyrektywy, a w konsekwencji prawa Unii. Sam fakt, że postępowanie, które jest związane z opłatami kwestionowanymi pod kątem zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>131</sup>, prowadzi pośrednio do możliwości skorzystania z uprawnień zawartych w dyrektywie unijnej, Trybunał uznał za niewystarczającą okoliczność, by zastosowanie znalazł art. 47 KPP<sup>132</sup>.

### 1.3.1.2. Skutki wyroku ASJP dla postępowań przed sądami krajowymi

Jak wskazałem w rozdziale V pkt 3.1.2, w wyroku ASJP Trybunał wyraźnie oddzielił zakres zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który dotyczy dziedzin „objętych prawem Unii”, od zakresu zastosowania Karty w świetle art. 51 ust. 1 KPP, który dotyczy sytuacji, w której państwa członkowskie „stosują” prawo UE (podobnie jak w przypadku zasad ogólnych prawa UE)<sup>133</sup>. Modyfikacja polega w tym wypadku na uznaniu, że konieczność dokonania oceny standardu niezawisłości sądu krajowego w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej, ujętej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi samodzielny element unijny w sprawie, pod warunkiem że ten sąd krajowy ma kompetencje do interpretowania i stosowania prawa unijnego<sup>134</sup>.

<sup>129</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/94/WE z 22.10.2008 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz.Urz. UE L 283, s. 36). Zgodnie z art. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy: „Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne, aby instytucje gwarancyjne zapewniły, z zastrzeżeniem art. 4, wypłatę należności z tytułu niezaspokojonych roszczeń pracowników, wynikających z umowy o pracę lub stosunku pracy, włączając w to, jeśli stanowi tak prawo krajowe, wypłatę odprawy w związku z ustaniem stosunku pracy”.

<sup>130</sup> Wyrok C-265/13, Torralba Marcos, pkt 24.

<sup>131</sup> Wyrok C-279/09, DEB – dla sytuacji, w której opłaty wchodzi w zakres zastosowania prawa UE.

<sup>132</sup> Choć TS wskazał również, że tak naprawę pracownik powinien był się zwrócić do innego sądu, a nie skarżyć postanowienie, w którym pobierane są kwestionowane opłaty sądowe. Zdaniem TS postanowienie to nie przesądza kwestii niewypłacalności spółki Korota ani ewentualnego prawa zainteresowanego do uzyskania od instytucji gwarancyjnej pokrycia jego nieodzyskanych wierzytelności socjalnych zgodnie z dyrektywą 2008/94 w przypadku uznania spółki Korota za niewypłacalną w rozumieniu właściwych przepisów krajowych. Zob. wyrok C-265/13, Torralba Marcos, pkt 41–42.

<sup>133</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 29.

<sup>134</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 40.

Ustalono zostało, że skutki wyroku ASJP dotyczą tylko jednego, choć bardzo istotnego, elementu praworządności w rozumieniu art. 2 TUE (zasady skutecznej ochrony sądowej) oraz że nie jest pewne, czy i w jakim zakresie podobne podejście będzie mogło zostać zastosowane do innych elementów praworządności. W odniesieniu do pozostałych elementów praworządności brakuje bowiem tak silnego uzasadnienia aksjologicznego, jakie istnieje w przypadku art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i zasady skutecznej ochrony sądowej. Ochrona statusu sądów krajowych, jako sądów prawa UE, jest bowiem naturalną kontynuacją już istniejącej linii orzeczniczej TS, chroniącej mandat sądów krajowych przed ingerencją innych sądów krajowych lub organów państwa<sup>135</sup>.

Niemniej skutki wyroku ASJP, choć nie są całkowicie jasne, mogą sięgać dużo dalej, niż tylko ochrona ściśle instytucjonalnego statusu sądów krajowych w rozumieniu art. 267 TFUE, które mogą stosować i dokonywać wykładni prawa UE. Zasada skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE<sup>136</sup> dotyczy bowiem wielu aspektów postępowań przed sądami krajowymi, nie tylko kwestii niezawisłości sędziowskiej i wynagrodzenia sędziów. Jak wskazują L. Pech i S. Platon, zasada ta obejmuje m.in.: prawo do sprawiedliwego procesu, prawo do uzyskania wyroku w rozsądnym czasie, prawo do niezależnego sądu ustanowionego prawem, prawo do pomocy prawnej, a także prawo do obrony<sup>137</sup>. M. Krajewski dodaje do tego: dostęp do sądu, jurysdykcję sądów krajowych, prawa procesowe stron, reguły dowodowe czy środki ochrony prawnej<sup>138</sup>.

Dopiero przyszłe orzecznictwo pokaże, w jakim zakresie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zyskał status postanowienia, które może być samodzielnym przedmiotem postępowania przed sądami krajowymi. Należy bowiem pamiętać, że wynik sprawy ASJP dotyczył kwestii niezawisłości sędziowskiej, która w wyroku LM została przez TS uznana za element „istotnej treści”<sup>139</sup> prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego z art. 47 KPP<sup>140</sup>. Jest to więc – w kontekście zasady skutecznej ochrony sądowej – element szczególnie, przesądzający o istocie tej zasady. Nie wszystkie wymienione elementy zasady skutecznej ochrony sądowej mają taki status. L. Pech i S. Platon twierdzą jednak, że nie ma podstaw do różnicowania ele-

<sup>135</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.2.

<sup>136</sup> Wymaga podkreślenia, że w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mowa jest dokładnie o zapewnieniu „skutecznej ochrony prawnej”, a nie tylko sądowej, co może sugerować szerszy zakres zastosowania tej zasady. Zob. w tym względzie A. Wróbel, N. Półtorak [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Komentarz, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, komentarz do art. 47, nb 49.

<sup>137</sup> L. Pech, S. Platon, *A. Court of Justice Judicial independence...*, s. 1844.

<sup>138</sup> M. Krajewski, *Who is Afraid of the European Council? The Court of Justice's Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges*, „European Constitutional Law Review” 2018/14, s. 808–809; M. Górski, *Prawo do skutecznego środka...*, s. 37.

<sup>139</sup> Zob. M. Brkan, *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core*, „European Constitutional Law Review” 2018/14, s. 332.

<sup>140</sup> Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 59.



mentów zasady skutecznej ochrony sądowej pod kątem skutków wyroku ASJP dla art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W wyroku ASJP Trybunał zdaje się bowiem odnosić do tej zasady w całości<sup>141</sup> w kontekście obowiązku państw członkowskich do ustanowienia systemu środków i procedur zapewniających skuteczną kontrolę sądową<sup>142</sup>. Dla Trybunału wynika z tego, że każde państwo członkowskie powinno zapewnić, by „organy” należące jako sąd w rozumieniu prawa Unii do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem UE odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej<sup>143</sup>. Także na wcześniejszym etapie uzasadnienia wyroku ASJP Trybunał odnosi argumentację do organów sądowych – w kontekście wzajemnego zaufania<sup>144</sup>, powierzenia kontroli sądowej<sup>145</sup>, współpracy z Trybunałem<sup>146</sup>.

Ostateczna odpowiedź na pytania: jaki zakres zasady skutecznej ochrony sądowej objęty będzie szczególną ochroną art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle wyroku ASJP, a także czy ten zakres będzie wykraczał poza instytucjonalny status sądu krajowego i w jakim zakresie obejmie również inne elementy „środków i procedur”<sup>147</sup> w dziedzinach objętych prawem UE, przyniesie dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału. Sam fakt, że Trybunał odnosi się do obowiązku zapewnienia środków i procedur w kontekście skutecznej ochrony sądowej, daje podstawy do twierdzenia, że skutki art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE określone w wyroku ASJP będą wykraczały poza tylko instytucjonalny status krajowych organów sądowych<sup>148</sup>. Należy się również zastanowić, w jaki sposób wyrok ASJP może wpłynąć na poszczególne rodzaje spraw przed sądami krajowymi.

<sup>141</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 35.

<sup>142</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 34.

<sup>143</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 37.

<sup>144</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 30.

<sup>145</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 32.

<sup>146</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 33.

<sup>147</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 34.

<sup>148</sup> Takie rozumienie wyroku ASJP potwierdza również zakres zarzutów, które sformułowała Komisja w ramach postępowania przedsądowego z art. 258 TFUE (list z zarzutami) wszczętego w dniu 3.04.2019 r. przeciwko Polsce w odniesieniu do nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów. Zob. komunikat prasowy Komisji w 3.04.2019 r. IP/19/1957, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm) (dostęp: 3.04.2019 r.). Komisja jest zdania, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 TUE w zw. z art. 47 KPP, które ustanawiają prawo do skutecznego środka prawnego przed niezależnym i bezstronnym sądem. Zarzuty te dotyczą instytucjonalnego status sądu dyscyplinarnego, ale również toczącej się przed nim procedury. Zdaniem Komisji nowy system środków dyscyplinarnych nie gwarantuje, że w sprawie dyscyplinarnej dotyczącej sędziego sądu powszechnego w pierwszej instancji orzekał będzie „sąd ustanowiony na mocy ustawy”, gdyż system ten uprawnia Prezesa Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego do wyznaczenia – *ad hoc* i z niemal nieograniczoną swobodą – sądu dyscyplinarnego pierwszej instancji właściwego do osądzenia danej sprawy. Nowy system środków dyscyplinarnych ogranicza również prawa procesowe sędziów obwinionych w postępowaniu dyscyplinarnym i nie gwarantuje, że sprawy będą rozpatrywane w rozsądnym terminie, poprzez umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości i Prezydentowi RP ciągłego podtrzymywania zarzutów przeciwko sędziom sądów powszechnych przez powoływanie rzeczników dyscyplinarnych. Nowy system wpływa także, zdaniem Komisji, na prawo sędziów do obrony.

**Typ 1.** Istotną zmianę, a w zasadzie samodzielny nowy typ sprawy przed sądem krajowym, wyrok ASJP wprowadza w sytuacji, w której z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zamierzają skorzystać sędziowie krajowi, którzy są bezpośrednio dotknięci potencjalnym naruszeniem tego standardu. W takiej sytuacji bezpośrednim przedmiotem sprawy jest roszczenie sędziego wynikające ze standardu skutecznej ochrony sądowej. Tego typu sprawą była właśnie sprawa ASJP, w której stowarzyszenie sędziowskie prowadziło spór z pracodawcą, tj. sądem krajowym (Tribunal de Contas, trybunałem obrotowym), o wynagrodzenie. W takim wypadku sami sędziowie wywodzą bezpośrednio prawa z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, który uruchamia również standard art. 47 KPP. Zgodnie z wyrokiem ASJP wystarczy w tego typu sprawach wykazanie, że sąd, w którym sędziowie dochodzący swoich roszczeń pełnią funkcję, jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE i może stosować prawo unijne, by sprawa weszła w zakres zastosowania prawa UE w postępowaniu przed sądem krajowym.

Do tego typu spraw można zaliczyć np. spór toczący się między sędzią NSA i Krajową Radą Sądownictwa w sprawie wydanej przez Krajową Radę opinii w przedmiocie dalszego zajmowania stanowiska sędziego NSA<sup>149</sup>. W sprawie tej sędzia NSA, który ukończył 65 lat, wystąpił do Sądu Najwyższego z odwołaniem od negatywnej dla niego opinii dotyczącej dalszego zajmowania przez niego stanowiska sędziowskiego, wydanej przez KRS. Na poparcie tego odwołania powołane zostały zarzuty oparte na naruszeniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TFUE, art. 47 KPP, ale także art. 9 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE w zakresie dyskryminacji ze względu na wiek<sup>150</sup>.

Do spraw tego typu można też zaliczyć wniesione przez niektórych sędziów SN pództwa o ustalenie stosunku służbowego<sup>151</sup>. W uzasadnieniach postanowień o zadaniu pytania prejudycjalnego jest mowa o tym, że pozew „oparty został między innymi na naruszeniu zakazu dyskryminacji ze względu na wiek z art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”<sup>152</sup>. Nie jest więc jasne, czy

<sup>149</sup> Zob. zawiśłą przed SN sprawę III PO 7/18. Sprawa zarejestrowana przed TS pod sygn. C-585/18; została ona połączona ze sprawami C-624/18 oraz C-625/18 i będzie rozpatrywana w trybie przyspieszonym – zob. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=208542&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=14328541> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>150</sup> Do pierwszego typu spraw można zaliczyć również sprawy dotyczące odwołań od uchwały KRS w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Zob. postanowienie NSA z 21.11.2018 r. w sprawie II GOK 2/18 (sygn. sprawy przed TSUE C-824/18 Krajowa Rada Sądownictwa).

<sup>151</sup> Są to np. zawisłe przed SN sprawy C-624/18 (III PO 8/18) i C-625/18 (III PO 9/18), w których SN zwrócił się do TS w ramach sporów toczących się między sędziami SN a Sądem Najwyższym w przedmiocie żądania ustalenia, że ich stosunek służbowy jako sędziów tego sądu nie przekształcił się w stosunek służbowy sędziów w stanie spoczynku. Zob. postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 8/18; postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 9/18.

<sup>152</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303, s. 16; polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79).



jako podstawa powództwa wskazany został art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (art. 47 KPP UE)<sup>153</sup>. Niezależnie od powyższych wątpliwości dotyczących podstaw wywodzonych roszczeń, tego typu sprawy są sprawami, w których – po wyroku ASJP – art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP mogły stanowić samodzielną podstawę roszczeń sędziów krajowych.

Powyższe sprawy zawierają również wątek dotyczący zasady skutecznej ochrony sądowej w kontekście konieczności oceny statusu Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego. To ta izba bowiem jest na mocy art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o SN właściwa do rozpatrywania spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawa z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku. W myśl art. 79 ustawy o SN – sprawy tego typu są rozpoznawane w pierwszej instancji przez Sąd Najwyższy w składzie jednego sędziego Izby Dyscyplinarnej, a w drugiej instancji – przez trzech sędziów Izby Dyscyplinarnej. Izba ta jednak, w chwili wnoszenia niektórych powództw, była nieobsadzona<sup>154</sup>, a w chwili wnoszenia innych została obsadzona w całości przez sędziów nominowanych przez Krajową Radę Sądownictwa wybraną w sposób, który budzi istotne wątpliwości co do niezależności tego organu od władzy wykonawczej i ustawodawczej<sup>155</sup>. W związku z tym powstało pytanie, czy obu przypadkach zachowany został standard zasady skutecznej ochrony sądowej, a jeżeli nie, to czy istnieje podstawa do odmowy zastosowania przepisów krajowych zastrzegających właściwość Izby Dyscyplinarnej do rozpatrywania tego typu spraw.

W powyższych sprawach toczących się przed SN powołano dyrektywę 2000/78/WE, która przesądza o objęciu tych spraw zakresem zastosowania prawa UE. Nie wykorzystano więc do końca z nowatorskich skutków wyroku ASJP. Można domniemywać, że użycie dyrektywy 2000/78/WE jest uzasadnione tym, że roszczenia oparte na tej dyrektywie wchodzą w zakres właściwości Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, która rozpatruje te odwołania wobec wątpliwości co do właściwości Izby Dyscyplinarnej.

**Typ 2.** W odniesieniu do wskazanych w rozdziale V pkt 1.3.1.1 spraw, takich jak sprawa *Online Games*<sup>156</sup>, w których występuje element unijny wynikający z innych aspektów prawa UE (np. aktu prawa wtórnego albo swobody unijnej), wyrok w sprawie ASJP nie wprowadza istotnej zmiany. W takich sprawach, także

<sup>153</sup> Zob. podobnie zawisła przed SN sprawa III PO 6/18 (zarejestrowana przed TS pod sygnaturą C-537/18). Sprawa dotyczy odwołania od negatywnej opinii KRS sędziego SN. Odwołująca się sędzia wniosła odwołanie, w którym m.in. (odwołanie, s. 22) zarzuciła naruszenie zakazu dyskryminacji ze względu na wiek z art. 2 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE. Zob. Postanowienie SN z 1.08.2018 r. w sprawie III PO 6/18.

<sup>154</sup> Zob. zawisła przed SN sprawa III PO 6/18.

<sup>155</sup> Zob. np. postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 8/18.

<sup>156</sup> Wyrok C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in. v. Landespolizeidirektion Oberösterreich*.

przed wyrokiem ASJP, zastosowanie mógł znaleźć standard skutecznej ochrony sądowej. W kontekście polskim przykładem tego typu 2. będą toczące się przed Sądem Najwyższym postępowania, w których zwrócono się z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości odnośnie do zasady skutecznej ochrony sądowej w kontekście nieusuwalności sędziów<sup>157</sup> oraz wprowadzenia procedury uzależniającej możliwość dalszego zajmowania stanowiska przez sędziego od uznaniowej decyzji władzy wykonawczej. I tak, w sprawie II PK 153/17<sup>158</sup> element unijny związany był z wątpliwościami Sądu Najwyższego co do prawidłowości zastosowania krajowego prawa procesowego stanowiącego implementację przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>159</sup> oraz dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.12.1996 r. dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług<sup>160</sup>. W sprawie III UZP 4/18<sup>161</sup> natomiast element unijny wiązał się z wątpliwościami dotyczącymi wykładni art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>162</sup>. W tego typu sprawach bez wątpienia powinien orzekać sąd krajowy spełniający standardy zasady skutecznej ochrony sądowej. Taki byłby też związek standardu zasady skutecznej ochrony sądowej z przedmiotem postępowania na potrzeby procedury prejudycjalnej z art. 267 TFUE. Jak stwierdza TS, pytania sądu krajowego mogą dotyczyć całego procesu prowadzącego do wydania wyroku przez sąd krajowy, tak aby Trybunał był w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd krajowy jest zobowiązany stosować w celu wydania orzeczenia<sup>163</sup>. Jak słusznie wskazują M. Kawczyńska i S. Biernat, jest to związek „nowego rodzaju” polegający na ustaleniu w świetle prawa unijnego – już na wstępie postępowania – zdolności

<sup>157</sup> W związku z obniżeniem przez ustawodawcę wieku stanu spoczynku z 70 lat do 65 lat i zastosowaniem nowego wieku emerytalnego do sędziów w służbie czynnej.

<sup>158</sup> Postanowienie SN z 3.10.2018 r., II PK 153/17, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20pk%20153-17-1.pdf> (dostęp: 12.03.2019 r.). Sprawa została zarejestrowana pod sygnaturą C-668/18 Uniparts (sąd krajowy wnioskuje w tej sprawie o jej połączenie ze sprawą C-522/18 Zakład Ubezpieczeń Społecznych). W tej sprawie prezes Trybunału zezwolił na prowadzenie postępowania przyspieszonego – zob. postanowienie prezesa TS z 11.12.2018 r. w sprawie C-668/18 BP v. Uniparts SARL, ECLI:EU:C:2018:1003.

<sup>159</sup> Dz.Urz. UE L 351, s. 1.

<sup>160</sup> Dz.Urz. UE L 18 z 1997 r., s. 1, ze sprost.; polskie wydanie specjalne 2004, rozdz. 5, t. 2, s. 431.

<sup>161</sup> Postanowienie SN z 2.08.2018 r., III UZP 4/18, [http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty\\_o\\_sprawach/EditForm/III-UZP-0004-18\\_pytanie\\_prejudycjalne.pdf](http://www.sn.pl/aktualnosci/SiteAssets/Lists/Komunikaty_o_sprawach/EditForm/III-UZP-0004-18_pytanie_prejudycjalne.pdf) (dostęp: 12.03.2019 r.). Sprawa została zarejestrowana w TS pod sygnaturą C-522/18 i objęta postępowaniem przyspieszonym – zob. postanowienie prezesa TS z 26.09.2018 r. w sprawie C-522/18 D.Š. v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Jaśle, przy udziale: Prokuratury Krajowej, ECLI:EU:C:2018:786.

<sup>162</sup> Dz.Urz. UE L 284, s. 1.

<sup>163</sup> Wyrok TS z 11.06.2015 r., C-226/13, *Stefan Fahrenbrock i in. v. Hellenische Republik*, ECLI:EU:C:2015:383, pkt 30–32.

sądu krajowego do orzekania w sprawach, w których ma być stosowane (choćby potencjalnie) prawo unijne<sup>164</sup>.

Pozostają jeszcze dwa typy spraw, w których strony nie wywodzą bezpośrednio roszczeń z zasady skutecznej ochrony sądowej i art. 19 ust. 1 TUE (tj. nie są to sprawy roszczeń sędziów krajowych jak w ASJP) i w których zarazem nie występuje klasyczny element unijny (jak w sprawie *Online Games*<sup>165</sup>). Są to sprawy wskazane w pkt 1.3.1.1, w których kwestia skutecznej ochrony sądowej miała w danej sprawie skutek jedynie potencjalny czy pośredni w stosunku do przedmiotu postępowania przed sądem krajowym, a także sprawy, w których nie występuje żaden element unijny, ale sędzia wnosi o sprawdzenie swojego statusu na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

**Typ 3.** Trzeci typ spraw to sprawy dotyczące „pośredniego wpływu” standardów zasady skutecznej ochrony sądowej na postępowanie przed sądem krajowym. Takie jak sprawa *Vinkov, Demarchi Gino czy Torralbo Marcos* (zob. rozdział VI pkt 1.3.1.1) mogą zostać postawione w nowym świetle na skutek wyroku w sprawie ASJP. Są to sprawy, w których strona (inna niż sędzia krajowy czerpiący wprost roszczenia z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE) zamierza wywieść określone skutki z zasady skutecznej ochrony sądowej przy braku innego elementu unijnego (uznanego do tej pory jedynie za pośredni dla przedmiotu sprawy). Dla przypomnienia Trybunał uznał w wyroku ASJP, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma zastosowanie w „dziedzinach objętych prawem Unii”, przy czym w kontekście oceny instytucjonalnego statusu sądu krajowego wystarczy w tym względzie wykazanie, że sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE może stosować prawo UE. Ze względu na różnicę w podejściu do zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP mogłoby to oznaczać, że np. w sprawie *Vinkov* za wystarczający będzie można uznać potencjalny wpływ przedmiotu sprawy na zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń w europejskiej przestrzeni sądowej, która jest dziedziną objętą prawem Unii w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE<sup>166</sup>. Podobnie w sprawie *Demarchi Gino* być może pośredni wpływ przedmiotu sprawy na funkcjonowanie unijnej przestrzeni sprawiedliwości wystarczy, by został zastosowany standard z art. 19 ust. 1 TUE. Wreszcie w takiej sprawie jak *Torralbo Marcos* postępowanie, które jest związane z opłatami kwestionowanymi pod kątem zasady skutecznej ochrony sądowej, a które prowadzi pośrednio do możliwości skorzystania z uprawnień zawartych w dyrektywie unijnej,

<sup>164</sup> S. Biernat, M. Kawczyńska, *Why the Polish Supreme Court's Reference on Judicial Independence to the CJEU is Admissible after all*, *Verfassungsblog*, 23.08.2018 r., <https://verfassungsblog.de/why-the-polish-supreme-courts-reference-on-judicial-independence-to-the-cjeu-is-admissibleafter-all/> (dostęp: 8.09.2018 r.). Zob. odnośnie do dopuszczalności pytań prejudycjalnych w tej sprawie również M. Szwed, *Głosa do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 2 sierpnia 2018 r. (sygn. akt III UZP 4/18)*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2018/80(5), s. 132.

<sup>165</sup> Wyrok C-685/15, *Online Games Handels GmbH i in. v. Landespolizeidirektion Oberösterreich*.

<sup>166</sup> Wyrok C-27/11, *Anton Vinkov v. Nachalnik Administrativno-nakazatelna deynost*.

być może będzie można uznać za wystarczające dla zastosowania art. 19 ust. 1 TUE. Tak jak w wyroku ASJP zakresem zastosowania prawa UE został objęty sąd krajowy, który może stosować prawo unijne, tak też tego typu sprawy mające potencjalny związek z obszarami objętymi prawem UE mogą zostać wciągnięte w zakres zastosowania art. 19 ust. 1 TUE. Należy jednak podkreślić, że nie ma pewności, czy w tego typu sprawach po wyroku ASJP Trybunał uzna, że związek przedmiotu sprawy z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE jest wystarczający. W tym zakresie odpowiedź musi przynieść przyszłe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

**Typ 4.** Pozostaje jeszcze czwarty typ spraw, w których nie występuje żaden element unijny – bezpośredni albo pośredni czy taki, który wynikałby z art. 19 ust. 1 TUE zinterpretowanego w świetle wyroku ASJP (strony nie czerpią więc praw z art. 19 ust. 1 TUE). Zakładamy więc, że sąd krajowy w takiej sprawie nie stosuje prawa UE (przedmiot sprawy nie ma związku z prawem UE), choć sąd ten może stosować prawo UE w innych sprawach, które rozpatruje. Z tego typu sprawami mamy do czynienia w postępowaniach, w których sędziowie polscy kwestionują regulacje dotyczące rygoru dyscyplinarnego dla sędziów<sup>167</sup>. Na przykład w sprawie prowadzonej przez SO w Łodzi spór dotyczy roszczenia o wypłatę dotacji celowych na wykonywanie powierzonych Miastu Łowicz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej<sup>168</sup>, a w sprawie prowadzonej przez SO w Warszawie – sprawy karnej wszczętej przeciwko oskarżonym o udział w dwóch uprowadzeniach z pozbawieniem wolności w celu osiągnięcia korzyści majątkowej<sup>169</sup>. Przedmiot tych spraw najprawdopodobniej nie jest związany z elementem unijnym, a przynajmniej nie zostało to uwidocznione w pytaniach prejudycjalnych. Jeżeli byłoby inaczej, to sprawy te należałoby zaliczyć do wskazanego wyżej typu drugiego. Sądy te postanowiły zbadać w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej zmiany prawne przeprowadzone w odniesieniu do systemu postępowania dyscyplinarnego w stosunku do sędziów, ponieważ uznają, że ten system może wpłynąć na niezawisłość sędziowską. Pomijając ewentualne ograniczenia, które wynikają z założeń procedury prejudycjalnej, są to sprawy, w których art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ma stanowić wyłączną podstawę zbadania przepisów krajowych określających status sądu krajowego jako sądu niezawisłego. Przedmiot sprawy toczącej się przed sądem krajowym w tym wypadku nie dotyczy zatem „dziedziny objętej prawem UE”, choć regulacje dotyczące postępowania dyscyplinarnego mogą w ten zakres wchodzić<sup>170</sup>. Sądy w tych sprawach żądają ustalenia, że status instytucjonalny sądu w każdej okoliczności sam w sobie jest „dziedziną objętą prawem Unii”. Gdyby uznać, że na skutek wyroku ASJP także

<sup>167</sup> Sąd Okręgowy w Warszawie VIII L 146/18 – zawisła przed TS sprawa C-563/18; Sąd Okręgowy w Łodzi I C 205/17 – zawisła przed TS sprawa C-558/18; Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim – zawisła przed TS sprawa C-623/18.

<sup>168</sup> Sąd Okręgowy w Łodzi I C 205/17, C-558/18.

<sup>169</sup> Sąd Okręgowy w Warszawie VIII L 146/18, C-563/18.

<sup>170</sup> Wyrok C-614/14, *Postępowanie karne v. Atanas Ognyanovov*, a także postanowienie C-8/19, *Postępowanie karne v. RH*, pkt 19.



w tego typu kwestiach art. 19 ust. 1 TUE daje samodzielną możliwość badania standardów krajowych w każdej sprawie, jedynym łącznikiem danej sprawy z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE byłby po prostu orzekający w tej sprawie sąd, bez żadnego związku z toczącą się przed tym sądem sprawą. Choć nie jest wykluczone, by Trybunał Sprawiedliwości odczytał wymogi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w taki sposób, to wydaje się, że nie takie były intencje TS przy wydawaniu wyroku ASJP. Nie ulega natomiast wątpliwości, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE mógłby znaleźć zastosowanie w sytuacji, w której wobec sędziego krajowego wszczęto postępowanie dyscyplinarne. W takim postępowaniu bowiem sędzia, któremu zarzuca się naruszenie prawa, może czerpać uprawnienia wprost z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, o ile pełnił funkcję w sądzie krajowym, który choćby potencjalnie ma kompetencje do interpretacji i stosowania prawa unijnego.

Rozpatrując wniosek o ustanowienie postępowania przyspieszonego w sprawie wniesionej przez SO w Warszawie i SO w Łodzi, Trybunał zwrócił uwagę na to, że spór przed sądem krajowym może mieć w kontekście postępowań dyscyplinarnych jedynie charakter hipotetyczny<sup>171</sup>, zakładając przy tym, że zgodnie z art. 267 TFUE sędziowie krajowi nie mogą być ograniczani w możliwości inicjowania procedury prejudycjalnej. Istnieje więc ryzyko, że Trybunał wpisał pytania w tej sprawie w kontekst orzeczenia Falcioła<sup>172</sup>, w którym same odczucia sędziów co do zagrożenia ich niezależności nie zostały uznane za wystarczające do ustanowienia w sprawie elementu unijnego. Jednak już po zadaniu pytania prejudycjalnego w tych sprawach kwestia wszczęcia postępowań dyscyplinarnych nabrała charakteru realnego, ponieważ wobec sędziów wszczęto postępowanie wyjaśniające w związku z zadanymi pytaniami prejudycjalnymi<sup>173</sup>. Nawet jeżeli należałoby uznać, że wyrok ASJP nie sięga tak daleko, by art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE znalazł w tej sprawie zastosowanie, to jednak sędzia krajowy musi mieć prawo swobodnego i bezpiecznego zainicjowania procedury prejudycjalnej bez konieczności realnej obawy wszczęcia postępowania dyscyplinarnego. Sprawa ta może więc zyskać niespodziewanie, w trakcie jej rozpatrywania, inny element unijny, związany z koniecznością zapewnienia skuteczności procedurze z art. 267 TFUE i zasadzie skutecznej ochrony sądowej w aspekcie niezależności sądów krajowych<sup>174</sup>. Jak

<sup>171</sup> Postanowienie prezesa TS z 1.10.2018 r. w sprawach połączonych C-558/18 i C-563/18, Miasto Łowicz przeciwko Skarbowi Państwa – Województwo Łódzkie (C-558/18), oraz Prokuratura Okręgowa w Płocku przeciwko VX, WW, XV (C-563/18), ECLI:EU:C:2018:923, pkt 21.

<sup>172</sup> Postanowienie TS z 26.01.1990 r., C-286/88, Falcioła Angelo SpA v. Comune di Pavia, ECLI:EU:C:1990:33.

<sup>173</sup> Zob. odnośnie do SO w Łodzi: <https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/2732-postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedzi-ewy-maciejewskiej-za-zadanie-pytania-prejudycjalnego-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-etap-wezwania-do-wyjasnien> (dostęp: 12.03.2019 r.), a w odniesieniu do SO w Warszawie: <https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/2733-postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedziego-igora-tulei-za-zadanie-pytania-prejudycjalnego-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-etap-wezwania-do-wyjasnien> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>174</sup> Zob. w tym względzie również wszczęte przez Komisję postępowanie przeciwko Polsce dotyczące nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów. Zob. Komunikat prasowy Komisji

twierdzi TS, gwarancję związaną z niezależnością sędziów stanowi okoliczność, że nie podlegają oni sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do TS lub za oczekiwanie na odpowiedź na taki wniosek przed wydaniem orzeczenia co do istoty w sporze, który rozpatrują i który jest objęty ich wyłączną właściwością<sup>175</sup>.

Podsumowując, realny wpływ wyroku ASJP, w szczególności w kontekście wskazanych wyżej spraw trzeciego i czwartego typu, pokaże dopiero przyszłe orzecznictwo Trybunału. Gdyby okazało się, że skutki wyroku ASJP wykraczają poza stworzenie podstaw do prowadzenia spraw dotyczących roszczeń sędziowskich na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (jak w sprawie ASJP), bez związku z innym elementem unijnym, wówczas zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości oraz możliwości ochrony przez same sądy krajowe swojego instytucjonalnego statusu (w szczególności własnej niezależności) uległyby znaczącemu poszerzeniu. Sądy krajowe, którym powierzono by raz kompetencję do stosowania prawa unijnego, zyskałyby automatycznie ochronę na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, którą mogłyby realizować samodzielnie, niezależnie od rodzaju postępowania – nie tylko w sprawach, w których kwestia ta byłaby bezpośrednio przedmiotem postępowania albo byłaby rozpatrywana w związku z obecnością innego elementu unijnego w sprawie. Wówczas praktycznie w każdej sprawie, w której orzeka sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, potencjalnie stosujący prawo UE (w innych rozpatrywanych sprawach), niezależnie od przedmiotu tej sprawy sędzia mógłby kwestionować regulacje krajowe godzące w status sądu krajowego chronionego art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Gdyby tak rozumieć wyrok ASJP, każdy sędzia krajowy potencjalnie przekształciłby się w strażnika istotnego elementu praworządności z art. 2 TUE – strażnika statusu sądu krajowego jako sądu unijnego odpowiedzialnego za skuteczne stosowanie prawa UE, a przez to za zachowanie ponadnarodowego charakteru Unii Europejskiej.

### 1.3.2. Przesłanki ochrony instytucjonalnego statusu sądu krajowego na mocy wyroku ASJP

Niezależnie od wskazanych w rozdziale VI pkt 1.3.1 problemów związanych z określeniem zakresu zastosowania prawa UE w kontekście elementów praworządności

z 3.04.2019 r. IP/19/1957, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm) (dostęp: 3.04.2019 r.). W Komunikacie Komisja twierdzi, że nowy system środków dyscyplinarnych umożliwia objęcie sędziów postępowaniem dyscyplinarnym ze względu na treść wydanych przez nich orzeczeń. Dotyczy to również decyzji o wystąpieniu z pytaniami do Trybunału Sprawiedliwości. Sędziowie nie są chronieni przed sankcjami dyscyplinarnymi za skorzystanie z tego prawa przewidzianego w art. 267 TFUE, co wywołuje efekt mrożący, zniechęcając ich do korzystania z tego mechanizmu. Funkcjonowanie odeślnia prejudycjalnego – będącego podstawą unijnego porządku prawnego – wymaga, by sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania.

<sup>175</sup> Wyrok C-614/14, Ognyanovow, pkt 17, 25; postanowienie C-8/19 RH, pkt 47.



i szczególnego podejścia TS do zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy się zastanowić, w jakich sytuacjach wyrok ASJP chroni instytucjonalny status sądu krajowego bądź ewentualnie również elementy postępowania przed sądem krajowym w kontekście zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W tym zakresie ochrona statusu sądu krajowego jest bezpośrednio związana z ochroną praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Tylko bowiem sądy krajowe, które spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej w świetle art. 19 ust. 1 TUE, będą mogły skutecznie uczestniczyć we wszystkich mechanizmach unijnego systemu prawnego i ochronie wartości z art. 2 TUE. Ochrona statusu sądów krajowych jest więc niezbędna, by unijny system funkcjonował w zgodzie z wartościami art. 2 TUE.

W tym względzie Trybunał w wyroku ASJP odwołuje się w pierwszej kolejności do organów należących „jako «sąd» – w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii”<sup>176</sup>. Następnie odnosi się wprost do orzeczenia, z którego wynika status sądu w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>177</sup>. Stwierdza, że wśród okoliczności, jakie należy uwzględnić przy ocenie, czy dany organ ma status sądu, znajdują się: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>178</sup>. W dalszej kolejności Trybunał bada, czy i w jakim zakresie organ sądowy, który jest objęty weryfikacją (Tribunal de Contas) w postępowaniu przed sądem krajowym, może stosować prawo UE lub dokonywać jego wykładni<sup>179</sup>. Dochodzi do wniosku, że jeżeli Tribunal de Contas może rozstrzygać jako sąd w rozumieniu art. 267 TFUE „kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii”, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Płyną z tego dwa wnioski: by sąd krajowy został objęty ochroną przewidzianą w wyroku ASJP, musi on być sądem w rozumieniu art. 267 TFUE oraz móc, zgodnie z kompetencją przyznaną mu przez krajowego ustawodawcę, rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania i wykładni prawa unijnego<sup>180</sup>. Tym samym, dodajmy, musi być w stanie zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym i stosować wskazany w pkt 1.2 mandat europejski w celu zapewnienia skuteczności prawu UE. W takim wypadku w świetle wyroku ASJP art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE chroni niezawisłość tego sądu krajowego. Do tego aspektu ograniczymy też analizę problemów związanych ze stanowiskiem TS wyrażonym w wyroku ASJP.

<sup>176</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 37.

<sup>177</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 38.

<sup>178</sup> TS odwołuje się przy tym do wyroku C-503/15, Margarit Panicello, pkt 27.

<sup>179</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 39.

<sup>180</sup> Takie rozumienie tej przesłanki wynikającej z wyroku ASJP potwierdził Trybunał (Wielka Izba) w postanowieniu z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 43.

Z tak postawionymi warunkami objęcia sądu krajowego instytucjonalną ochroną wiąże się problem niejasnej definicji sądu w rozumieniu art. 267 TFUE. Sygnalizowałem już wcześniej, że sposób rozumienia tego pojęcia w orzecznictwie TS jest problematyczny w szczególności właśnie pod kątem wymogu niezależności i niezawisłości sądu krajowego<sup>181</sup>, gdyż TS nie we wszystkich wyrokach stosuje to kryterium jednolicie. Dla przykładu można wskazać na wyrok w sprawie Dorsch Consult<sup>182</sup>, w którym za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE uznany został niemiecki Vergabeüberwachungsausschuss stanowiący organizacyjnie część Federalnego Urzędu Antymonopolowego i podlegający nadzorowi ministra gospodarki. Minister ten nadzorował także działalność organu, który wydał decyzję będącą przedmiotem postępowania. Trybunałowi wystarczyło do uznania Vergabeüberwachungsausschuss za organ niezależny to, że formalnie – według przepisów ustawy – organ ten orzekał w sposób niezależny i na własną odpowiedzialność. Wystarczyła także okoliczność, że do członków Vergabeüberwachungsausschuss miała zastosowanie część przepisów dotyczących także sędziów, choć z wyłączeniem przepisów odnoszących się do długości kadencji. Przepisy te ustalały wprawdzie okres urzędowania, lecz nie gwarantowały członkom Vergabeüberwachungsausschuss nieusuwalności ze stanowiska. Ponadto członkowie Vergabeüberwachungsausschuss mogli być w każdym czasie pozbawieni urzędu na skutek wewnętrznych działań organizacyjnych. W wyroku w połączonych sprawach Köllensperger i Atzwanger<sup>183</sup> Trybunał uznał za organ sądowy w rozumieniu art. 267 TFUE Tiroler Vergabeamt<sup>184</sup>, który nie dość, że był elementem struktury, która wydała decyzję stanowiącą przedmiot zaskarżenia, to dodatkowo wobec jego członków nie miały zastosowania żadne przepisy gwarantujące ich niezależność. W tym zakresie na straży niezawisłości organu orzekającego stał jedynie ogólny przepis, będący powtórzeniem przepisu konstytucyjnego, dotyczący zakazu udzielania jakichkolwiek wskazówek członkom urzędu oraz przepisy dotyczące wstrzymania się od głosowania. Wreszcie w sprawie Gabalfrisa<sup>185</sup> Trybunał przyznał przymiot organu sądowego hiszpańskim Tribunales Economico-Administrativos. Według opinii rzecznika generalnego R.-J. Colomera<sup>186</sup> organy te nie stanowiły części wymiaru sprawiedliwości Hiszpanii, a organizacyjnie włączone zostały w struktury Ministerstwa Finansów, tzn. w struktury administracji, której działania są przez Tribunales oceniane. Członkowie Tribunales mają status urzędników mianowanych przez ministra finansów, który ma możliwość ich odwołania bez konieczności przestrzegania jakichkolwiek ustawowych kryteriów. Procedura przed Tribunales bardziej przypomina procedurę administracyjno-odwoławczą,

<sup>181</sup> Zob. rozdział V pkt 6.1.

<sup>182</sup> Wyrok TS z 17.09.1997 r., C-54/96, Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH v. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, ECLI:EU:C:1997:413.

<sup>183</sup> Wyrok C-103/97, Köllensperger i Atzwanger.

<sup>184</sup> Jest to organ nadzorujący zamówienia publiczne.

<sup>185</sup> Wyrok TS z 21.03.2000 r. w połączonych sprawach od C-110 do 147/98 Gabalfrisa i in.

<sup>186</sup> Tak rzecznik generalny Ruiz-Jarabo Colomer w opinii końcowej przedstawionej 28.06.2001 r. w sprawie C-17/00 F. de Coster v. College des Bourgmestres et Echevins de Watermael-Boitsfort, ECLI:EU:C:2001:366.



a decyzje wydawane przez te organy mogą być zaskarżane do sądu administracyjnego, który może we własnym zakresie złożyć wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego. Dodatkowo bezczynność Tribunales powoduje możliwość powoływania się na bezczynność administracji, a w szczególnie istotnych sprawach Tribunales mogą przekazać rozpatrzenie sprawy ministrowi finansów, który jest *par excellence* organem egzekutywy. Za organ sądowy w rozumieniu art. 267 TFUE uznany został również belgijski Bestendige Deputatie van de Provincieraad van Brabant<sup>187</sup> w orzeczeniu Giant<sup>188</sup>. Jednak Bestendige Deputatie to organ wykonawczy (zarząd) rady prowincji Brabant, składający się z przewodniczącego, sekretarza oraz sześciu członków powoływanych przez radę prowincji Brabant (Provincieraad). Rada zaś to prowincjonalny organ ustawodawczy, wybierany w wyborach powszechnych przez mieszkańców prowincji na okres sześciu lat. Zarząd ten może w każdej chwili zostać odwołany przez Radę Prowincji<sup>189</sup>.

Stosowanie kryterium niezależności i niezawisłości sądu krajowego w powyższych orzeczeniach budzi wątpliwości, ponieważ tak rozumiane kryterium należałoby stosować zarówno do organów wymienionych w poprzednim akapicie, jak i np. do polskiego Sądu Najwyższego. Doktryna proponuje różne podejścia do tego problemu. Z jednej strony można uważać, że we wskazanych wyżej orzeczeniach Trybunał, ze względu na chęć zachowania jednolitej i skutecznej wykładni prawa UE w procedurze prejudycjalnej<sup>190</sup>, nie zastosował wszystkich wymogów wynikających z definicji sądu na tle art. 267 TFUE. Ten problem w kontekście wyroku ASJP podnoszą również M. Bonelli i M. Claes<sup>191</sup>, wskazując, że Trybunał uznawał za sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE organy, które nie miały wystarczających gwarancji niezależności od stron postępowania, w tym m.in. od władz czy administracji państwowej. Z drugiej strony postuluje się, by pojęcie „sąd” rozumieć w całym systemie prawa UE, włączając w to art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE, w sposób jednolity<sup>192</sup>. Zresztą obecnie w orzecznictwie Trybunał w zasadzie uwzględnia te same wymogi dotyczące pojęcia „sąd” na tle art. 267 TFUE i art. 47 KPP<sup>193</sup> (a zatem również na tle

<sup>187</sup> W tłumaczeniu na język polski: Stała Deputacja Rady Prowincji Brabant.

<sup>188</sup> Wyrok TS z 19.03.1991 r., C-109/90, Giant NV v. Commune d'Overijse, ECLI:EU:C:1991:126.

<sup>189</sup> Można też przytoczyć przykład polskiej KIO. Zob. wyrok TS z 13.12.2013 r., C-465/11, Forposta S.A. i ABC Direct Connect sp. z o.o. v. Poczta Polska SA, ECLI:EU:C:2012:801, pkt 17–18. Wśród przyczyn odwołania członka Izby przez ministra właściwego do spraw gospodarki wymienia się m.in.: utratę obywatelstwa polskiego, utratę albo ograniczenia zdolności do czynności prawnych, utratę praw publicznych, utratę autorytetu dającego rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków członka Izby czy prawomocne skazanie za przestępstwo umyślne lub umyślne przestępstwo skarbowe.

<sup>190</sup> R. Grzeszczak, M. Krajewski, „Sąd” w świetle przepisów..., s. 10 i n.

<sup>191</sup> M. Bonelli, M. Claes, *Judicial serendipity...*, s. 638–630.

<sup>192</sup> Tak m.in. M. Górski, *Prawo do skutecznego środka...*, s. 39, oraz rzecznik generalny M. Bobek w wspomnianej opinii z 7.09.2017 r. w sprawie C-403/16, El Hassani, pkt 121. Odmiennie R. Grzeszczak, M. Krajewski, „Sąd” w świetle przepisów..., s. 4–14. Zob. też L. Pech [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, red. S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, Oxford 2014, s. 1251, w nb. 47.168.

<sup>193</sup> Zob. na tle art. 47 KPP wyrok C-682/15, Berlioz Investment Fund, pkt 60 i n. oraz na tle art. 267 TFUE wyrok C-222/13, TDC, pkt 31 i n.

art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jako że w aspekcie niezależności sądów krajowych te dwa przepisy nie wprowadzają odmiennego standardu).

Szczególne rozwiązanie dla tej problematycznej sytuacji w kontekście wymogów gwarancji niezależności sądów krajowych zdaje się wskazywać K. Lenaerts<sup>194</sup>. Stwierdza on, że kryteria sądu w rozumieniu art. 267 TFUE mogą być do pewnego stopnia różnie rozumiane w zależności od normatywnego kontekstu, w którym pojęcie „sąd” jest stosowane<sup>195</sup>. Jako przykład podaje wyrok w sprawie Pula Parking<sup>196</sup>, w którym Trybunał nie uznał funkcji wykonywanych przez notariuszy chorwackich za funkcje organu sądowego w rozumieniu rozporządzenia nr 1215/2012, ponieważ postępowanie przed notariuszem nie miało charakteru kontradiktoryjnego. Stało się tak, mimo że kryterium kontradiktoryjności nie było, jak dotąd, uznawane w orzecznictwie TS jako kryterium bezwzględnie wymagane dla ustalenia, że dany organ jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>197</sup>. Jak twierdzi K. Lenaerts, przyjęcie takiego stanowiska w sprawie Pula Parking uzasadnione było interpretacją pojęcia „sąd” w świetle zasady wzajemnego zaufania do wymiarów sprawiedliwości państw członkowskich<sup>198</sup>. Prawidłowa ochrona dla zasady wzajemnego zaufania może bowiem wymagać stosowania kryterium, które nie jest kryterium bezwzględnym na tle art. 267 TFUE.

Przenosząc te uwagi na pojęcie „sąd” w kontekście wyroku ASJP, należy odróżnić dwa konteksty. Pierwszy to ten, w którym TS orzeka o podmiotowej dopuszczalności zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym na podstawie całokształtu regulacji krajowej w sytuacji, w której chodzi o uzyskanie stanowiska w przedmiocie wykładni prawa UE w trybie art. 267 TFUE. Drugi to sytuacja, w której TS orzeka o gwarancjach niezależności i niezawisłości sądu w rozumieniu art. 267 TFUE w obliczu dokonywanej przez władze państwowe ingerencji w te gwarancje. Oba konteksty mogą determinować inne podejście do pojęcia „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE. Ochrona niezależnego statusu sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE będzie wymagać odwołania się do tych orzeczeń TS, w których zastosowanie znalazły wszystkie wymagane orzecznictwem cechy ustrojowe i funkcjonalne pojęcia „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, a nie do tych orzeczeń, które można zakwalifikować jako wyjątek polegający na tym, że TS odstępuje od stosowania jednego z kryteriów<sup>199</sup> albo wobec braku podnoszo-

<sup>194</sup> Zob. przemówienie K. Lenaerts z 19.03.2018 r. w Warszawie podczas konferencji w NSA, <http://www.nsa.gov.pl/opinions-speeches/the-court-of-justice-of-the-european-union-president-039-s-introductory-lecture-given-during-the-scientific-conference-application-of-the-european-law-in-jurisprudence-held-on-19-march-2018,news,215,535.php> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>195</sup> Przemówienie K. Lenaerts, s. 16.

<sup>196</sup> Wyrok TS z 9.03.2017 r., C-551/15, Pula Parking d.o.o. v. Sven Klaus Tederahn, ECLI:EU:C:2017:193, pkt 57.

<sup>197</sup> Przemówienie K. Lenaerts, s. 13. Zob. wyrok TS z 25.06.2009 r., C-14/08, Roda Golf & Beach Resort SL, ECLI:EU:C:2009:395, pkt 33–34.

<sup>198</sup> Przemówienie K. Lenaerts, s. 12.

<sup>199</sup> R. Grzeszczak, M. Krajewski, „Sąd” w świetle przepisów..., s. 9.

nych w danej sprawie wątpliwości w ogóle się do określonych kryteriów szczegółowo nie odnosi. Ochrona prawidłowego funkcjonowania europejskiej przestrzeni prawnej, której istotnym elementem jest procedura prejudycjalna, a także ochrona praw jednostek przez niezależne sądy, będzie wymagała w sprawach, w których zachodzi zagrożenie dla niezależności sądów krajowych, stosowania najwyższych standardów w świetle dostępnych unijnych wzorców. Jak już wskazałem, Trybunał w swym nowszym orzecznictwie odwołuje się wymiennie do standardu z art. 267 TFUE i art. 47 KPP<sup>200</sup>. Niewątpliwie więc w kontekście ochrony wynikającej dla instytucjonalnego statusu sądu krajowego z wyroku ASJP istotne będzie tożsame rozumienie zakresu gwarancji dla sądu krajowego w art. 267 TFUE, art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE i art. 47 KPP. Jak bowiem orzekł TS, prawom zawartym w art. 47 KPP „odpowiada spoczywający na państwach członkowskich stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”<sup>201</sup>. Oznaczałoby to, że nie będzie można w tym kontekście powoływać takich orzeczeń, jak m.in. Köllensperger i Atzwanger<sup>202</sup> czy Gabalfrisa<sup>203</sup>, które mają u swoich podstaw inny kontekst, związany z zapewnieniem przez TS w procedurze prejudycjalnej w jak najszerszym zakresie jednolitej wykładni prawa UE.

Inny problem, który wyłania się na tle wyroku ASJP w odniesieniu do postępowań krajowych, to ryzyko związane ze sposobem sformułowania przesłanek ochrony instytucjonalnego statusu sądu krajowego na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ścisłe rzecz ujmując, w świetle wyroku ASJP, jeżeli sąd krajowy może rozstrzygać jako sąd w znaczeniu art. 267 TFUE kwestie dotyczące prawa UE, to musi spełniać wymogi art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i wówczas jest chroniony przed ingerencją w jego niezależność. Innymi słowy, jeżeli dany organ jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, to podlega ochronie pod kątem standardu skutecznej ochrony sądowej (w tym pod kątem niezależności), a zarazem państwo, kształtując otoczenie prawne tego organu, musi tego standardu przestrzegać. Jeszcze inaczej: żeby sąd krajowy był sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, musi spełnić wymogi niezależności, a zarazem dopiero wtedy jest chroniony pod kątem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (tj. m.in. pod kątem ingerencji w jego niezależność). Ścisłe rozumienie tych warunków wyroku ASJP oznaczałoby, że pozbawienie organu sądowego niezależności pozbawia ten organ ochrony przed niezależnością. Innym związany z tym problemem byłaby kwestia możliwości wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym swojej niezależności, przy czym tylko sądy niezależne mogą na podstawie art. 267 TFUE inicjować procedurę prejudycjalną.

<sup>200</sup> Zob. np. na tle art. 47 KPP wyrok C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, pkt 60, oraz na tle art. 267 TFUE wyrok C-222/13, *TDC*, pkt 31.

<sup>201</sup> Wyrok C-682/15, *Berlioz Investment Fund*, pkt 44.

<sup>202</sup> Wyrok TS z 4.02.1999 r., C-103/97, *Köllensperger i Atzwanger*, ECLI:EU:C:1999:52.

<sup>203</sup> Wyrok TS z 21.03.2000 r. w sprawach połączonych od C-110/98 do C-147/98, *Gabalfrisa SL i in. v. Agencia Estatal de Administración Tributaria*, ECLI:EU:C:2000:145.

W tym względzie należy podkreślić, że, po pierwsze, zgodnie z orzecznictwem Trybunału na tle standardu z art. 47 KPP celem zasady skutecznej ochrony sądowej jest przyznanie prawa do jednej instancji sądowej w celu dochodzenia swoich praw<sup>204</sup>. Oznacza to, że państwo członkowskie bezwzględnie jest zobowiązane do ustanowienia co najmniej jednej instancji sądów krajowych spełniających wszystkie wymogi z art. 47 KPP (a tym samym również art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE), bo tylko taki sąd może rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa UE. Oznacza to, że nie jest możliwe, by państwo całkowicie wyłączyło skutek ochronny wyroku ASJP poprzez np. pozbawienie niezależności wszystkich sądów krajowych. Zgodnie z wyrokiem *Unibet*, gdyby analiza krajowego systemu prawnego doprowadziła do wniosku, że nie istnieje żaden środek prawny, za pomocą którego można chronić, chociażby incydentalnie, prawa wywiedzione z prawa unijnego, to państwo członkowskie jest zobowiązane do stworzenia odpowiednich środków prawnych gwarantujących skuteczną ochronę sądową<sup>205</sup>.

Po drugie, chronione art. 19 ust. 1 TUE będą również te organy sądowe w rozumieniu art. 267 TFUE, którym państwo powierzyło stosowanie i wykładnię prawa UE. W tym względzie możliwe będzie przesłedzenie pierwotnych (historycznych) intencji państwa członkowskiego. W takiej sytuacji państwo, które oczekuje, że te organy sądowe będą orzekać w zakresie prawa unijnego, a zarazem ogranicza ich niezależność wynikającą ze standardów unijnych ujętych w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, będzie musiało się liczyć z ingerencją ze strony Komisji (art. 258 TFUE) albo z reakcją sądów krajowych na mocy mandatu europejskiego (zob. rozdział VI pkt 1.2). Ocena regulacji znoszących ewentualną niezależność sądu krajowego dokonywana z zewnątrz – przez TS (w postępowaniu z art. 258 TFUE lub prejudycjalnym) albo, jak w sprawie ASJP, przez inny sąd krajowy niż ten, którego dotyczy ingerencja w niezależność – umożliwi oczywiście ominięcie problemu z uprawnieniem do inicjowania procedury prejudycjalnej.

Po trzecie, nawet w sytuacji gdy sąd krajowy dotknięty ingerencją w standard niezależności wyznaczony przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE samodzielnie podejmuje tę kwestię, wydaje się, że status takiego sądu należy rozpatrywać nie tylko przez pryzmat regulacji, którymi został on dotknięty, ale łącznie z możliwościami, jakie ten sąd posiada na mocy mandatu europejskiego. Kluczowe znaczenie będzie miała w tym względzie zasada pierwszeństwa prawa UE, która pozwala sądowi krajowemu na odmowę zastosowania przepisów krajowych niezgodnych ze standardem z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W takim wypadku będzie można uznać, że zmiany te po-

<sup>204</sup> Wyrok TS z 17.07.2014 r., C-169/14, *Juan Carlos Sánchez Morcillo i María del Carmen Abril García v. Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA.*, ECLI:EU:C:2014:2099, pkt 36; wyrok TS z 28.07.2011 r., C-69/10, *Brahim Samba Diouf v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, ECLI:EU:C:2011:524, pkt 69; wyrok TS z 11.03.2015 r. w sprawach połączonych C-464/13 i C-465/13, *Europäische Schule München v. Silvanie Oberto i Barbarze O'Leary*, ECLI:EU:C:2015:163, pkt 73.

<sup>205</sup> Wyrok C-432/05, *Unibet*, pkt 41.



zostaną bezskuteczne w procesie stosowania prawa<sup>206</sup>. Oczywiście, charakter ingerencji w standard z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE musi pozwalać na uzdrowienie sytuacji w tej właśnie płaszczyźnie.

Mogą bowiem wystąpić takie naruszenia standardu zasady skutecznej ochrony sądowej, które będzie można skorygować za pomocą mandatu europejskiego sądów krajowych. Przykładem takiej sytuacji jest wyrok Wilson<sup>207</sup>. W tej sprawie droga sądowa i środki odwoławcze, które przysługiwały w razie odmowy wpisu na listę adwokatów w Luksemburgu, nie spełniały wymogów ustanowionych w dyrektywie 98/5/WE<sup>208</sup>. Oprócz organów korporacyjnych odwołanie od odmowy wpisu na listę adwokatów rozpatrywane było bowiem przez sąd kasacyjny Wielkiego Księstwa Luksemburga, którego kognicja ograniczała się wyłącznie do kwestii prawnych. Trybunał stwierdził, że art. 9 dyrektywy 98/5/WE sprzeciwia się stosowaniu procedury odwoławczej, w ramach której od decyzji o odmowie rejestracji, o której mowa w art. 3 tej dyrektywy, należy odwołać się w pierwszej instancji do organu złożonego wyłącznie z adwokatów praktykujących z użyciem tytułu zawodowego obowiązującego w przyjmującym państwie członkowskim, a w drugiej instancji – do organu złożonego w większości z takich adwokatów, podczas gdy skarga kasacyjna do najwyższego sądu tego państwa pozwala jedynie na kontrolę co do okoliczności prawnych, a nie faktycznych. Innymi słowy, w przekonaniu Trybunału, prawo luksemburskie nie przewidywało wymaganego przez prawo unijne odwołania do sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE, ponieważ organy rady adwokackiej, które decydowały o słuszności odmowy wpisu, nie były niezawisłe, co jest niezbędnym elementem definicji sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE. Sąd kasacyjny był wprawdzie niezawisły, ale za to nie był wyposażony w kompetencje do badania wszelkich okoliczności prawnych i faktycznych sprawy, czego wymaga zasada skutecznej ochrony sądowej. W świetle takich wyroków, jak: Johnston<sup>209</sup>, Heylens<sup>210</sup> czy Unibet<sup>211</sup>, zasada skutecznej ochrony sądowej może jednak wymagać, by sądy krajowe przyznały jednostce bezpośrednią ochronę prawa do sądu, nawet jeżeli krajowe ramy prawne takiej możliwości nie dają. Dlatego sąd, który zwrócił się do TS z pytaniem prejudycjalnym w sprawie Wilson, byłby zobowiązany do rozpatrzenia odwołania od negatywnej dla jednostki decyzji w aspekcie faktycznym i prawnym,

<sup>206</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.

<sup>207</sup> Wyrok C-506/04, Wilson.

<sup>208</sup> Dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16.02.1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. WE L 77, s. 36; polskie wydanie specjalne rozdz. 6, t. 3, s. 83).

<sup>209</sup> Wyrok TS z 15.05.1986 r. w sprawie 222/84 Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, ECLI:EU:C:1986:206.

<sup>210</sup> Wyrok TS z 15.10.1987 r. w sprawie 222/86 Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens i in., ECLI:EU:C:1987:442.

<sup>211</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 41.

nawet jeżeli nie byłby do tego uprawniony w świetle prawa krajowego. W ten sposób, pomijając w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej ograniczenia wynikające z prawa krajowego, stworzy stan zgodny z wymogami tej zasady. Podobnie będzie w sytuacji, w której polski Sąd Najwyższy otrzyma od Trybunału odpowiedź odnośnie do przepisów krajowych przenoszących sędziów w stan spoczynku poprzez obniżenie wieku stanu spoczynku i zastosowanie go do sędziów czynnych. Gdyby okazało się, że regulacje te naruszają zasadę skutecznej ochrony sądowej, pozostaną one, zgodnie z zasadą pierwszeństwa, nieskuteczne wobec sędziów<sup>212</sup>.

Niezależnie od tego może się zdarzyć tak, że sąd krajowy w rozumieniu art. 267 TFUE, któremu powierzono stosowanie i wykładnię prawa UE, jednak straci status sądu uczestniczącego w europejskiej współpracy sądowej. Będzie to przede wszystkim zależało od charakteru ingerencji w standard zasady skutecznej ochrony sądowej, a także reakcji organów stosujących i stanowiących prawo w razie wykrycia takiej ingerencji. Na przykład jeżeli okaże się, że w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE Izba Dyscyplinarna SN, złożona wyłącznie z sędziów powołanych przez KRS, której niezależność jest kwestionowana w świetle standardów unijnych, nie będzie spełniała tych standardów, to wobec braku odpowiedniej ingerencji ustawodawcy i reorganizacji pod kątem potencjalnego wyroku TS, z którego będzie wynikać naruszenie standardu art. 19 ust. 1 TUE, ta izba SN może stracić status sądu w rozumieniu art. 267 TFUE<sup>213</sup>. Co za tym idzie – będzie mogła zostać wykluczona ze współpracy z TS na podstawie art. 267 TFUE. Co więcej, ustawodawca nie będzie mógł w takim wypadku, bez naruszenia prawa UE, powierzyć takiej izbie kompetencji stosowania i wykładni prawa UE, tym bardziej że orzeka ona wobec sędziów SN samodzielnie zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji. Trudno będzie bowiem sanować naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w płaszczyźnie stosowania prawa. Ingerencja ustawodawcy wydaje się w tym względzie niezbędna. Może to jednak nie dotyczyć tych spraw rozpatrywanych przez Izbę Dyscyplinarną, które ze względu na swoją właściwość mogą zostać przejęte przez inne izby Sądu Najwyższego, jak np. sprawy pracownicze sędziów SN<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> Zob. rozdział V pkt 6.3.

<sup>213</sup> Zob. też wszczęte w dniu 3.04.2019 r. postępowanie z przeciwko Polsce dotyczące nowego systemu środków dyscyplinarnych wobec sędziów. Zob. Komunikat prasowy Komisji w 3.04.2019 r. IP/19/1957, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm) (dostęp: 3.04.2019 r.). W liście z zarzutami Komisja twierdzi, że nowy system środków dyscyplinarnych nie zapewnia niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego, która kontroluje decyzje podjęte w postępowaniach dyscyplinarnych przeciwko sędziom. W skład Izby Dyscyplinarnej wchodzi wyłącznie nowi sędziowie wybrani przez Krajową Radę Sądownictwa, której sędziów-członków mianuje teraz Sejm.

<sup>214</sup> Zob. pytania SN w sprawach: Postanowienie SN z 1.08.2018 r. w sprawie III PO 6/18; postanowienie SN z 30.08.2018 r. w sprawie III PO 7/18; postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 8/18; postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 9/18.

### 1.3.3. Charakter naruszenia i przedmiot postępowania przed sądami krajowymi w kontekście praworządności

#### 1.3.3.1. Fragmentacja ochrony praworządności przed sądami krajowymi

Następnym zagadnieniem istotnym z perspektywy postępowań prowadzonych przed sądami krajowymi w kontekście praworządności z art. 2 TUE jest kwestia przedmiotu postępowania i charakteru naruszenia praworządności, które mogą podlegać ocenie w postępowaniach przed sądami krajowymi czy w zainicjowanych przez nie postępowaniach prejudycjalnych przed TS na podstawie art. 267 TFUE.

W tym względzie, jak zostało to pokazane rozdziale V pkt 3.2, postępowanie z art. 258 TFUE oferuje pełen wachlarz możliwości – od pojedynczego naruszenia po naruszenie ogólne i trwałe. Postępowania przed sądami krajowymi, ze względu na ograniczenia związane z przedmiotem sporu i związane z tym ograniczenia możliwości zadawania pytań prejudycjalnych, są w naturalny sposób predestynowane raczej do oceny pojedynczych kwestii związanych z naruszeniem elementów praworządności, nawet jeżeli te pojedyncze kwestie mogą niekiedy wyrzucić skutek w postaci systemowego naruszenia praworządności w rozumieniu przyjętym na potrzeby niniejszej rozprawy<sup>215</sup>.

Jeżeli za pełen możliwy wachlarz naruszeń w kontekście polskim przyjmiemy zarzuty zawarte w uzasadnionym wniosku Komisji z art. 7 ust. 1 TUE<sup>216</sup>, to ukaże się nam obraz fragmentacji kwestii, które stały się przedmiotem pytań prejudycjalnych polskich sądów w kontekście praworządności. Jest to związane z przedmiotem sporów zawisłych przed sądami krajowymi, które łączy problematyka niezależności sądownictwa krajowego w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej uszczegóławiającej praworządność z art. 2 TUE. Sprawy toczące się przed Sądem Najwyższym za punkt wyjścia przyjmują usunięcie sędziów SN poprzez zastosowanie obniżonego wieku stanu spoczynku do sędziów czynnych. Kwestia ta rozpatrywana jest w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 KPP oraz dyrektywy 2000/78/WE<sup>217</sup>. W tych ramach występuje grupa spraw, w których poprzez pytania prejudycjalne kwestionowane jest samo obniżenie wieku stanu spoczynku i wprowadzenie systemu wyrażania zgody przez Prezydenta RP na dalsze

<sup>215</sup> Dla przykładu pojedyncza zmiana dotycząca sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE mogłaby, ze względu na istotne funkcje pełnione przez ten sąd w unijnym systemie ochrony prawnej, mieć systemowy negatywny wpływ na praworządność w rozumieniu art. 2 TUE. Zob. rozdział II pkt 1.3.

<sup>216</sup> Uzasadniony wniosek Komisji z art. 7 ust. 1 TUE.

<sup>217</sup> Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz. WE L 303, s. 16; polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 79).

pełnienie funkcji sędziego<sup>218</sup>. Inna grupa spraw dotyczy statusu prawnego i prawidłowej obsady Izby Dyscyplinarnej SN oraz roli, jaką w tym względzie odgrywa KRS<sup>219</sup>. W innej sprawie przed NSA kwestionowana jest procedura powoływania nowych sędziów do pełnienia funkcji w Sądzie Najwyższym, w tym również statusu KRS w tym kontekście<sup>220</sup>. Wreszcie w kilku postępowaniach kwestionowany jest system procedur dyscyplinarnych dotyczący sędziów<sup>221</sup>. Jeżeli dodamy do tego oceny niezależności polskiego systemu prawnego dokonywane przez sądy krajowe z innych państw członkowskich, które zaczynają się pojawiać po wyroku LM<sup>222</sup>, to łącznie wszystkie te postępowania obejmują wiele istotnych elementów składających się na całościowy systemowy naruszenia praworządności sugerowanego przez Komisję we wniosku z art. 7 ust. 1 TUE. Sam wniosek zawiera jeszcze inne elementy, takie jak: istotna kwestia niezależności Trybunału Konstytucyjnego, kwestia statusu asesorów sędziowskich, problem powoływania kierownictwa (prezesów i wiceprezesów) sądów powszechnych. Jest oczywiste, że sądy krajowe nie mogą podejmować wątków, które nie dotyczą konkretnych, prowadzonych przed nimi postępowań i powinny pozostawać w ramach zakresu zastosowania prawa UE. Sądy te nie dysponują więc takimi możliwościami, jakie otwiera procedura z art. 7 TUE czy postępowanie Komisji na podstawie Komunikatu. Jednak większość spraw wskazanych przez Komisję we wniosku z art. 7 ust. 1 TUE to sprawy, które – w szczególności po wyroku ASJP – mogłyby również zostać podjęte przez sądy krajowe. Oznacza to, że chociaż postępowania przed sądami krajowymi nie dają możliwości wyjścia poza zakres zastosowania prawa UE, to sądy krajowe w sumie w grupie pojedynczych postępowań są w stanie podnieść, zweryfikować i uzyskać wsparcie ze strony TS w odniesieniu do znaczącej liczby kwestii składających się na systemowe naruszenie praworządności w rozumieniu art. 2 TUE. Dodatkowo przyznany sądom krajowym mandat europejski umożliwia neutralizację większości zagrożeń. Wykorzystanie tego potencjału leży jednak w rękach sądów krajowych. W kontekście polskim ten potencjał nie został jeszcze w pełni wykorzystany.

O ile Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny podjęły się weryfikacji kwestii kluczowych z perspektywy ich funkcjonowania w europejskiej przestrzeni prawnej, o tyle zauważalna jest powściągliwość w tym względzie ze strony sądów powszechnych, które poza próbą weryfikacji regulacji odnoszących się do postępowań dyscy-

<sup>218</sup> Sprawy C-522/18 i C-668/18. Należy podkreślić, że te regulacje zostały zniesione ustawą z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507). Ustawa ta weszła w życie 1.01.2019 r. Zob. rozdział V pkt 6.3 powyżej. W związku z tym powstaje pytanie, czy pytania prejudycjalne w tej sprawie nadal będą miały znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

<sup>219</sup> Zob. np. zawisłe przed TS sprawy połączone C-585/18, C-624/18, C-625/18.

<sup>220</sup> Pytanie prejudycjalne NSA w sprawie II GOK 2/18 (sygn. sprawy przed TS: C-824/18 Krajowa Rada Sądownictwa).

<sup>221</sup> Sąd Okręgowy w Warszawie VIII L 146/18 – przed TS: C-563/18; Sąd Okręgowy w Łodzi I C 205/17, – przed TS: C-558/18; Sąd Okręgowy w Gorzowie Wielkopolskim – przed TS: C-623/18.

<sup>222</sup> Zob. rozdział VI pkt 2.



plinarnych nie podnosiły kwestii unijnych dotyczących elementów praworządności w pytaniach prejudycjalnych do TS. Teoretycznie, w świetle zastrzeżeń wskazanych przez Komisję we wniosku z art. 7 ust. 1 TUE, możliwe byłoby również podjęcie kwestii niezależności Trybunału Konstytucyjnego w postępowaniach przed sądami krajowymi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny, podobnie jak Sąd Najwyższy, jest sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE<sup>223</sup>, a jego status prawny można wpisać w pytanie prejudycjalne w kontekście wątpliwości dotyczących dochowania przewidzianego w Konstytucji trybu ustawodawczego, o których orzekać może wyłącznie Trybunał Konstytucyjny<sup>224</sup>, oceny regulacji krajowej pod kątem jednej ze swobód unijnych<sup>225</sup> i kwestii priorytetowego potraktowania problemu konstytucyjnego występującego w danej sprawie obok problemu zgodności z prawem unijnym<sup>226</sup>.

Pojedyncze sądy funkcjonujące w państwie, w którym wystąpił systemowy problem z praworządnością, nie dysponują jednak mechanizmem, który pozwoliłby im zakwestionować każdego rodzaju naruszenie praworządności. Ponadto sądy krajowe są ograniczone do sytuacji, w których w zawisłych przed nimi sprawami będzie można stwierdzić naruszenie jednego z elementów praworządności. Nie dysponują więc narzędziem wynikającym z prawa unijnego, które pozwoliłoby im w razie systemowego naruszenia praworządności na zastosowanie reakcji ostrożnościowej, takiej, jaka jest możliwa w postępowaniach przed sądami krajowymi innych państw członkowskich na podstawie wyroku w sprawie LM<sup>227</sup>. Sądy państw członkowskich orzekające poza państwem, w którym wystąpił systemowy problem z praworządnością, mogą, po weryfikacji określonych przez TS testów, wstrzymać współpracę opartą na instrumentach prawnych wynikających z wiążących aktów prawa UE. Jest to możliwe poprzez odpowiednią interpretację tych aktów nakierowaną na ochronę jednostki przed zagrożeniami wynikającymi z systemowego naruszenia praworządności.

Na tym tle powstaje pytanie, czy i w jaki sposób sądy krajowe – orzekające w systemie, w którym doszło do naruszenia praworządności o charakterze systemowym – mogłyby w ramach toczących się postępowań oceniać takie naruszenie. Z jednej strony twierdzi się, że sądy krajowe nie mają możliwości weryfikowania naruszeń wartości z art. 2 TUE i zadawania w tym względzie pytań prejudycjalnych, ponieważ stanowiłoby to przekroczenie ich kompetencji<sup>228</sup>. Z drugiej strony twierdzi

<sup>223</sup> Zob. wyrok C-390/15, Postępowanie zainicjowane przez Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO).

<sup>224</sup> Wyrok TK z 11.03.2015 r., P 4/14; sentencja została ogłoszona 17.03.2015 r. (Dz.U. poz. 369).

<sup>225</sup> Zob. np. wyrok TS z 11.06.2015 r., C-98/14, *Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft* i in. v. *Magyar Állam*, ECLI:EU:C:2015:386.

<sup>226</sup> Wyrok C-188/10 oraz C-189/10, *Aziz Melki* (C-188/10) i *Sélim Abdeli* (C-189/10).

<sup>227</sup> Zob. szerzej rozdział VI pkt 2.

<sup>228</sup> W. Lewandowski, *Pomiędzy Scyllą zawieszenia wzajemnego zaufania i Charybdą fragmentaryzacji standardu ochrony prawa podstawowego – dylematy Trybunału Sprawiedliwości w wyroku C-216/18 PPU, LM, EPS 2019/2*, s. 8. Nie jest jednak jasne, do jakiego rodzaju naruszenia wartości z art. 2 TUE

się, że właśnie Trybunał Sprawiedliwości na wniosek sądów krajowych jest wyjątkowo predestynowany do tego, by tego rodzaju systemowe naruszenia stwierdzać<sup>229</sup>. Wydaje się, że nie ma zasadniczych przeszkód, by w postępowaniach przed sądami krajowymi oceniać pojedyncze czy systemowe naruszenia praworządności, a tym samym wnosić odnoszące się do tych naruszeń pytania prejudycjalne do Trybunału. Warunkiem istnienia takiej możliwości jest pozostawanie w zakresie zastosowania prawa UE oraz związek między naruszeniem praworządności i konkretną sprawą zawisłą przed sądem krajowym. Sama niedookreśloność art. 2 TUE jest problemem dla wszystkich procedur ocennych. Konieczne jest bowiem ustalenie treści praworządności z art. 2 TUE. Jak wskazałem w rozdziale II, pod tym względem art. 2 TUE jest wypełniany treścią przez TS. Różnica w ocenie systemowych naruszeń w procedurze z art. 7 TUE czy w ramach Komunikatu, z jednej strony, i procedurami z art. 258 TFUE czy przed sądami krajowymi, z drugiej strony, leży jedynie w tym, że procedury krajowe i procedura z art. 258 TFUE dla swojego zastosowania wymagają ustalenia, że dana sprawa leży w zakresie zastosowania prawa UE. Jeśli tak jest, to nic nie stoi na przeszkodzie, by w ramach tych postępowań oceniać naruszenie praworządności, w jakiegokolwiek postaci by ono występowało. Procedury krajowe (wraz z procedurą prejudycjalną) są pod tym względem bardziej ograniczone niż procedura z art. 258 TFUE, ponieważ sądy krajowe co do zasady nie mogą podejmować zagadnień niezwiązanych z toczącą się przed nimi sprawą. Procedura z art. 258 TFUE umożliwia zaś abstrakcyjną kontrolę regulacji krajowych. Niemniej w zależności od przedmiotu sporu przed sądem krajowym możliwe jest niekiedy ujęcie nie tylko pojedynczych naruszeń praworządności, lecz także znacznej grupy takich naruszeń, w tym naruszeń mających charakter systemowy<sup>230</sup>.

Aby posłużyć się w tym kontekście przykładem polskiego Sądu Najwyższego, możliwe byłoby np. podniesienie przez sąd orzekający w drugiej instancji w sprawie, której przysługuje skarga kasacyjna, w ramach jednej sprawy wszystkich kwestii, które zostały podniesione w pojedynczych sprawach toczących się przed Sądem Najwyższym. Sąd drugiej instancji musiałby sformułować w tym celu do TS pytanie prejudycjalne wzorowane na sprawie *Biuro podróży „Partner”*<sup>231</sup>. W tej sprawie Sąd Apelacyjny w Warszawie zamierzał ustalić, czy Sąd Najwyższy rozpatrujący skargę kasacyjną jest sądem ostatniej instancji w rozu-

autor odnosi swoje uwagi, tj. czy do „stwierdzenia naruszenia” wartości z art. 2 TUE (s. 8), czy do „stwierdzenia, czy dane państwo w sposób generalny przestrzega” wartości z art. 2 TUE (s. 9), czy też do sytuacji, w której tryb prejudycjalny nie jest właściwy do oceny „generalnego i strukturalnego” naruszenia art. 2 TUE przez państwo członkowskie (s. 9).

<sup>229</sup> M. Krajewski, *Who is Afraid of the European Council?*, s. 797–801. Te uwagi odnoszą się jednak do orzeczenia LM, które dotyczyło sądu krajowego orzekającego poza systemem, w którym wystąpił problem z praworządnością z art. 2 TUE.

<sup>230</sup> W rozumieniu przyjętym w rozdziale II pkt 1.3.

<sup>231</sup> Wyrok C-119/15, *Biuro podróży „Partner” sp. z o.o. sp.k. w Dąbrowie Górniczej v. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*.



mieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, czy być może tym sądem jest właśnie Sąd Apelacyjny. Ustalenie to jest istotne z perspektywy obowiązku wniesienia pytania prejudycjalnego, który ciąży na sądach ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Trybunał orzekł, że w świetle charakterystyki skargi kasacyjnej to Sąd Najwyższy jest takim sądem. Nie ulega wątpliwości, że sądem ostatniej instancji może być tylko sąd w rozumieniu art. 267 TFUE, a taki powinien spełniać wymogi zasady skutecznej ochrony sądowej z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP. Postępowanie przed sądem drugiej instancji umożliwiłoby więc zadanie pytania wzorowanego na sprawie Biuro podróży „Partner”, w którym należałoby przedstawić wszystkie zmiany legislacyjne dotyczące Sądu Najwyższego, kwestionowane po kątem zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowiącym uszczegółowienie praworządności. Pytanie to zmierzałoby do ustalenia, czy Sąd Najwyższy nadal jest sądem ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, czy też może ten status się zmienił ze względu na wprowadzone zmiany legislacyjne (i ewentualnie w jakim zakresie i z jakimi skutkami). Niewątpliwie w ramach tak postawionego pytania wszystkie elementy wchodzące w zakres prawa UE mogłyby podlegać ocenie sądu krajowego i Trybunału, ponieważ związane byłyby bezpośrednio z toczącą się sprawą. Zarazem takie pytanie pozwoliłoby uchwycić łącznie wiele pojedynczych naruszeń, które składają się na systemowe naruszenie praworządności (wynikające z tego, że kwestionowana jest niezależność sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE). Jak stwierdził Trybunał, gdyby nawet niektóre zmiany dotyczące Sądu Najwyższego zostały zastosowane w praktyce, to zdaniem Komisji doszłoby do naruszenia praworządności o systemowym charakterze (ze względu na naruszenie jednego z jej elementów, który ma wpływ na sprawne funkcjonowanie unijnego porządku prawnego)<sup>232</sup>.

Powyższy przykład pokazuje raz jeszcze, że potencjał mandatu europejskiego sądów krajowych w sprawach leżących w zakresie zastosowania prawa unijnego jest obszerny, także w odniesieniu do oceny naruszenia elementów praworządności z art. 2 TUE, choć potencjał ten zależy od okoliczności konkretnej sprawy. Niezależnie od tego istnieją również koncepcje doktrynalne przedstawiające propozycję instrumentów, które powinny służyć sądom krajowym orzekającym w państwie naruszającym praworządność. Są to koncepcje teoretyczne, wymagające wyjścia poza dotychczasowy zakres zastosowania prawa unijnego.

<sup>232</sup> Postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 92: „Komisja uważa, że w niniejszej sprawie naruszenie o większej intensywności dotyczyłoby interesu ogólnego Unii. Twierdzi ona w tym względzie, że gdyby Trybunał nie zarządził wnioskowanych środków tymczasowych, a następnie uwzględnił skargę o stwierdzenie uchybienia, sprawne funkcjonowanie porządku prawnego Unii zostałoby naruszone w sposób systemowy, natomiast gdyby Trybunał zarządził te środki, a następnie oddalił tę skargę, skutek spornych przepisów prawa krajowego zostałyby jedynie opóźnione”.

### 1.3.3.2. Proponowane rozwiązania dla sądów krajowych przy naruszeniach praworządności

Postępowanie przed sądami krajowymi w zakresie zastosowania prawa unijnego, a także związana z tym postępowaniem procedura prejudycjalna, ze względu na swoją charakterystykę oraz ograniczenia dotyczące przedmiotu postępowania, nie pozwalają – w podobnym stopniu jak procedura z art. 7 TUE, postępowanie na podstawie Komunikatu w sprawie praworządności czy też procedura z art. 258 TFUE – na ustalenie i uwzględnienie systemowych naruszeń praworządności. Jak wynika z rozważań z rozdziału VI pkt 2, w świetle wyroku LM możliwość uwzględnienia systemowego naruszenia praworządności zyskały natomiast sądy krajowe orzekające poza państwem, w którym takie naruszenie praworządności wystąpiło. W razie uchylenia zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego sądy te mogą zastosować reakcję ostrożnościową, polegającą na odmowie realizacji obowiązków wynikających z prawa UE ze względu na ryzyko grożące jednostce w państwie członkowskim, w którym wystąpiła systemowa wada. W doktrynie prawa europejskiego przedstawiono propozycje, na podstawie których sądy krajowe pochodzące z państwa naruszającego praworządność mogłyby jednak uwzględnić takie systemowe naruszenie w ramach swoich działań orzeczniczych. Są to propozycje „Reverse Solange” oraz propozycja rozszerzającego stosowania art. 51 KPP. Wymaga podkreślenia, że o ile pierwsza koncepcja dotyczy tylko naruszeń o charakterze systemowym, o tyle druga propozycja mogłaby mieć zastosowanie również przy zwykłych naruszeniach elementów praworządności.

#### (a) Koncepcja „Reverse Solange”

Koncepcja „Reverse Solange”<sup>233</sup> została stworzona dla sytuacji, w której w danym państwie członkowskim występują systemowe problemy z przestrzeganiem praw podstawowych, jako wymogu z art. 2 TUE. Następnie została rozwinięta i zaadaptowana do systemowych naruszeń praworządności. Podstawą aksjologiczną tej propozycji jest obywatelstwo unijne (art. 20 i 21 TFUE), w zasadzie istota praw wynikających z obywatelstwa UE<sup>234</sup>, do której odwołał się TS w orzeczeniu Za-

<sup>233</sup> A. von Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Smrkolj, *Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights against EU Member States*, CMLRev. 2012/49(2), s. 489–519. Por. A. von Bogdandy, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Kottmann, M. Smrkolj, *A European Response...*, s. 248; A. von Bogdandy, C. Antpöhler, M. Ioannidis, *Protecting EU values...*, MPIL Research Paper Series No. 2016-04, s. 1; A. von Bogdandy, C. Antpöhler, M. Ioannidis, *Protecting EU values. Reverse Solange and the Rule of Law Framework* [w:] *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, red. A. Jakab, D. Kochenov, Oxford 2017, s. 218. Zob. też krytykę wyrażoną w J. Croon-Gestefeld, *Reverse Solange – Union citizenship as a detour on the route to European rights protection against national infringements* [w:] *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*, red. D. Kochenov, Cambridge 2017, s. 665; D. Kochenov, *On Policing Article 2 TEU Compliance...*, s. 145.

<sup>234</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, EPS 2012/10, s. 21.



mbrano<sup>235</sup>. Ta istota praw wynikających z obywatelstwa UE zakłada konieczność przestrzegania również istoty praw podstawowych obywatela unijnego. Według koncepcji „Reverse Solange”, jeżeli państwo członkowskie pozbawi obywatela unijnego istoty jego praw podstawowych (a uczyni to, naruszając te prawa w sposób systemowy), to obywatel unijny – poprzez art. 2 TUE i jego status jako obywatela UE – będzie mógł się powołać we wszystkich sporach przed sądami krajowymi, także (a może przede wszystkim) w tych o charakterze czysto wewnętrznym, na postanowienia KPP. W ten sposób Karta, która może być wzorcem dla kontroli prawa krajowego wyłącznie w zakresie zastosowania prawa UE, mogłaby zostać użyta również w sprawach przed sądami krajowymi, których przedmiot leży poza zakresem zastosowania prawa UE. Odwołanie do słynnej koncepcji orzeczeń niemieckiego Bundesverfassungsgerichtshof (Federalnego Trybunału Konstytucyjnego – FTK) w tzw. sprawach Solange I i Solange II<sup>236</sup> uzasadnione jest domniemaniem, że państwo członkowskie przestrzega istoty praw podstawowych i wartości z art. 2 TUE. Dopiero w razie stwierdzenia systemowego naruszenia tych wartości domniemanie to jest obalane i powstaje możliwość samodzielnego stosowania KPP w sytuacjach czysto wewnętrznych. Tak długo jak nie dochodzi do systemowego naruszenia – ta koncepcja nie wywiera skutków. Doktryna ta jest „odwrócona”, bo zasadniczo służyła niemieckiemu FTK do kontroli wtórnego prawa unijnego pod kątem niemieckiej ustawy zasadniczej, a obecnie miałyby służyć kontroli prawa krajowego pod kątem prawa unijnego. W późniejszym okresie autorzy koncepcji „Reverse Solange” dodali jeszcze propozycję utworzenia przy Komisji Europejskiej tzw. Komitetu Systemowych Nieprawidłowości, który mógłby sygnalizować sytuacje systemowego naruszenia wartości unijnych z art. 2 TUE<sup>237</sup>.

Krytycznie do koncepcji „Reverse Solange” odniósł się D. Kochenov, który stwierdził, że nie nadaje się ona do stosowania zarówno w teorii, jak i praktyce. Przede wszystkim opiera się ona na działaniu sądów krajowych, które mogą – tak jak inne organy państwa – zostać „przejęte” przez władze państwa, które nie zamierzają stosować się do wartości z art. 2 TUE. Ponadto mechanizm ten odwołuje się do trudnych do spełnienia przesłanek<sup>238</sup>. Koncepcja „Reverse Solange” była także krytykowana ze względu na konieczność użycia formuły orzeczeń „Solange”, która w swym założeniu miała odstraszać, ale nie miała być stosowana w praktyce<sup>239</sup>. Można dodać, że koncepcja „Reverse Solange” wprowadzie pozostawia ochronę przed systemowymi naruszeniami art. 2 TUE sądom krajowym, ale umożliwia im skorzy-

<sup>235</sup> Wyrok TS z 8.03.2011 r., C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm), ECLI:EU:C:2011:124, pkt 42.

<sup>236</sup> BVerfGE 37, 271 (1974); BVerfGE 73, 378 (1986).

<sup>237</sup> Zob. też rozdział III pkt 2.

<sup>238</sup> D. Kochenov, *The Acquis and Its Principles: The Enforcement of the 'Law' versus the Enforcement of 'Values' in the European Union* [w:] *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, red. A. Jakab, D. Kochenov, Oxford 2017, s. 21–22. Głębiej uzasadnioną krytykę autor ten przeprowadził w artykule: D. Kochenov, *On Policing Article 2 TEU Compliance...*, s. 156.

<sup>239</sup> D. Kochenov, *On Policing Article 2 TEU Compliance...*, s. 156.

stanie z silnych narzędzi wynikających z mandatu europejskiego sądów krajowych i zapewnia wsparcie ze strony TS w postępowaniu prejudycjalnym. Jak twierdzą jej autorzy, koncepcja ta może też mieć zastosowanie w razie systemowego naruszenia m.in. krajowych przepisów konstytucyjnych, czego konsekwencją będzie naruszenie wartości z art. 2 TUE. Nie ulega jednak wątpliwości, że zastosowanie tego pomysłu wymaga, by sądy krajowe i TS wyszły w sposób odważny poza dotychczasowy zakres zastosowania prawa unijnego i KPP (art. 51 KPP). Przyjęcie tej koncepcji wymagałoby więc zmiany istniejącej linii orzeczniczej TS, co wydaje się mało realne przede wszystkim dlatego, że orzecznictwo TS po orzeczeniu Fransson<sup>240</sup> poszło w odmiennym kierunku, niż ten postulowany przez koncepcję „Reverse Solange”, co przyznają również autorzy tej koncepcji<sup>241</sup>.

### (b) Propozycja rozszerzającej interpretacji art. 51 KPP

Jak już wielokrotnie wskazywałem<sup>242</sup>, wymóg poszanowania praw podstawowych zawartych w KPP<sup>243</sup> literalnie odnosi się do sytuacji, w której państwa członkowskie „stosują prawo Unii” (art. 51 KPP). Wymóg ten należy jednak rozumieć szeroko, tj. że KPP wiąże państwa członkowskie, gdy działają one „w zakresie zastosowania prawa UE”. Zgodnie z wyrokiem Siragusa, aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 KPP, należy zbadać, „czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także to, czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie”. Zakres zastosowania KPP wyznaczany jest zatem zakresem zastosowania prawa UE, niezależnie od tego, w jakim stopniu prawo UE reguluje daną kwestię: czy tak jak w wyroku Melloni – za pomocą regulacji szczegółowej wynikającej z aktu prawa wtórnego UE, czy tak jak w wyroku Fransson – za pomocą regulacji mającej charakter ogólny, wynikającej z zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE). Stopień regulacji nie jest istotny dla wyznaczenia zakresu zastosowania KPP (art. 51 KPP).

Pierwszy pomysł, by zmienić zakres zastosowania KPP, wyszedł od wiceprzewodniczącej Komisji Europejskiej V. Reding, która nawiązując do kryzysu praworządności na Węgrzech, we Francji i w Rumunii, zaproponowała jako opcję zniesienie art. 51 KPP w drodze zmiany traktatowej, tak aby Komisja mogła wносить do TS

<sup>240</sup> Wyrok C-617/10, Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson, pkt 22.

<sup>241</sup> Zob. A. von Bogdandy, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrei, M. Kottmann, M. Smrkolj, *A European Response to Domestic Constitutional Crisis: Advancing the Reverse-Solange doctrine* [w:] *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, red. A. von Bogdandy, P. Sonnevend, Baden-Baden 2015, s. 252–253.

<sup>242</sup> Zob. rozdział V pkt 3.1 oraz rozdział VI pkt 1.3.1.

<sup>243</sup> A. Łazowski, *Decoding a Legal Enigma...*, s. 573.

skargi przeciwko państwom członkowskim także w sprawach niemających elementu unijnego. V. Reding w szczególności podkreśliła w tym kontekście zasadę skutecznej ochrony sądowej (art. 47 KPP)<sup>244</sup>. Podobną propozycję zgłosił Parlament Europejski, który proponował, by znieść art. 51 KPP i przekształcić KPP w Kartę praw Unii oddziałującą na prawo krajowe we wszystkich sprawach, a nie tylko w tych objętych zakresem zastosowania prawa UE<sup>245</sup>. Pomysły te nie zostały jednak zrealizowane.

A. Jakab<sup>246</sup> uznał natomiast, że ten sam cel da się osiągnąć również bez zmiany prawa pierwotnego. Autor ten twierdzi, że jeżeli Unia Europejska zamierza być wspólnotą wartości, z której wszyscy obywatele mogą w równym stopniu korzystać, to KPP powinna stać się w pełni stosowalna w każdej sprawie dotyczącej obywatela UE, nawet w sprawach czysto wewnętrznych i wobec braku stwierdzenia systemowego naruszenia praw podstawowych po stronie państwa członkowskiego. Wszystkie sądy krajowe powinny więc stosować KPP w ramach swojego mandatu europejskiego<sup>247</sup>, a jednolite stosowanie KPP będzie zapewnione przez procedurę prejudycjalną (art. 267 TFUE). Zdaniem autora takie stosowanie KPP miałyby szczególne znaczenie dla obywateli w państwach, w których np. władza podporządkowała sobie sąd konstytucyjny. Rozproszenie kontroli prawa krajowego pod kątem KPP między wszystkie sądy krajowe utrudni władzy niepraworządnemu państwu ograniczenie sądów krajowych do orzekania w tym zakresie. Doktrynalną podstawą prawną takiego zapatrywania miałyby być przede wszystkim art. 2 i 7 TUE, w połączeniu z formułą wyroku Fransson, zgodnie z którą KPP ma zastosowanie wtedy, kiedy jest w stanie pośrednio wpłynąć na prawo UE. Wówczas, zdaniem A. Jakaba, odwołanie do art. 2 i 7 TUE pozwalałoby na zastosowanie KPP zgodnie z jej art. 51 praktycznie do większości naruszeń praw podstawowych. Podobnie jednak jak propozycja „Reverse Solange” koncepcja ta zakłada odejście przez Trybunał od już utrwalonej linii orzeczniczej odnoszącej się do zakresu zastosowania Karty. Przez to zastosowanie tej koncepcji wydaje się mało prawdopodobne. A. Jakab jest tego w pełni świadomy, liczy jednak na to, że w pewnym momencie, ze względu na wagę wartości unijnych, nastąpi przełom w orzecznictwie Trybunału.

<sup>244</sup> V. Reding, *The EU and the Rule of Law...* Wspomina o tym D. Kochenov, *On Policing Article 2 TEU Compliance...*, s. 163, przypis 127.

<sup>245</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 25.10.2016 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w kwestii utworzenia unijnego mechanizmu dotyczącego demokracji, praworządności i praw podstawowych (2015/2254(INL)).

<sup>246</sup> A. Jakab, *Application of the EU CFR by National Courts in Purely Domestic Cases [w:] The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, red. A. Jakab, D. Kochenov, Oxford 2017, s. 252–262; A. Jakab, *The EU Charter of Fundamental Rights as the Most Promising Way of Enforcing the Rule of Law against EU Member States [w:] Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, red. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge 2016, s. 187–205.

<sup>247</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.

### 1.3.4. Aspekty proceduralne

#### 1.3.4.1. Uzasadnienie dla przyspieszonego postępowania prejudycjalnego

Podobnie jak w przypadku postępowania z art. 258 TFUE, istnieje możliwość objęcia postępowania prejudycjalnego z art. 267 TFUE postępowaniem przyspieszonym, choć – podobnie jak przy postępowaniu z art. 258 TFUE – prezes TS, właściwy do wydania takiej decyzji, rzadko wyraża zgodę na ten tryb<sup>248</sup>. Jest to decyzja uznaniowa, podejmowana na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania TS<sup>249</sup>. Tryb przyspieszony stosuje się, jeżeli „charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia” i stanowi instrument proceduralny służący zaradzeniu nadzwyczaj pilnej sytuacji<sup>250</sup>.

W kontekście polskich postępowań prezes TS przychylił się do wniosków o zastosowanie postępowań przyspieszonych w niektórych sprawach dotyczących statusu prawnego sędziów SN, Izby Dyscyplinarnej SN oraz KRS (sprawy zarejestrowane pod sygn.: C-522/18<sup>251</sup>, C-668/18<sup>252</sup> oraz sprawy połączone C-585/18, C-624/18, C-625/18<sup>253</sup>). We wszystkich tych sprawach można odnaleźć to samo uzasadnienie. Po pierwsze, prezes TS podkreśla, że zagadnienia, z którymi zwraca się do Trybunału Sąd Najwyższy, rodzą poważne wątpliwości w odniesieniu do istotnych kwestii prawa UE związanych z niezawisłością sędziowską, którą prawo UE gwarantuje (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE uszczegóławiający zasadę państwa prawa z art. 2 TUE). Po drugie, podkreślone zostało znaczenie sprawy dla funkcjonowania Sądu Najwyższego jako sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE. Te elementy sprawiają, że podniesione wątpliwości mogą mieć wpływ na funkcjonowanie systemu współpracy sądowej, którego wyraz stanowi mechanizm odesłania prejudycjalnego przewidziany w art. 267

<sup>248</sup> W odniesieniu do odesłań prejudycjalnych w 2017 r. tylko trzy razy zastosowano tryb przyspieszony, oddalając wnioski w 30 sprawach. W 2017 r. napłynęły ogółem 553 nowe pytania prejudycjalne z sądów krajowych. Zob. Trybunał Sprawiedliwości, *Sprawozdanie roczne za 2017 r. (działalność sądownicza)*, s. 104 i 114.

<sup>249</sup> Art. 105 § 1 regulaminu TS: Na wniosek sądu odsyłającego lub w wyjątkowych przypadkach z urzędu, jeżeli charakter sprawy wymaga niezwłocznego rozstrzygnięcia, prezes Trybunału może postanowić, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, o rozpatrzeniu odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym, stanowiącym odstępstwo od przepisów niniejszego regulaminu.

<sup>250</sup> Postanowienie prezesa TS z 20.12.2017 r., M.A. i in., C-661/17, ECLI:EU:C:2017:1024, pkt 17.

<sup>251</sup> Postanowienie prezesa TS z 26.09.2018 r. w sprawie C-522/18 D.Š. v. Základ Úbezpiečení Społecznych Oddział w Jašle, przy udziale: Prokuratury Krajowej.

<sup>252</sup> Postanowienie prezesa TS z 11.12.2018 r. Postępowanie w trybie przyspieszonym w sprawie C-668/18 BP v. Uniparts SARL, ECLI:EU:C:2018:1003.

<sup>253</sup> Postanowienie prezesa TS z 26.11.2018 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18 A.K. v. Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18), CP v. Sąd Najwyższy, przy udziale prokurator Bożeny Góreckiej (C-624/18), oraz DO v. Sąd Najwyższy, przy udziale prokurator Bożeny Góreckiej (C-625/18), ECLI:EU:C:2018:977.



TFUE, będący filarem systemu sądowego Unii Europejskiej, dla którego niezależność sądów krajowych, a w szczególności sądów orzekających – tak jak sąd odsyłający – w ostatniej instancji, ma zasadnicze znaczenie<sup>254</sup>. W połączonych sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 wskazano dodatkowe obawy przed podjęciem zarówno przez władzę ustawodawczą lub władzę wykonawczą, jak i przez nowo utworzoną w Sądzie Najwyższym Izbę Dyscyplinarną działań, które mogą doprowadzić do cofnięcia pytań prejudycjalnych wniesionych przez Sąd Najwyższy w tych sprawach<sup>255</sup>, jednak argumentacja Trybunału się nie zmieniła. Choć w żadnej z tych spraw TS nie powołał wprost art. 2 TUE, to jednak centralnym argumentem uzasadniającym podjęcie decyzji o przyspieszonym postępowaniu było zagrożenie dla niezawisłości sędziowskiej, która jest elementem praworządności z art. 2 TUE. Zagrożenie dla praworządności jest tutaj pochodną zagrożenia dla zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 KPP) oraz zagrożenia dla systemu współpracy TS z sądem krajowym ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 TFUE, a zatem zagrożenia dla tych elementów unijnego porządku prawnego, które gwarantują skuteczne stosowanie prawa UE w krajowych porządkach prawnych.

Prezes Trybunału odmówił natomiast wszczęcia postępowań przyspieszonych w połączonych sprawach C-563/18 i C-558/18, ponieważ nie dowiedziono w nich konieczności niezwłocznego orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego. Prezes TS uznał, że wobec zawieszenia postępowań przed sądami krajowymi nie grozi sędziom wszczęcie kwestionowanego pod kątem prawa UE postępowania dyscyplinarnego za orzeczenia kończące postępowanie. Co więcej, uznał za hipotetyczne – wobec reguł chroniących mandat europejski i możliwość zadawania pytań prejudycjalnych gwarantowaną prawem UE – wszczęcie postępowania dyscyplinarnego w związku ze zwróceniem się do Trybunału<sup>256</sup>. Jak już wskazałem, te okoliczności nie okazały się hipotetyczne<sup>257</sup>, a zatem założenia poczynione przez prezesa TS okazały się nieaktualne. Można wręcz uznać, że w sprawie pojawiło się nowe potencjalne naruszenie prawa UE – już niezwiązane z ukształtowaniem reguł postępowania dyscyplinarnego dla sędziów, ale związane z naruszeniem gwarancji niezależności sędziego wynikającej z zakazu podlegania sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości<sup>258</sup>.

<sup>254</sup> Zob. postanowienie C-522/18, pkt 15. Podobnie C-668/18, pkt 12, a także C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 21. Podobnie: opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 176; wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 43.

<sup>255</sup> Także C-585/18, C-624/18 i C-625/18, pkt 20.

<sup>256</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.4.

<sup>257</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.1.2.

<sup>258</sup> Wyrok C-614/14, Postępowanie karne v. Atanas Ognyanovow, pkt 17, 25; postanowienie C-8/19, Postępowanie karne v. RH, pkt 47. Zob. też list z zarzutami, który Komisja wystosowała do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 3.04.2019 r. w związku z nowym systemem środków dyscyplinarnych wobec sędziów. Zob. komunikat prasowy Komisji z 3.04.2019 r. IP/19/1957, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm) (dostęp: 3.04.2019 r.).

### 1.3.4.2. Środki tymczasowe

Istotną rolę w ochronie elementów praworządności może pełnić kompetencja sądów krajowych do stosowania środków tymczasowych w zawisłych przed tymi sądami sprawach. W przeciwieństwie do postępowania na podstawie art. 258–260 TFUE<sup>259</sup> Trybunał nie może zarządzić środków tymczasowych w postępowaniach przed sądami krajowymi. Sądy krajowe korzystają więc w tym względzie z autonomii proceduralnej. To oznacza, że stosują w tym względzie krajowe regulacje proceduralne z ograniczeniami, które wynikają z zasad skuteczności i równoważności<sup>260</sup>. W niektórych sprawach polskich, mających za przedmiot ochronę elementów praworządności, wykorzystały krajowe środki zabezpieczające<sup>261</sup>,

Niezależnie od tego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – sąd krajowy, przed którym toczy się spór podlegający prawu unijnemu, powinien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia pełnej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii. Skuteczność systemu ustanowionego w art. 267 TFUE zostałaby bowiem ograniczona, gdyby sąd krajowy, który zawiesił postępowanie do czasu otrzymania odpowiedzi TS na zadane pytanie prejudycjalne, nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia opartego na odpowiedzi Trybunału<sup>262</sup>. W świetle wyroku Unibet<sup>263</sup> sąd krajowy musi dysponować środkiem zabezpieczającym polegającym na zawieszeniu stosowania ustawy krajowej do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy, w tym do czasu uzyskania stanowiska TS w procedurze prejudycjalnej<sup>264</sup>. Udzielenie zabezpieczenia w tej postaci, już od wyroku Factortame, budziło liczne kontrowersje. Wyrok Unibet rozwiewa w tym zakresie wątpliwości powstałe po wyroku Factortame, w którym TS stwierdził, że konieczne jest jedynie pominięcie przepisu krajowego stojącego na przeszkodzie zawieszeniu stosowania ustawy przez sąd<sup>265</sup>. W wyroku Unibet Trybunał wskazuje bezpośrednio na wynikający z zasady skutecznej ochrony sądowej wymóg zastosowania środka

<sup>259</sup> Zob. rozdział V pkt 3.3.2.

<sup>260</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 80.

<sup>261</sup> Zob. np. postanowienie NSA z 21.11.2018 r. w sprawie II GOK 2/18, w związku z którą NSA wstrzymał wykonanie uchwał KRS; czy postanowienie SN z 30.08.2018 r. w sprawie III PO 7/18, w którym SN na podstawie art. 388 § 1 w związku z art. 398<sup>21</sup> k.p.c. oraz art. 44 ust. 3 ustawy z 12.05.2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. z 2019 r. poz. 84 ze zm.) wstrzymał wykonalność zaskarżonej uchwały (opinii) KRS. Analiza ściśle krajowych środków tymczasowych zostanie jednak w niniejszej pracy pominięta.

<sup>262</sup> Wyrok C-213/89, Factortame, pkt 21, 22; postanowienie C-8/19, RH, pkt 43.

<sup>263</sup> Zob. uwagi dotyczące wyroku C-432/05 Unibet – M. Taborowski, *Glosa do wyroku TS z dnia 13 marca 2007 r., C-432/05, LEX 2009*.

<sup>264</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 77.

<sup>265</sup> Niektórzy komentatorzy już po wyroku Factortame widzieli pozytywny (kreatywny) obowiązek sądu krajowego do przyznania sobie jurysdykcji do zawieszenia stosowania ustawy, której sąd ten nie posiadał według prawa krajowego. Zob. np. S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford EC Law Library, 2005, s. 169 z dalszymi wskazaniem.



w postaci zawieszenia stosowania ustawy<sup>266</sup>. Biorąc pod uwagę, że sądy krajowe mają wypływającą z porządku unijnego kompetencję do całkowitego pominięcia (niestosowania) ustawy krajowej, jeżeli w konkretnej sprawie dojdą do wniosku, że ustawy nie da się pogodzić z prawem UE, przyznanie sądom krajowym kompetencji do zawieszania skutków prawnych wynikających z ustawy należy uznawać za naturalną tego konsekwencję.

Powstaje jednak pytanie, jakie obowiązki ciążą na tych sądach krajowych, które stwierdzą, że dla zabezpieczenia wyniku postępowania konieczne jest zawieszenie stosowania ustawy, a krajowe przepisy proceduralne nie dają podstaw do zastosowania takiego środka. Nie jest na obecnym etapie rozwoju orzecznictwa jasne, czy zasada skutecznej ochrony sądowej może, w razie konieczności, posłużyć jako bezpośrednia podstawa prawna do zawieszenia stosowania ustawy krajowej, jeżeli takiej możliwości nie da się wyinterpretować z istniejących przepisów proceduralnych. Użyte przez TS sformułowanie, że sąd krajowy „winien mieć możliwość zarządzenia żądanych środków tymczasowych”, może być odczytywane jako wymóg dotyczący systemu prawa krajowego w ogóle, a nie jako przyznanie, że bezpośrednio skuteczna zasada ogólna prawa UE daje podstawę prawną do zarządzenia środka w postaci zawieszenia ustawy. Jeżeli tak odczytywać wyrok Unibet, to w sytuacji gdy przyznanie zabezpieczenia w postaci zawieszenia ustawy wykraczałoby poza kompetencje sądu, ten musiałby czekać na interwencję organu legislacyjnego. Jest oczywiste, że znacznie obniżyłoby to możliwości sądów w zakresie ochrony unijnych uprawnień jednostek. Zarazem TS wskazuje w wyroku Unibet, że wprowadzenie prawa unijnego nie ma na celu tworzenia nowych środków prawnych w postępowaniach przed sądami krajowymi, jednak odmiennie byłoby w przypadku, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa unijnego<sup>267</sup>. Sądy krajowe mają zatem obowiązek dokonywania wykładni przepisów proceduralnych w taki sposób, który sprzyja skutecznej ochronie sądowej uprawnień wynikających z prawa unijnego<sup>268</sup>.

Z wyroku Unibet wynika, że w pozostałym zakresie decydujące zdanie w kwestii udzielenia ochrony tymczasowej będą miały sądy krajowe. Sam fakt, że rozstrzygana jest sprawa z elementem unijnym, nie sprawia, że automatycznie należy zarządzić środki, o które wnosi strona. O zastosowaniu środków tymczasowych – tych polegających na zawieszeniu ustawy, jak też innych, niezbędnych do zabezpieczenia wyniku postępowania – będzie decydował, w zgodzie z zasadą autonomii proceduralnej, sąd na podstawie przepisów krajowych przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z zasad równoważności i skuteczności<sup>269</sup>. To w gestii sądu krajowego leży

<sup>266</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 77.

<sup>267</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 40–41.

<sup>268</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 44.

<sup>269</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 78–83.

więc ocena tego, jakie środki są konieczne, kiedy je zastosować, a także co jednostka musi wykazać, by uzyskać ochronę tymczasową. Wreszcie także prawo krajowe będzie regulowało skutki prawne wydanego zarządzenia tymczasowego.

W kontekście postępowań przed polskimi sądami krajowymi Sąd Najwyższy w sprawie C-522/18, w której zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi obniżenia wieku stanu spoczynku sędziów SN, podjął precedensowe postanowienie, wykorzystując unijną koncepcję zawieszenia ustawy krajowej. Po pierwsze, Sąd Najwyższy zawiesił na podstawie art. 732 w związku z art. 755 § 1 k.p.c., do rozstrzygnięcia kwestii wstępnej po udzieleniu przez TS odpowiedzi na pytania dotyczące wieku stanu spoczynku sędziów stosowanie przepisów art. 111 § 1 i 1a, art. 37 oraz art. 39 ustawy o SN<sup>270</sup>. Sąd Najwyższy posłużył się podstawą prawną w prawie krajowym – art. 755 § 1 k.p.c., który przewiduje, że jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni. Po drugie, Sąd Najwyższy zwrócił się do TS również z pytaniem prawnym dotyczącym takiego środka zabezpieczającego. Trybunał ma rozstrzygnąć, czy art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE w związku z art. 4 ust. 3 zdanie trzecie TUE i art. 2 TUE, art. 267 TFUE oraz art. 47 KPP należy interpretować w ten sposób, że państwo prawne należy traktować jako tak fundamentalną wartość Unii Europejskiej, że w przypadku wątpliwości w przedmiocie zgodności z tą wartością oraz wynikającą z niej zasadą skutecznej ochrony sądowej – w zakresie dotyczącym niezależności i niezawisłości sądów oraz orzekających w nich sędziów – przepisów krajowych obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów sąd krajowy musi mieć uprawnienie do zawieszenia z urzędu stosowania przepisów krajowych godzących w zasadę nieusuwalności sędziów w odniesieniu do wszystkich sędziów objętych zakresem zastosowania tych przepisów.

Tak postawione pytanie zmierza w istocie do ustalenia, czy ranga naruszonych zasad prawa UE (zasada skutecznej ochrony sądowej jako uszczegółowienie zasady państwa prawa) ma taką moc, że modyfikuje zasady autonomii proceduralnej w tym kierunku, że z prawa unijnego wynika możliwość zawieszenia przepisów z urzędu i ze skutkiem *erga omnes*, a co najmniej wobec wszystkich sędziów dotkniętych kwestionowaną regulacją dotyczącą obniżenia wieku stanu spoczynku. Ponadto, co wynika już z uzasadnienia pytania<sup>271</sup>, udzielenie zabezpieczenia służy zabezpieczeniu nie roszczenia jednej ze stron postępowania, tylko zabezpieczeniu ich gwarancji do rozpatrzenia sprawy przez sąd, który spełnia standardy zasady skutecznej ochrony sądowej.

W tym względzie należy podnieść, po pierwsze, że Sąd Najwyższy, zawieszając przepisy krajowe, posłużył się podstawą prawną w prawie krajowym (art. 755 k.p.c.),

<sup>270</sup> Ustawa z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r. poz. 5 ze zm.).

<sup>271</sup> Postanowienie SN z 2.08.2018 r. w sprawie III UZP 4/18, s. 18–21.



która została zinterpretowana w świetle wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>272</sup>. Skoro możliwe jest ustanowienie takiego zabezpieczenia, jakie sąd uzna za odpowiednie, a zarazem z prawa unijnego wynika, że sąd krajowy musi mieć możliwość zawieszenia ustawy, taka interpretacja odnośnie do rodzaju środka zabezpieczającego jest prawidłowym połączeniem podstawy prawnej w prawie krajowym z zasadą prounijnej wykładni tej podstawy prawnej.

Po drugie, w sprawie zawisłej przed Sądem Najwyższym zawieszenie przepisów ustawy nie do końca odpowiada intencjom wyroku Unibet, zgodnie z którym środek taki ma służyć ochronie „uprawnień podmiotów prawa mających źródło w prawie wspólnotowym” i jego zastosowanie jest konieczne do zapewnienia skuteczności orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa unijnego<sup>273</sup>. Niezależnie jednak od tego, że środek w postaci zawieszenia ustawy nie służy w tej sprawie bezpośrednio ochronie uprawnień jednostek, to jednak sprawa na ma charakter sprawy unijnej ze względu na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16.09.2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>274</sup>. Jak już wskazałem, w tego typu sprawach powinien orzekać sąd krajowy spełniający standardy zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>275</sup>. W ten sposób pośrednio chronione są również unijne uprawnienia jednostek (mające prawo do niezawisłego sądu). Nie jest więc wykluczone, że ustanowienie tego typu środka w takiej konstelacji, jaka powstała w postępowaniu przed SN, zostanie uznane przez Trybunał za dopuszczalne.

Po trzecie, ciekawym problemem, który Trybunał będzie musiał rozstrzygnąć, jest kwestia rangi zabezpieczanych wartości (art. 2 TUE, zasada niezależności sądów krajowych) w kontekście zasady autonomii proceduralnej. Jak wskazałem, zarówno przesłanki ustanowienia środków zabezpieczających, jak i ich skutki określane są przez prawo krajowe z ewentualną modyfikacją wynikającą z zasad równowagi i skuteczności<sup>276</sup>.

Wychodząc od tak zdefiniowanego mandatu europejskiego, należy zauważyć, że Sąd Najwyższy podjął środek zabezpieczający z urzędu, a nie na wniosek strony. Sąd Najwyższy odniósł się w tej sprawie nie do postępowania w sprawie głównej, które nie

<sup>272</sup> Zob. w tym względzie E. Skotnicka, *Przesłanki zastosowania środka tymczasowego przez sąd krajowy w świetle wspólnotowej zasady efektywności – glosa do wyroku ETS z 13.03.2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, EPS 2007/8, s. 57–58. Zob. też M. Taborowski, *Glosa...*, LEX 2009; E. Skotnicka, *System tymczasowej ochrony prawnej jednostek w prawie unijnym [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 927; N. Póltorak, *Ochrona uprawnień...*, s. 369.

<sup>273</sup> Wyrok C-432/05, Unibet, pkt 77.

<sup>274</sup> Dz.Urz. UE L 284, s. 1.

<sup>275</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.1.2 i opisany tam drugi typ sprawy przed sądami krajowymi.

<sup>276</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.2.

toczy się z urzędu, tylko do procedury prejudycjalnej, którą władny jest inicjować wyłącznie sąd krajowy. Zabezpieczenie zostało więc powiązane bezpośrednio z postępowaniem prejudycjalnym, a nie z postępowaniem głównym, a ponadto ze skutecznością wyroków TS, a pośrednio jedynie z orzeczeniem Sądu Najwyższego. Konieczność ustanowienia takiego środka wynika z potrzeby zagwarantowania skuteczności wyrokowi TS wydanemu w analizowanej sprawie, ze względu na powszechną moc wiążącą wykładni orzeczeń TS oraz skuteczność wyroków TS *ex tunc*, tj. od daty wejścia w życie przepisów prawa unijnego podlegających wykładni. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy stwierdził, że zastosowanie ma art. 732 k.p.c., zgodnie z którym zabezpieczenia udziela się z urzędu, jeżeli postępowanie toczy się z urzędu. A zatem, ponieważ z urzędu toczy się postępowanie na podstawie art. 267 TFUE, Sąd Najwyższy uznał tę podstawę prawną za wystarczającą do ustanowienia zabezpieczenia z urzędu. Sąd Najwyższy pozostał więc w zakresie autonomii proceduralnej, dokonując prounijnej wykładni art. 732 k.p.c. w świetle art. 267 TFUE.

Odnosząc się do zagadnienia zakresu zastosowanego środka zabezpieczającego, przy założeniu, że zgodnie z wyrokiem Unibet ta kwestia leży w gestii autonomii proceduralnej państwa członkowskiego, należy podkreślić, że – jak słusznie stwierdza M. Szwed – w świetle standardów prawa polskiego zakres takiego zawieszenia powinien być ograniczony do sędziów, którzy orzekali w składzie orzekającym. Tylko w ten sposób wystąpi bezpośredni związek między zakresem zabezpieczenia a ochroną interesów strony. Inaczej należałoby uznać, że środek ten będzie służył zabezpieczeniu interesu publicznego<sup>277</sup>. Pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego zmierza jednak do ustalenia, czy sąd krajowy powinien mieć możliwość zastosowania środka, który będzie miał skutek „wobec wszystkich sędziów”. Niezależnie od tego, że kwestia zawieszenia przepisów już po zadaniu tego pytania przez Sąd Najwyższy stała się bezprzedmiotowa, bo przepisy te zostały zawieszane przez TS ze skutkiem *erga omnes*<sup>278</sup>, to jednak postawienie tego problemu przez Sąd Najwyższy nie jest pozbawione podstaw. Istnieje bowiem linia orzecznicza TS, zgodnie z którą bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa unijnego zyskują szczególną ochronę. Sprawiają one, że „możliwość” prawa krajowego przekształca się w „obowiązek”<sup>279</sup>. Trybunał uznał, że taką rangę mają

<sup>277</sup> M. Szwed, *Glosa...*, s. 136–138.

<sup>278</sup> Zabezpieczenie zostało udzielone na podstawie art. 279 TFUE w związku ze sprawą wszczętą przez Komisję przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 258 TFUE – zob. postanowienie TS (Wielka Izba) z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 17 i 20. W postanowieniu tym TS zauważył, że ustanowione przez SN zabezpieczenie zostało zignorowane przez Prezydenta RP. Zob. szerzej rozdział V pkt 3.3.2.

<sup>279</sup> Zob. wyroki TS: z 14.12.1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 oraz C-431/93 Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen v. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, ECLI:EU:C:1995:441, pkt 13, 14 i 22; z 7.06.2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05, J. van der Weerd i in. (C-222/05), H. de Rooy sr. oraz H. de Rooy jr. (C-223/05), Maatschap H. en J. van 't Oever i inni (C-224/05) oraz B.J. van Middendorp (C-225/05) v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ECLI:EU:C:2007:318, pkt 29; z 12.02.2008 r., C-2/06 Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2008:78, pkt 45; z 6.10.2009 r., C-40/08 Asturcom Telecomunicaciones SL v. Cristina Rodriguez Nogueira, ECLI:EU:C:2009:615, pkt 54.



np. przepisy dotyczące ochrony środowiska<sup>280</sup>, ochrony konsumentów<sup>281</sup> czy art. 101 TFUE<sup>282</sup>, a odmówił przyznania takiej rangi przepisom dotyczącym zwalczania przyczycy<sup>283</sup>. Innymi słowy, autonomia proceduralna państwa członkowskiego ulega ograniczeniom, jeżeli znaczenie naruszonych przepisów prawa UE tego wymaga.

W tym wypadku jednak nie mamy do czynienia z „możliwością” wywarcia w ramach autonomii krajowej skutku *erga omnes* środka zabezpieczającego w postaci zawieszenia skutków ustawy. Taki obowiązek musiałby wynikać z prawa unijnego. Konkretnie, musiałaby tego wymagać zasada skuteczności ograniczająca autonomię prawa unijnego. Istnieje w orzecznictwie TS taka konstelacja, w której zasada ta, pomimo braku określonego środka w prawie krajowym, jednak wymaga jego istnienia. W sprawie Bjankow<sup>284</sup> sąd krajowy stwierdził, że na tle przepisów krajowych wznowienie postępowania administracyjnego nie było już możliwe, ponieważ żadna z przesłanek zawartych w bułgarskim kodeksie postępowania administracyjnego nie została spełniona. TS uznał to za sprzeczne z prawem unijnym. Z wyroku Bjankow wynika konieczność stworzenia możliwości wznowienia postępowania administracyjnego w sytuacji, w której prawo krajowe takiej możliwości nie przewiduje. Jako podstawę takiego obowiązku TS wskazał zasadę lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) oraz zasadę skuteczności ograniczającą autonomię proceduralną państw członkowskich. Trybunał zdecydował się na takie rozstrzygnięcie ze względu na wagę naruszonego dobra po stronie jednostki. Po pierwsze, wydana wobec jednostki decyzja administracyjna naruszała fundamentalne z perspektywy prawa UE uprawnienie obywatela unijnego do swobodnego przemieszczania się między państwami członkowskimi (art. 21 TFUE). Po drugie, zastosowana wobec jednostki sankcja polegająca na zakazie wyjazdu z państwa członkowskiego miała (przynajmniej teoretycznie) nieograniczony w czasie charakter. Sankcja ta była jednak konsekwencją braku zapłaty przez tę jednostkę zobowiązania pieniężnego zgodnie z prawomocnym wyrokiem sądu krajowego. Zatem zapłata tego zobowiązania pozwalała zwolnić się z ustanowionej decyzją administracyjną zakazu.

Stąd perspektywa wywarcia skutku *erga omnes* przez środek zabezpieczający polegający na zawieszeniu stosowania ustawy krajowej na mocy przepisów unijnych

<sup>280</sup> Wyrok TS z 24.10.1996 r., C-72/95, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV i in. v. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, ECLI:EU:C:1996:404.

<sup>281</sup> Zob. np. wyrok TS z 6.10.2009 r., C-40/08, Asturcom Telecomunicaciones SL v. Cristina Rodríguez Nogueira, ECLI:EU:C:2009:615.

<sup>282</sup> Wyrok TS z 1.06.1999 r., C-126/97, Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV, ECLI:EU:C:1999:269.

<sup>283</sup> Zob. wyrok TS z 7.06.2007 r. w sprawach połączonych C-222/05 do C-225/05 J. van der Weerd i inni (C-222/05), H. de Rooy sr. oraz H. de Rooy jr. (C-223/05), Maatschap H. en J. van 't Oever i inni (C-224/05) oraz B. J. van Middendorp (C-225/05) v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

<sup>284</sup> Wyrok TS z 4.10.2012 r., C-249/11, Christo Bjankow v. Główny sekretarz na Ministerstwo w wytwórni raboti, ECLI:EU:C:2012:608.

nie jest całkowicie pozbawiona podstaw. Ranga zabezpieczanych interesów, tj. zasady praworządności (art. 2 TUE), zasady skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP) wraz z wynikającą z niej zasadą niezawisłości krajowego sądu ostatniej instancji (art. 267 akapit trzeci TFUE), sprawia, że chodzi o zabezpieczenie istotnych z perspektywy unijnego porządku prawnego interesów, porównywalnych z interesem chronionym przez przepisy mające w unijnym porządku prawnym charakter bezwzględnie obowiązujący. Ta okoliczność miała istotne znaczenie przy ustanawianiu środka zabezpieczającego przez TS na poziomie unijnym<sup>285</sup>. Takie rozumienie środka zabezpieczającego na poziomie krajowym, stosowanego z urzędu i ze skutkiem *erga omnes*, wbrew autonomii proceduralnej państwa członkowskiego, musi zostać dopiero potwierdzone przez Trybunał. Jeżeli się to nie stanie, obowiązywać będzie wyjściowe założenie wynikające z wyroku Unibet, zgodnie z którym o skutkach ustanowionego środka zabezpieczającego przesądza prawo krajowe. Należy jednak pamiętać, że także w tym zakresie obowiązuje ograniczenie wynikające z zasady skuteczności, zgodnie z którym przepisy krajowe nie mogą powodować w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa unijnego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona.

#### 1.4. Ochrona mandatu europejskiego sądów krajowych jako osłona dla postępowań służących ochronie praworządności

Prawo unijne wyposaża sądy krajowe w mechanizmy silnie chroniące ich mandat europejski i osłaniające sądy krajowe przed ingerencją innych organów, także sądowych, państwa członkowskiego. To ostatnie narzędzie może odgrywać kluczową rolę z perspektywy ochrony elementów praworządności w rozumieniu art. 2 TUE, w szczególności w sytuacji, w której zagrożenie związane jest ściśle z kwestią niezależności sądownictwa krajowego od pozostałych władz państwowych.

W orzecznictwie Trybunału instrumenty składające się na mandat europejski<sup>286</sup>, którym dysponują sądy krajowe, by móc wypełnić swoje zadania wynikające z mandatu europejskiego, także w kontekście ochrony elementów zasady praworządności z art. 2 TUE<sup>287</sup>, są chronione w sposób szczególny. Rozumowanie TS w tego rodzaju sprawach oparte jest na aksjologicznym założeniu, że narzędzia prawa unijnego, którymi posługują się sądy krajowe jako sądy unijne, muszą działać skutecznie<sup>288</sup>. O ile mieszczące się w mandacie europejskim sądy krajowe zasady stosowania prawa UE, wraz z procedurą prejudycjalną z art. 267 TFUE, zabezpieczają ochronę uprawnień jednostek oraz skuteczne stosowanie prawa UE, o tyle linia orzecznicza

<sup>285</sup> Zob. rozdział V pkt 3.3.2.

<sup>286</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.

<sup>287</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.

<sup>288</sup> Zob. odnośnie do zasady skuteczności systemowej – rozdział VI pkt 1.2.1.1.



TS, która chroni mandat europejski sądów krajowych, ma na celu zabezpieczenie skuteczności tych właśnie zasad i procedury prejudycjalnej.

Początki tej ochrony sięgają wyroku w sprawie *Simmenthal*, w którym TS uznał, że instrumenty, którymi sąd krajowy dysponuje, by zapewnić skuteczne stosowanie prawa UE, muszą być skuteczne również same w sobie<sup>289</sup>. Nie wystarczy, by sąd krajowy miał możliwość wniesienia pytania prejudycjalnego z art. 267 TFUE to Trybunału. Jak stwierdził TS, skuteczność tej procedury byłaby ograniczona, gdyby sąd nie był w stanie zastosować prawa unijnego w sposób zgodny z orzeczeniem TS. Dlatego sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa unijnego byłyby wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które powodują ograniczenie skuteczności prawa unijnego poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa unijnego<sup>290</sup>. Trybunał doprecyzował również, że ta skuteczność byłaby naruszona, gdyby „w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a późniejszą ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone było dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecjonalne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe”<sup>291</sup>. Tym samym nie można było nałożyć na sąd krajowy obowiązku wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie przepisów sprzecznych z prawem UE w drodze ustawodawczej lub w trybie obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego. Co istotne, w prawie włoskim obowiązek zwrócenia się do sądu konstytucyjnego nie wynikał z żadnego przepisu prawa stanowionego, lecz z utrwalonego orzecznictwa włoskiego sądu konstytucyjnego, które w związku z tym, na mocy mandatu europejskiego, sąd krajowy był upoważniony pominąć. Należy dodać, że odmowa zastosowania prawa krajowego dokonywana jest przez sąd krajowy na mocy mandatu europejskiego, niezależnie od „istnienia w prawie krajowym przepisu przyznającego mu taką kompetencję”<sup>292</sup>.

Szczególny tryb ochrony mandatu europejskiego sądów krajowych Trybunał przewidział również w tych sprawach, w których zachodzi sprzeczność prawa krajowego zarówno z prawem UE, jak i z krajowym prawem konstytucyjnym. W takich sprawach może dojść bowiem do kolizji między obowiązkami sądu krajowego wynikającymi z prawa unijnego i krajowego prawa konstytucyjnego. Trybunał uznał, że stwierdzenie niezgodności przepisu prawa krajowego z konstytucją, nawet jeżeli następuje

<sup>289</sup> Wyrok TS w sprawie 106/77 *Simmenthal*, pkt 19–20.

<sup>290</sup> Wyrok TS w sprawie 106/77 *Simmenthal*, pkt 21–23.

<sup>291</sup> Wyrok C-409/06, *Winner Wetten*, pkt 57.

<sup>292</sup> Wyrok TS z 7.09.2006 r., C-81/05, *Anacleto Cordero Alonso v Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*, ECLI:EU:C:2006:529, pkt 46.

w drodze obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego, nie pozbawia sądu krajowego uprawnienia lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE. Skuteczność prawa Unii byłaby bowiem zagrożona, gdyby istnienie obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego mogło uniemożliwić sądowi krajowemu rozpoznającemu spór dotyczący prawa Unii wykonanie uprawnienia przyznanego mu w art. 267 TFUE w celu umożliwienia mu stwierdzenia, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z prawem Unii<sup>293</sup>. Z powyższych rozważań TS wywnioskował, że skuteczność art. 267 TFUE oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii wymagają, aby sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do TS z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania w sprawie kontroli zgodności z konstytucją<sup>294</sup>. Zdaniem TS skuteczność prawa Unii i art. 267 TFUE byłaby zagrożona, gdyby ze względu na postępowanie w sprawie kontroli zgodności z konstytucją sąd krajowy nie mógł zwrócić się do TS z pytaniami prejudycjalnymi i bezpośrednio nadać prawu Unii zastosowania zgodnego z decyzją lub orzecznictwem TS<sup>295</sup>. Dodatkowo jeżeli prawo krajowe przewiduje obowiązek wszczęcia konstytucyjnego postępowania wпадkowego, funkcjonowanie systemu ustanowionego w art. 267 TFUE wymaga, by sąd krajowy miał swobodę, z jednej strony, stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii, a z drugiej strony – odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wпадkowego, krajowego przepisu ustawowego, który uważa za sprzeczny z prawem Unii<sup>296</sup>.

Samodzielny mandat europejski każdego sądu krajowego do rozstrzygnięcia o odmowie zastosowania prawa krajowego podkreślany jest również przez uprawnienie przyznane przez TS wszystkim sądom (w imię skuteczności systemu prawa UE), by pomijać ocenę prawną wyrażoną przez inne organy krajowe, jeżeli miałyby to prowadzić do wydania rozstrzygnięcia naruszającego prawo UE. Sąd krajowy, po pierwsze, powinien mieć zawsze swobodę wystąpienia do TS z pytaniem prejudycjalnym z nurtującymi go zagadnieniami prawa UE, jeśli uzna, że ocena prawna dokonana przez wyższą instancję mogłaby doprowadzić go do wydania orzeczenia sprzecznego z prawem Unii<sup>297</sup>, i po drugie, sąd krajowy jest przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu związany dokonaną przez TS wykładnią spornych przepisów prawa UE i nie powinien uwzględniać oceny sądu wyższej instancji, jeśli mając na

<sup>293</sup> Wyrok TS z 4.06.2015 r., C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v. Hauptzollamt Osnabrück*, ECLI:EU:C:2015:354, pkt 34.

<sup>294</sup> Wyrok C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, pkt 35.

<sup>295</sup> Wyrok C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, pkt 36.

<sup>296</sup> Wyrok C-188/10 oraz C-189/10, *Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10)*, pkt 53.

<sup>297</sup> Zob. wyroki TS: z 9.03.2010 r., C-378/08, *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA and Syndial SpA v Ministero dello Sviluppo economico i in.*, ECLI:EU:C:2010:126, pkt 32; z 5.10.2010 r., C-173/09, *Georgi Ivanov Elchinov v. Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa*, ECLI:EU:C:2010:581, pkt 27.



uwadze tę wykładnię, uzna, że ocena ta nie jest zgodna z prawem Unii<sup>298</sup>. Te zasady obowiązują również w odniesieniu do oceny prawnej wyrażonej przez sąd konstytucyjny danego państwa członkowskiego, ponieważ z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii<sup>299</sup>. Trybunał zresztą orzekł już, że zasady te obowiązują w stosunkach między trybunałem konstytucyjnym i wszystkimi innymi sądami krajowymi<sup>300</sup>. W sprawie Winner Wetten, odnosząc się do konieczności zachowania przez sąd krajowy pełnej samodzielności w zakresie zastosowania zasady pierwszeństwa, Trybunał wzmocnił argumentację dodatkowo odniesieniem do zasady skutecznej ochrony sądowej (zgodnie z którą jednostkom przysługuje prawo do sądu oraz prawo do skutecznego środka ochrony prawnej), a także zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE)<sup>301</sup>.

Ochrona mandatu europejskiego dotyczy również zakazu ingerencji w decyzje procesowe sądów krajowych o zwróceniu się do TS z pytaniem prejudycjalnym. To zagadnienie zostało podsumowane przez TS w wyroku Cartesio<sup>302</sup>, zgodnie z którym decyzja procesowa o zwróceniu się do TS z pytaniem prejudycjalnym może wprawdzie podlegać zaskarżeniu, ale tylko w takim zakresie i tylko z takim skutkiem, który nie pozbawia sądu krajowego możliwości podtrzymania swojego pytania. Jak stwierdza TS, właściwość do skierowania odesłania prejudycjalnego przed Trybunał, jaką w art. 267 TFUE przyznano każdemu sądowi krajowemu, nie może zostać podważona przez zastosowanie przepisów prawa krajowego umożliwiających sądowi apelacyjnemu zmianę orzeczenia kierującego odesłanie prejudycjalne przed Trybunał, cofnięcie tego odesłania i nakazanie sądowi, który przyjął wspomniane orzeczenie, wznowienia określonego w prawie wewnętrznym postępowania, które zawieszono<sup>303</sup>. Wynikające z art. 267 akapit drugi TFUE uprawnienie sądu krajowego jest bowiem uprawnieniem unijnym. Dlatego wszelkie przepisy krajowe, które uniemożliwiłyby sądowi krajowemu skorzystanie z procedury prejudycjalnej i które pozbawiałyby skuteczności ukształtowany na podstawie art. 267 TFUE system współpracy między sądami krajowymi i TS, uznawane będą za sprzeczne z prawem UE. Nawet jeżeli zgodnie z prawem krajowym, w ramach autonomii proceduralnej, sąd niższej instancji związany jest oceną wyrażoną przez sąd rozpatrujący odwołanie, nie będzie zobowiązany do stosowania się do niej, jeżeli chodzi o ocenę zasadności i celowości zainicjowania procedury prejudycjalnej na podstawie art. 267 TFUE. Trybunał wzmocnia zatem w istotny sposób pozycję sądów krajowych niższych instancji wobec sądów instancji nadrzędnych, a także wobec innych sądów i organów

<sup>298</sup> Wyrok C-173/09, Elchinov, pkt 30.

<sup>299</sup> Wyrok w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, pkt 3, oraz wyrok C-409/06, Winner Wetten, pkt 61.

<sup>300</sup> Wyrok C-188/10 oraz C-189/10, Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10), pkt 41-45.

<sup>301</sup> Wyrok C-409/06, Winner Wetten, pkt 58.

<sup>302</sup> Wyrok C-210/06, Cartesio.

<sup>303</sup> Wyrok C-210/06, Cartesio, pkt 95 i 98.

krajowych. W celu zapewnienia, by prawo unijne było stosowane w sposób prawidłowy we wszystkich instancjach sądowych, przyznaje sądom bezpośredni mandat do podejmowania samodzielnych decyzji odnośnie do inicjowania procedury prejudycjalnej.

Wreszcie TS wypowiedział się również o niedopuszczalności osłabienia możliwości inicjowania procedury prejudycjalnej przez grożące sędziemu korzystającemu z tej procedury sankcje dyscyplinarne<sup>304</sup>. W sprawie Ognyanov<sup>305</sup> prawo krajowe przewidywało, że przedstawienie przez sędziego we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym okoliczności faktycznych i prawnych rozpatrywanej sprawy było uznawane za wyrażenie wstępnego stanowiska przez tego sędziego, co skutkowało nie tylko jego wyłączeniem i uchyleniem wydanego przezeń końcowego orzeczenia, lecz także wszczęciem przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego ze względu na przewinienie dyscyplinarne. Trybunał uznał jednak, że taki przepis krajowy, jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, może w szczególności skutkować powstrzymaniem się przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych TS. Z tego powodu przepis ten narusza przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE prerogatywy i w konsekwencji wpływa na skuteczność ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego współpracy między TS a sądami krajowymi. Dodatkowo Trybunał wskazał, że wymóg zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii obejmuje w danym wypadku obowiązek zmiany przez sądy krajowe utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na niezgodnej z prawem Unii interpretacji prawa krajowego<sup>306</sup>. Sąd krajowy ma też obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności art. 267 TFUE, w razie potrzeby odstępując z własnej inicjatywy od stosowania przepisów krajowych, które ograniczają skuteczność procedury z art. 267 TFUE, nawet jeżeli zastosowanie zasady pierwszeństwa dotyczy przepisu o utrwalonym rozumieniu w świetle orzecznictwa krajowego sądu wyższej instancji.

Podsumowując, konieczność zapewnienia skuteczności mandatu europejskiego sądów krajowych dotyczy trzech kluczowych obszarów. Po pierwsze, sąd krajowy musi mieć możliwość samodzielnego zbadania zgodności prawa krajowego z prawem unijnym. Po drugie, musi mieć możliwość zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do TS na podstawie art. 267 TFUE. Po trzecie, musi mieć możliwość wyciągnięcia wszelkich konsekwencji z ewentualnej niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym, która została przez sąd krajowy stwierdzona w zawieszanej przed nim sprawie. Jakakolwiek ingerencja w tak zdefiniowane jądro mandatu europejskiego sądu krajowego musi pozostać bezskuteczna na mocy prawa UE. Te uprawnienia można zbiorczo określić jako rodzaj autonomii sądu krajowego przy ocenie i stosowaniu prawa unijnego. Autonomii, która nie pozwala na ingerencję w mandat

<sup>304</sup> Szczególne znaczenie tego zagadnienia w kontekście niezależności sądów podkreśla M. Krajewski, *Who is Afraid of the European Council...*, s. 802-803.

<sup>305</sup> Wyrok C-614/14, Postępowanie karne v. Atanas Ognyanov, pkt 24-26.

<sup>306</sup> Wyrok C-614/14, Postępowanie karne v. Atanas Ognyanov, pkt 35.



europejski przez inne organy państwowe, w tym również inne sądy krajowe czy krajowe trybunały konstytucyjne. Zarazem autonomia ta pozwala na skorzystanie z możliwości wyboru różnych ścieżek krajowej ochrony prawnej, pod warunkiem że wynik takiego postępowania zostanie zweryfikowany jako prawidłowy pod kątem prawa UE. Każdy sąd krajowy, niezależnie od jego położenia w krajowej hierarchii sądowej, jest więc zobowiązany do zapewnienia, że wynik prowadzonego przez niego postępowania będzie zgodny z prawem unijnym.

Tak zakreślona ochrona mandatu europejskiego daje sądom krajowym silny instrument do ochrony elementów praworządności na podstawie art. 2 TUE. Przede wszystkim na mocy wyroku ASJP sądy krajowe mogą wyjaśnić w świetle prawa UE, także przy pomocy TS, swój własny status jako sądu chronionego zasadą skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE). Ingerencja w ten status ze strony innych władz państwowych (wykonawczych i legislacyjnych) będzie utrudniona.

Jako przykład próby ograniczenia ze strony władzy legislacyjnej możliwości wyjaśnienia przez sąd krajowy swojego statusu jako sądu unijnego można wskazać przepisy zawarte w art. 4 ustawy nowelizującej sporne przepisy prawa krajowego dotyczące statusu sędziów SN<sup>307</sup>, na podstawie których należało umorzyć toczące się przed Sądem Najwyższym postępowania wszczęte na skutek powództw o ustalenie i odwołań od negatywnych opinii KRS. W tych sprawach zapadły też pytania prejudycjalne, które miały wyjaśnić status sędziów będących stroną tych postępowań. Oczywiście można by argumentować, że ustawa nowelizująca sporne przepisy prawa krajowego dotyczące statusu sędziów SN uczyniła te postępowania bezprzedmiotowymi. Nie ulega bowiem wątpliwości, że na mocy tej ustawy sędziowie powrócili do sprawowania urzędu na stanowisku zajmowanym w dniu 3.04.2018 r. Co więcej, ich służbę uznano za nieprzerwaną. Całkowicie uchylono też przepisy pozwalające Prezydentowi RP na przedłużanie sędziom SN pełnionych funkcji po osiągnięciu wieku stanu spoczynku<sup>308</sup>. Na pierwszy rzut oka mogłoby to oznaczać, że takie umorzenie nie ingeruje w mandat europejski Sądu Najwyższego, który prowadził postępowanie i zwrócił się z pytaniami prawnymi do Trybunału Sprawiedliwości. Byłoby tak jednak, gdyby przy okazji ustawodawca nie narzucił sądowi krajowemu określonego poglądu co do statusu prawnego sędziów SN, który miał być dopiero

<sup>307</sup> Ustawa z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507) – weszła w życie 1.01.2019 r. Por. art. 4: „1. Postępowania wszczęte na podstawie art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1–1b ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym i postępowania odwoławcze w tych sprawach, niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu. 2. Postępowania w sprawach o ustalenie istnienia stosunku służbowego sędziego Sądu Najwyższego albo sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego w stanie czynnym, dotyczące sędziów, o których mowa w art. 2 ust. 1, wszczęte i niezakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, podlegają umorzeniu. Postępowania te podlegają umorzeniu także w przypadku złożenia przez sędziego oświadczenia, o którym mowa w art. 2 ust. 2”. Zob. szerzej rozdział V pkt 6.3.

<sup>308</sup> Na mocy art. 1 pkt 4 ustawy z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym uchylono § 1a–4 ustawy o SN.

w świetle prawa UE wyjaśniony. I tak, ustawa nowelizująca wychodzi z założenia, że sędziowie skutecznie przeszli w stan spoczynku. Sprzeczność regulacji przenoszącej sędziów w stan spoczynku z prawem UE mogła jednak spowodować, że przepisy te były niestosowalne już od momentu ich wejścia w życie. Mogłoby to oznaczać, że na podstawie tych przepisów sędziowie nie mogli przejść w stan spoczynku. Gdyby wyjść od takiego założenia, postępowania prowadzone przez Sąd Najwyższy oraz wniesione pytania prejudycjalne nie stały się bezprzedmiotowe wraz z przyjęciem ustawy, a Sąd Najwyższy powinien zachować na mocy mandatu europejskiego możliwość ustalenia statusu sędziów SN w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej (zasady nieusuwalności sędziów). W takim wypadku należałoby uznać, że przepisy o umorzeniu postępowania są sprzeczne z zasadą skuteczności (ograniczającą autonomię proceduralną państwa członkowskiego<sup>309</sup>), ponieważ uniemożliwiają Sądowi Najwyższemu udzielenie ochrony prawnej sędziom będącym stroną postępowania.

Innym przykładem odmowy zastosowania reguł ustawowych przez sąd krajowy korzystający ze swojego mandatu europejskiego można wskazać pominięcie przez Sąd Najwyższy przepisów uniemożliwiających ustanowienie środka zabezpieczającego (art. 734 k.p.c.)<sup>310</sup>. Zastosowanie tego przepisu pozbawiłoby Sąd Najwyższy możliwości ustanowienia zabezpieczenia w postaci zawieszenia przepisów ustawy krajowej w celu zabezpieczenia wyniku postępowania<sup>311</sup>. Takim przykładem jest też kwestia pominięcia przez niektóre składy Sądu Najwyższego art. 79 ustawy o SN, przyznającego właściwość do rozstrzygania spraw z zakresu statusu pracowniczego sędziów SN Izbie Dyscyplinarnej SN, która w momencie wniesienia powództwa albo nie była obsadzona<sup>312</sup>, albo została obsadzona w sposób niezgodny ze standardami skutecznej ochrony sądowej<sup>313</sup>. Z perspektywy prawa UE obie sytuacje stwarzają zagrożenie dla ochrony uprawnień jednostek wywiezionych z prawa UE, ponieważ uniemożliwiają rozstrzygnięcie sprawy leżącej w zakresie zastosowania prawa UE przez sąd ustanowiony zgodnie ze standardami prawa unijnego.

Zagrożenie mandatu europejskiego sądów krajowych może też być wynikiem podjęcia działań przez władzę wykonawczą. Za taką sytuację należy uznać skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z przepisami Konstytucji art. 755 § 1 k.p.c., rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemaniem konstytucyjności, nie dotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia oraz z pominięciem reguł ustalania włas-

<sup>309</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.2.

<sup>310</sup> Zob. postanowienie SN z 2.08.2018 r. w sprawie III UZP 4/18, pkt 38, s. 21. Zgodnie z art. 734 k.p.c.: „Do udzielenia zabezpieczenia właściwy jest sąd, do którego właściwości należy rozpoznanie sprawy w pierwszej instancji”.

<sup>311</sup> Aprobując również M. Szwed, *Głosa...*, s. 139. Zob. rozdział VI pkt 1.3.4.2.

<sup>312</sup> Postanowienie SN z 1.08.2018 r. w sprawie III PO 6/18.

<sup>313</sup> Zob. np. postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 8/18.

ciwości sądu do udzielenia zabezpieczenia określonych w art. 734 k.p.c. Wnioskodawca, Prokurator Generalny, domaga się ponadto stwierdzenia sprzeczności z Konstytucją wynikającej z art. 267 TFUE możliwości występowania przez sąd krajowy z pytaniami prejudycjalnymi w sprawach dotyczących ustroju, kształtu i organizacji władzy sądowniczej oraz postępowania przed organami władzy sądowniczej, a także „w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne”<sup>314</sup>. Wniosek Prokuratora Generalnego jest bezpośrednią reakcją na wskazane wyżej, podjęte przez Sąd Najwyższy, działania mające na celu ochronę przysługującego sądom krajowym mandatu europejskiego. Zmierza on do tego, by przez uznanie niekonstytucyjności podstaw prawnych działania Sądu Najwyższego stworzyć sytuację, w której podjęcie działań przez sąd krajowy okaże się naruszać Konstytucję. Gdyby Trybunał Konstytucyjny stwierdził taką niekonstytucyjność wskazanych przez Prokuratora Generalnego przepisów prawnych, to niewątpliwie będzie to powodowało kolizję z mandatem europejskim sądów krajowych. Z jednej strony mogłoby to narazić Rzeczpospolitą Polską na skargę ze strony Komisji Europejskiej na podstawie art. 258 TFUE. Z drugiej strony sądy krajowe będą mogły, na podstawie reguł chroniących mandat unijny, pominąć skutki prawne takiego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli okaże się to konieczne do zapewnienia skuteczności prawa unijnemu. Ustawodawca krajowy nie może, nawet przepisami rangi konstytucyjnej, ograniczyć sądom krajowym możliwości korzystania z art. 267 TFUE, a środek zabezpieczający w postaci zawieszenia ustawy krajowej jest wymogiem zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>315</sup>.

Wreszcie próbą ograniczenia mandatu europejskiego są niewątpliwie podejmowane wobec sędziów, którzy zwracają się z pytaniami prejudycjalnymi do TS, postępowania wyjaśniające mające na celu ewentualne prowadzenie wobec tych sędziów postępowań dyscyplinarnych, jak te podjęte wobec sędziów w sprawach połączonych C-563/18 i C-558/18<sup>316</sup>. Biorąc pod uwagę silną ochronę mandatu europejskiego w tym zakresie, należałoby podkreślić, że samo wszczęcie postępowania wyjaśniającego w tej kwestii jest pogwałceniem skuteczności art. 267 TFUE oraz wymaganej prawem unijnym niezależności sędziowskiej<sup>317</sup>. Jak uznaje TS, wymóg niezawisłości zakłada również, że system środków dyscyplinarnych dla osób, którym powierzono zadanie sądenia, przewiduje niezbędne gwarancje w celu uniknięcia ryzyka wy-

<sup>314</sup> Wniosek z 23.08.2018 r. Prokuratora Generalnego do Trybunału Konstytucyjnego (PK VIII TK 58.2018); Pismo procesowe Prokuratora Generalnego z 4.10.2018 r., PK VIII TK 58.2018, K 7/18.

<sup>315</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.4.2.

<sup>316</sup> Zob. odnośnie do SO w Łodzi: <https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/2732-postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedzi-ewy-maciejewskiej-za-zadanie-pytania-prejudycjalnego-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-etap-wezwania-do-wyjasnien> (dostęp: 12.03.2019 r.); natomiast w odniesieniu do SO w Warszawie: <https://www.iustitia.pl/postepowania-dyscyplinarne/2733-postepowanie-dyscyplinarne-wobec-sedzi-igora-tulei-za-zadanie-pytania-prejudycjalnego-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-etap-wezwania-do-wyjasnien> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>317</sup> Postanowienie C-8/19, RH, pkt 47.

korzystania takiego systemu do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych<sup>318</sup>. Gwarancję związaną z niezależnością sędziów stanowi okoliczność, że nie podlegają oni sankcjom dyscyplinarnym za skorzystanie z możliwości skierowania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału lub za oczekiwanie na odpowiedź na taki wniosek przed wydaniem orzeczenia co do istoty w sporze, który rozpatrują i który jest objęty ich wyłączną właściwością<sup>319</sup>. Dodatkowo, zdaniem Komisji, brak ochrony sędziów krajowych przed sankcjami dyscyplinarnymi za skorzystanie procedury prejudycjalnej wywołuje efekt mrozący, zniechęcając ich do korzystania z tego mechanizmu<sup>320</sup>. Wynika z tego, że zarówno wszczęcie, jak i prowadzenie następnie postępowania dyscyplinarnego w związku ze zwróceniem się przez sąd krajowy do TS na podstawie art. 267 TFUE stanowi poważne naruszenie prawa unijnego.

### 1.5. Konsekwencje wykorzystania mandatu europejskiego przez sądy krajowe

Wykorzystanie mandatu europejskiego przez sąd krajowy dla ochrony zasad stanowiących element praworządności z art. 2 TUE polega na zastosowaniu mechanizmów wskazanych w rozdziale VI pkt 1.2 do konkretnej zawisłej przed danym sądem sprawy w celu osiągnięcia wyniku zgodnego z prawem unijnym. Szczególnie znaczenie będzie miała w tym kontekście zasada pierwszeństwa prawa unijnego, która pozwala na niestosowanie przez sąd krajowy tych regulacji krajowych, które naruszają prawo unijne.

Skuteczność wykorzystania mandatu europejskiego będzie jednak zależeć w dużej mierze od powstałej w konkretnej sprawie konstelacji prawnej. Jeżeli na przykład w sprawie C-522/18 Zakład Ubezpieczeń Społecznych, okazałoby się – nie zważając na ustawę, która została w międzyczasie przyjęta<sup>321</sup> – że przepisy obniżające wiek stanu spoczynku naruszają zasadę nieusuwalności sędziów (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE), a procedura wyrażania przez Prezydenta RP dalszej zgody na orzekanie narusza zasadę niezależności sądów, to sędziowie SN objęci tymi regulacjami mogli powołać się wobec każdego organu państwa na niestosowalność tych przepisów. To jednak nie oznaczałoby, że poprzednie przepisy by odżyły. W związku z tym, aby ustalić, w jaki sposób powinni oni przechodzić w stan spoczynku, konieczna byłaby najpewniej interwencja ustawodawcy. Podobnie, jeżeli okaże się, że właściwość Izby Dyscyplinarnej SN ze względu na sposób po-

<sup>318</sup> Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 64, 67.

<sup>319</sup> Wyrok C-614/14, Postępowanie karne v. Atanas Ognjanovow, pkt 17, 25.

<sup>320</sup> Zob. Komunikat prasowy Komisji w 3.04.2019 r. IP/19/1957, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1957\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_pl.htm) (dostęp: 3.04.2019 r.).

<sup>321</sup> Ustawa z 21.11.2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. poz. 2507). Ustawa ta weszła w życie 1.01.2019 r.



woływania jej składu przez Krajową Radę Sądownictwa jest kwestionowana była zasadnie, to Sąd Najwyższy będzie zobowiązany pominąć art. 27 § 1 pkt 2 i 3 ustawy o SN, który określa jako właściwą do rozpoznania wniesionego środka prawnego Izbę Dyscyplinarną SN, a nie Izbę Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, do której wniesiono pozew<sup>322</sup>. Wówczas sprawę może rozpatrzeć najpewniej Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, korzystając z ogólnej swojej właściwości z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (art. 25 ustawy o SN). Nie w każdym jednak przypadku możliwe będzie tak skuteczne rozwiązanie. Na przykład jeżeli okaże się, że KRS została obsadzona w sposób, który nie spełnia wymogów zasady skutecznej ochrony sądowej<sup>323</sup>, nie tylko nominacje nowych izb (Izby Dyscyplinarnej oraz Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych), lecz także w zasadzie wszystkie nowe nominacje sędziowskie staną pod znakiem zapytania. W takim wypadku niezbędna będzie najpewniej interwencja ustawodawcy. Instrumenty mandatu europejskiego sądów krajowych w tym wypadku będą niewystarczające. Innymi słowy, od okoliczności konkretnej sprawy zależy, jaki skutek będą miały działania sądu krajowego podejmowane na podstawie mandatu europejskiego w obronie elementów praworządności z art. 2 TUE.

Niezależnie od możliwości wynikających z konkretnych rozstrzygnięć sądów krajowych należy pamiętać, że są to pojedyncze akty stosowania prawa. Mogą one nie wywrzeć istotnego wpływu na pozostałe organy państwa, w tym władzę ustawodawczą czy wykonawczą. Byłoby zatem wskazane, aby w kontekście ochrony wartości unijnych wzmocnić orzeczenie sądu krajowego autorytetem wyroku prejudycjalnego Trybunału Sprawiedliwości. Wyrok ten ma charakter deklaratoryjny, działa więc co do zasady mocą przepisów, które interpretuje. Przeniesienie sporu na poziom europejski może skutkować istotną modyfikacją obowiązków pozostałych, w stosunku do sądu krajowego, organów państwa, w tym również – w razie nieprzestrzegania takiego wyroku – wszczęciem przez Komisję postępowania z art. 258 TFUE. Należy również pamiętać, że nieprzestrzeganie orzecznictwa Trybunału, w tym orzeczeń prejudycjalnych, może stanowić przyczynę istotnego naruszenia prawa unijnego na potrzeby zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego<sup>324</sup>.

Nie ulega bowiem wątpliwości, że zgodnie z zasadą lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) wszystkie organy państwa są zobowiązane do stosowania wykładni przyjętej w wyroku prejudycjalnym, który ma skutek *ex tunc*. Jak stwierdza TS, w świetle zasady lojalnej współpracy państwa członkowskie mają obowiązek usuwania bez-

<sup>322</sup> Zob. np. zawisła przed SN sprawa III PO 9/18. Zob. postanowienie SN z 19.09.2019 r. w sprawie III PO 9/18.

<sup>323</sup> Zob. np. zawisła przed SN sprawa III PO 7/18. Por. postanowienie SN z 30.08.2018 r. w sprawie III PO 7/18.

<sup>324</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.2.

prawnych skutków naruszenia prawa unijnego<sup>325</sup>, a w następstwie wydania wyroku w trybie prejudycjalnym, z którego wynika niezgodność ustawodawstwa krajowego z prawem UE, to na władzach tego państwa członkowskiego spoczywa obowiązek przyjęcia środków ogólnych lub szczególnych, odpowiednich do zapewnienia na jego terytorium przestrzegania prawa unijnego<sup>326</sup>. Ponadto TS podkreśla, że władze krajowe powinny w szczególności stać na straży tego, by w najkrótszym czasie uzgodniono prawo krajowe z prawem UE i aby nadano pełną skuteczność uprawnieniom, jakie wypływają dla podmiotów prawa z unormowań unijnych<sup>327</sup>. Także piśmiennictwo i orzecznictwo jednoznacznie opowiadają się za tezą, że sądy państw członkowskich nie powinny przyjmować innej interpretacji przepisów prawa unijnego niż wskazana w orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości zawierającym wykładnię stosownych przepisów tego prawa<sup>328</sup>. W związku z tym nie jest dopuszczalne przyjęcie przez organy krajowe stanowiska odmiennego od stanowiska Trybunału w zakresie wykładni prawa unijnego. W związku z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Polski do UE<sup>329</sup> na terytorium Polski obowiązuje od 1.05.2004 r. pierwotne i wtórne prawo unijne w wykładni przyjętej przez TS, która jest wiążąca dla wszystkich organów państw członkowskich Unii, w tym dla sądów krajowych, na podstawie art. 19 TUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE. Trybunał wielokrotnie wypowiadał się też odnośnie do mocy wiążącej swoich wyroków prejudycjalnych. Już z wyroku *Costa* wynikało, że moc wiążąca prawa UE nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż „zagroziłoby to realizacji celów traktatu”<sup>330</sup>. W wyroku *T-Mobile* stwierdził wprost, że jego wykładnia przepisów prawa unijnego zawarta we wcześniejszych orzeczeniach ma moc wiążącą dla wszystkich sądów krajowych<sup>331</sup>. Dodatkowo należy wskazać, że zawarte w wyroku *Intermodal Transports* odniesienie do doktryny *acte éclairé*<sup>332</sup> świadczy o mocy wiążącej orzeczeń TS także w innych sprawach niż te, w których orzeczenia te zapadły. Skoro bowiem żaden sąd krajowy nie może (czy też nie jest zobowiązany

<sup>325</sup> Wyrok TS z 21.06.2007 r. w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06 *Office national des pensions v. Emilienne Jonkman (C-231/06) i Hélène Vercheval (C-232/06) i Noëlle Permesaen v. Office national des pensions (C-233/06)*, ECLI:EU:C:2007:373, pkt 37.

<sup>326</sup> Wyrok w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06, *Jonkman*, pkt 64 i 65.

<sup>327</sup> Wyrok w sprawach połączonych od C-231/06 do C-233/06, *Jonkman*, pkt 38.

<sup>328</sup> A. Wróbel, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, Warszawa 2010, s. 633; W. Czaplinski [w:] *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. I, red. A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak, Warszawa 2008, komentarz do art. 10, s. 253–254.

<sup>329</sup> Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Lotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 4, poz. 16).

<sup>330</sup> Wyrok TS z 15.07.1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, pkt 10.

<sup>331</sup> Wyrok TS z 4.06.2009 r., C-8/08, *T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV i Vodafone Libertel NV v. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit*, ECLI:EU:C:2009:343, pkt 50.

<sup>332</sup> Zob. również art. 99 regulaminu postępowania przed TS.

na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE) zwrócić się do TS z ponownym pytaniem prejudycjalnym odnośnie do kwestii już przez niego rozstrzygniętej, to przyczyną tego musi być – logicznie rzecz oceniając – moc wiążąca poprzedniego orzeczenia prejudycjalnego TS wydana w innej sprawie<sup>333</sup>. Powszechna moc obowiązująca orzeczeń TS wynika również z faktu, że niekiedy TS ogranicza w czasie skutki w czasie wyroków prejudycjalnych. Działanie takie nie miałoby sensu, gdyby wyroki nie były skuteczne *erga omnes*<sup>334</sup>. Również wyrok Kühne & Heitz potwierdza powszechną moc wiążącą orzeczeń TS. Nakazuje bowiem wzruszenie decyzji administracyjnej na mocy późniejszego orzeczenia TS, zapadłego w innej sprawie niż decyzja administracyjna, która ma być wzruszona<sup>335</sup>.

Sąd Najwyższy przyjął w odniesieniu do wyroków prejudycjalnych Trybunału Sprawiedliwości koncepcję „względnej mocy wiążącej *erga omnes*” wyroku. Ta propozycja rozumienia skutków orzeczeń TS stanowi prawidłowe odzwierciedlenie oczekiwań prawa UE wynikających z zasady lojalności oraz orzecznictwa TS. Koncepcja ta jest spójnym i jasnym stanowiskiem, które zakłada, że sąd krajowy (inny niż ten, który zwrócił się do TS z pytaniem prejudycjalnym) powinien albo uwzględnić orzeczenie TS zawierające wykładnię prawa UE, albo – w razie wątpliwości – skierować do TS nowe pytanie prejudycjalne, nawet w sytuacji gdy sąd ten jest z mocy przepisu prawa krajowego związany wykładnią prawa UE dokonaną przez inny sąd krajowy (np. wyższej instancji). Choć Sąd Najwyższy uznał, co do zasady, względną moc wiążącą wyroków prejudycjalnych *erga omnes*, to jednak nie wykluczył możliwości ponownego zwrócenia się przez sądy krajowe z pytaniem do TS, jeżeli odnośnie do tej samej kwestii wystąpią nowe, przekonujące argumenty, które mogłyby sprawić, że wyrok prejudycjalny odnośnie do tej samej kwestii prawnej będzie inny<sup>336</sup>.

Należy pamiętać o tym, że w przeciwieństwie do wyroku stwierdzającego uchybienie Trybunał w wyroku prejudycjalnym nie ocenia wprost przepisów krajowych, tylko będzie dokonuje wykładni prawa unijnego (albo oceny jego ważności). Jak jednak wskazuje T. Tridimas, co do sposobu odpowiedzi na pytania sądów krajowych Trybunał dysponuje znaczącym uznaniem. Na podstawie stopnia ścisłości odpowiedzi T. Tridimas podzielił wyroki prejudycjalne TS na sprawy „wynikowe”, w których TS nie pozostawia wątpliwości co do wyniku sprawy („*outcome*” cases), sprawy zawierające „wytyczne”, na podstawie których sąd krajowy ma rozstrzygnąć („*guidance*” cases), oraz sprawy, w których TS wydaje tak ogólny wyrok, że prak-

<sup>333</sup> Wyrok TS z 15.09.2005 r., C-495/03, *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, ECLI:EU:C:2005:552, pkt 33.

<sup>334</sup> Wyrok TS z 18.01.2007 r., C-313/05, *Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie*, ECLI:EU:C:2007:33, pkt 55 i 56.

<sup>335</sup> Wyrok C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, pkt 21–22.

<sup>336</sup> Postanowienie składu siedmiu sędziów SN z 14.10.2015 r., I KZP 10/15, OSNKW 2015/11, poz. 89, s. 8.

tycznie pozostawia rozstrzygnięcie sądom krajowym („*deference*” cases)<sup>337</sup>. Z perspektywy ochrony elementów praworządności z art. 2 TUE, w szczególności jeżeli – tak jak np. w sprawach polskich – ingerencja władzy ustawodawczej i wykonawczej polega na naruszeniu niezależności sądów krajowych, wydaje się wskazane, by TS udzielał tak szczegółowej odpowiedzi, żeby nie pozostawić żadnej wątpliwości co do tego ewentualnej niezgodności prawa krajowego ze standardami unijnymi. Ułatwi to sądowi krajowemu zastosowanie zasady pierwszeństwa i wzmocni ten sąd w ewentualnej konfrontacji z pozostałymi władzami państwowymi. Dotychczasowe stanowiska TS zajęte zarówno w kontekście postępowania z art. 258 TFUE<sup>338</sup>, jak i w odniesieniu np. do decyzji o wdrożeniu przyspieszonego trybu prejudycjalnego<sup>339</sup>, nie pozostawiają wątpliwości, że waga naruszonych standardów, stanowiących element praworządności, skłania TS do rozstrzygnięć, które mają na celu uchronienie sądów krajowych przed ingerencją w ich niezależność ze strony pozostałych władz państwowych. Okoliczność, że zagrożony jest element praworządności, który jest dodatkowo jednym z kluczowych elementów funkcjonowania ponadnarodowego systemu ochrony prawnej, powinna więc mieć dla Trybunału istotne znaczenie, także w merytorycznych odpowiedziach w sprawach zainicjowanych przez sądy krajowe.

## 1.6. Relacja do pozostałych mechanizmów

Sądy krajowe w swym orzekaniu biorą pod uwagę normy prawne mające zastosowanie w konkretnej sprawie. Jeżeli zatem chodzi o inne mechanizmy analizowane w tej rozprawie, zasadnicze znaczenie będą miały wyroki Trybunału wydane w trybie art. 258–260 TFUE. Nie tylko stwierdzają one naruszenie konkretnych regulacji krajowych, ale również mogą być źródłem wykładni przepisów prawa unijnego, które sądy krajowe zobowiązane są uwzględnić. W tej interakcji kryje się też pewne niebezpieczeństwo polegające na tym, że w sytuacji gdy regulacje krajowe kwestionowane w postępowaniu z art. 258 TFUE pokrywają się, także pod względem wzorca kontroli, z zagadnieniem prawnym przedstawionym przez sąd krajowy Trybunałowi w procedurze prejudycjalnej, to wobec wydania wyroku w trybie art. 258 TFUE TS może uznać, że nie ma konieczności odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądu krajowego. Na przykład w kontekście polskim w postępowaniu z art. 258 TFUE Komisja kwestionuje przepisy dotyczące obniżenia wieku stanu spoczynku sędziów Sądu Najwyższego<sup>340</sup>, które są również przedmiotem pytań prejudycjal-

<sup>337</sup> P.T. Tridimas, *Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction* (September 6, 2011), <https://ssrn.com/abstract=1923450>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1923450> (dostęp: 12.03.2019 r.), a także T. Tridimas, *Constitutional review of member state action: the virtues and vices of an incomplete jurisdiction*, „International Journal of Constitutional Law” 2011/9(3–4), s. 737.

<sup>338</sup> Zob. rozdział V pkt 3.3.

<sup>339</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.3.4.1.

<sup>340</sup> Zob. rozdział V pkt 6.3.



nych do TS postawionych przez Sąd Najwyższy<sup>341</sup>. W sytuacji gdy TS wyda wyrok w postępowaniu z art. 258 TFUE, sądy krajowe na potrzeby prowadzonych przez nie postępowań powinny uwzględnić treść tego wyroku w zakresie stanu prawnego w toczącej się przed nimi sprawie. Niezależnie od tego regulacje dotyczące sądów krajowych mogą być przedmiotem postępowania z art. 258 TFUE, w szczególności w kontekście ich instytucjonalnego statusu, który po wyroku ASJP jest chroniony przez zasadę skutecznej ochrony sądowej<sup>342</sup>.

Rozstrzygnięcia sądów krajowych orzekających w państwie, w którym powstała systemowa nieprawidłowość w zakresie praworządności, a także – szerzej – stanowisko krajowych organów sądowych, mogą być też istotnym źródłem informacji w kontekście innych mechanizmów ochrony praworządności. Będzie to w szczególności dotyczyło sądów ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit trzeci TFUE, które ze względu na wpływ, jaki wywierają na sądy niższych instancji, mają szczególną pozycję, także względem obowiązków wynikających z prawa unijnego. Komisja, prowadząc postępowanie na podstawie Komunikatu w sprawie praworządności, czerpie z orzeczeń (np. TK) oraz stanowisk krajowych organów sądowych (np. SN)<sup>343</sup>. Odniesienia tego rodzaju zawiera również uzasadniony wniosek Komisji wniesiony do Rady UE na podstawie art. 7 ust. 1 TUE<sup>344</sup>. Zatem orzecznictwo sądów krajowych może mieć wpływ na stwierdzenia podejmowane w toku procedury z art. 7 TUE.

Istotny walor informacyjny orzeczeniom sądów krajowych przyznaje również mechanizm uchylania zasady wzajemnego zaufania do systemów prawnych państw członkowskich<sup>345</sup>. W ramach tego ostatniego mechanizmu sądy krajowe mogą udzielać ochrony jednostkom w tych wszystkich sprawach, w których w toczących się postępowaniach konieczna jest ocena skutków prawnych naruszenia praworządności przez inne państwa członkowskie. W razie wykrycia systemowych nieprawidłowości w obcych systemach prawnych sądy krajowe zobowiązane będą stosować przewidzianą w orzecznictwie TS reakcję ostrożnościową, która ma uchronić jednostki przed ryzykiem naruszenia ich elementarnych praw podstawowych<sup>346</sup>.

Należy uznać, że postępowania przed sądami krajowymi dotyczące elementów praworządności mogą się toczyć równoległe do pozostałych mechanizmów oceny politycznej i sądowych, przy czym sądy krajowe będą musiały, gdy jest to związane z toczącym się przed nimi postępowaniem, uwzględnić ewentualne skutki prawne tych postępowań, jak np. sankcje podjęte przez Radę UE na podstawie art. 7 ust. 3 TUE czy stwierdzone przez TS uchybienia (art. 258–260 TFUE). Postępowania przed sądami krajowymi po-

<sup>341</sup> Zob. np. zawisła przed TS sprawa C-522/18.

<sup>342</sup> Zob. rozdział V pkt 3.1.2.

<sup>343</sup> Zob. rozdział III pkt 1.4.

<sup>344</sup> Zob. rozdział IV pkt 4.4.

<sup>345</sup> Zob. rozdział VI pkt 2.

<sup>346</sup> Zob. szerzej rozdział VI pkt 2.3.3. i 2.4.

legają bowiem na konieczności udzielenia ochrony prawnej jednostkom czerpiącym uprawnienia z prawa UE. Ta ochrona nie jest i nie może być uzależniona od procedur oceny politycznej czy od procedur sądowych toczących się na poziomie unijnym. Jedynym wyjątkiem w tym względzie jest konieczność zawieszenia postępowań, które ze względu na pytanie prejudycjalne toczą się przed TS, choć nie pozbawia to sądów krajowych możliwości udzielenia stronom w tym czasie ochrony tymczasowej<sup>347</sup>.

Jak wynika z rozważań zawartych w niniejszej pracy<sup>348</sup>, sądy krajowe, niezależnie od obowiązku dokonywania prounijnej wykładni prawa krajowego w świetle wartości praworządności (art. 2 TUE)<sup>349</sup>, powinny również uwzględnić w najszerszym możliwym zakresie obowiązek dokonywania takiej wykładni prawa UE (w tym elementów składowych praworządności przez pryzmat klauzuli parasolowej), która najpełniej realizowałaby funkcję ochronną praworządności z art. 2 TUE<sup>350</sup>. Ponadto, w moim przekonaniu, ze względu na obowiązek wpływający z poziomu konstytucyjnego prawa UE – dotyczący wykładni i stosowania prawa UE w wewnętrznym porządku prawnym w świetle art. 2 TUE – klauzula praworządności (art. 2 TUE) powinna pełnić rolę wymogu optymalizacyjnego na wzór klauzuli tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE<sup>351</sup>. Wymóg ten znalazłby zastosowanie przy dokonywaniu oceny prawa krajowego pod kątem zgodności z prawem unijnym. Wreszcie, należy rozważyć, w jakim zakresie reakcja ostrożnościowa chroniąca jednostki w ramach horyzontalnej współpracy sądowej w europejskiej przestrzeni prawnej (zakładającej wzajemne zaufanie do systemów prawnych państw członkowskich UE<sup>352</sup>), powinna zostać również uwzględniona przez sądy orzekające w państwie, w którym wystąpiły systemowe nieprawidłowości w zakresie praworządności<sup>353</sup>.

## 2. Ochrona praworządności realizowana przez sądy krajowe spoza państwa naruszającego praworządność

### 2.1. Uwagi wstępne

Wyrok w sprawie LM<sup>354</sup> ujawnił rolę, jaką odnośnie do ochrony elementów praworządności z art. 2 TUE mogą odgrywać sądy krajowe orzekające poza systemem,

<sup>347</sup> Postanowienie C-8/19, RH, pkt 41–43.

<sup>348</sup> Zob. rozdział II pkt 2, rozdział VI pkt 1.2.

<sup>349</sup> Zob. rozdział VI pkt 1.2.1.

<sup>350</sup> Zob. rozdział II pkt 1.

<sup>351</sup> Zob. rozdział II pkt 2.5.

<sup>352</sup> Zob. rozdział VI pkt 2.4.3 i 2.4.4.

<sup>353</sup> Zob. rozdział VI pkt 2.4.4.

<sup>354</sup> Wyrok C-216/18 PPU, LM. Zob. rozdział I pkt 2.3. Odnośnie do wyroku LM por. w szczególności A. Grzelak, *Wzajemne zaufanie jako podstawa współpracy sądów państw członkowskich UE w sprawach karnych (uwagi na marginesie odesłania prejudycjalnego w sprawie C-216/18 PPU, Celmer)*, PiP 2018/10, s. 50–66; W. Lewandowski, *Pomiędzy Scyllą...*, s. 4; P. Filipek, *Rozproszona europejska*

w którym wystąpił problem z praworządnością w rozumieniu art. 2 TUE. Wyrok LM zapadł na tle decyzji ramowej w sprawie ENA, w obszarze współpracy sądowej w sprawach karnych. Współpraca ta umiejscowiona jest w traktatach w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości<sup>355</sup>, która ma u swoich podstaw fundamentalną dla Unii Europejskiej zasadę wzajemnego zaufania, umożliwiającą, zdaniem TS, utworzenie i utrzymywanie przestrzeni bez granic wewnętrznych<sup>356</sup>. Już tylko same dziedziny wchodzące w obszar PWBS zawierają kilkadziesiąt aktów prawa wtórnego, opartych na zasadzie wzajemnego zaufania. W zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych występuje, jak wylicza A. Frąckowiak-Adamska, dziesięć decyzji ramowych<sup>357</sup> i dwie dyrektywy, a w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych – czternaście rozporządzeń, w których występują klauzule uznawania orzeczeń sądowych, zakładające wzajemne zaufanie<sup>358</sup>.

Zdaniem K. Lenaerts, tworząc PWBS, państwa członkowskie uznały, że to sądy krajowe w ramach europejskiej przestrzeni prawnej będą miały najlepsze możliwości, by zadbać o ochronę praw jednostek, ponieważ są one odporne na wpływy polityczne, a poza tym, wspólnie z TS, pełnią funkcję polegającą na podtrzymaniu praworządności w UE<sup>359</sup>. Z tych względów PWBS jest zbudowana przede wszystkim na zasadzie wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych<sup>360</sup>. Wzajemne uznanie jest jednak możliwe dlatego, że sądy jednego państwa mają zaufanie co do tego, że orzeczenia sądowe innych państw członkowskich zapadły przy zachowaniu wspólnych wartości unijnych z art. 2 TUE. Jak podkreśla A. Frąckowiak-Adamska, zasada wzajemnego uznawania jest wyrażona wprost w prawie pierwotnym UE<sup>361</sup>, ale realizo-

kontrola przestrzegania prawa do rzetelnego procesu sądowego w świetle zasady wzajemnego zaufania i wyroku C-216/18 PPU, LM, EPS 2019/2, s. 14; M. Krajewski, *Who is Afraid of the European Council...*, s. 792; A. Frąckowiak-Adamska, *Mutual trust and independence of the judiciary after the CJEU judgment in LM – new era or business as usual?*, 15.08.2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/08/mutual-trust-and-independence-of.html> (dostęp: 12.03.2019 r.). Na temat reakcji władz polskich na wyrok LM – zob. B. Moroz, *Co orzekł Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Celmer? Analiza komentarzy po wyroku oraz stanowiska Rządu RP*, <https://archiwumosiadynski.pl/co-orzekl-trybunal-sprawiedliwosci-w-sprawie-celmer/> (dostęp: 12.03.2019 r.).

<sup>355</sup> Zob. część III tytuł V TFUE: 1. Postanowienia ogólne (art. 67–76), 2. Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji (art. 77–80), 3. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych (art. 81), 4. Współpraca sądowa w sprawach karnych (art. 82–86), 5. Współpraca policyjna (art. 87–89).

<sup>356</sup> Wyrok C-216/18 PPU, LM, pkt 36.

<sup>357</sup> W tym decyzję ramową w sprawie ENA, stanowiącą przedmiot wyroku LM. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi (Dz.Urz. WE L 190, s. 1).

<sup>358</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku...*, s. 92–96.

<sup>359</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 810.

<sup>360</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku...*, s. 92.

<sup>361</sup> Art. 67 ust. 3 i 4, art. 81 ust. 1, art. 82 ust. 1 TFUE. Zob. też Z. Barwina, *Zasada wzajemnego uznawania w sprawach karnych*, Warszawa 2012; A. Frąckowiak-Adamska A., *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach cywilnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018; M. Górka, *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa 2014; Ch. Janssens, *The Principle of Mutual Recognition in EU Law*, Oxford 2013; M. Szwarc-Kuczer, *Kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie harmonizacji prawa karnego materialnego*, Warszawa 2011.

wana jest w zakresie, w jakim pozwala na to prawo pochodne. Uznawanie i wykonywanie orzeczeń jest zasadą, a odmowa możliwa jest tylko w przypadkach określonych w danym akcie<sup>362</sup>, oczywiście jeżeli dany akt takie przypadki uwzględni. I tak, w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych decyzja ramowa w sprawie ENA nie przewiduje możliwości odmowy wykonania ENA poza przypadkami w niej wskazanymi, przy czym przypadki te nie obejmują wprost naruszenia praw podstawowych czy innych wartości z art. 2 TUE<sup>363</sup>. W zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych<sup>364</sup> rozporządzenie Bruksela I bis przewiduje wprawdzie automatyczne uznawanie i wykonalność orzeczenia, ale dłużnik może się powołać na klauzulę porządku publicznego w celu uzyskania odmowy wykonania orzeczenia wydanego przez sąd innego państwa członkowskiego<sup>365</sup>. Takiej możliwości nie zawiera natomiast, na przykład, rozporządzenie Bruksela II bis w zakresie powrotu uprowadzonego dziecka (brak *exequatur*), przewidując szczególnie wysoki poziom zaufania i przez to jeszcze ściślejszą integrację<sup>366</sup>.

Tam, gdzie ustawodawca unijny przewidział pewne wyjątki od zasady wzajemnego zaufania (a w konsekwencji zasady wzajemnego uznawania), w zależności od konkretnej sytuacji, wyjątki te mogą być wykorzystywane do ochrony elementów praworządności z art. 2 TUE. Pokazuje to przykładowo orzecznictwo na tle rozporządzenia Bruksela I bis (dawne rozporządzenie Bruksela I<sup>367</sup>) i zawartej w nim klauzuli porządku publicznego (art. 45 1 lit. a, art. 46). W tym kontekście bada się konkretne już zapadłe orzeczenie. Sprzeczne z porządkiem publicznym będzie takie orzeczenie, którego uznanie (stwierdzenie wykonalności) naruszałoby w sposób niedopuszczalny porządek prawny państwa wykonania orzeczenia, ponieważ naruszałoby jedną z zasad podstawowych. Takie naruszenie musi stanowić oczywiste naruszenie normy prawnej uważanej za zasadniczą dla porządku prawnego państwa wykonania orzeczenia lub prawa uznanego za podstawowe w tym porządku prawnym<sup>368</sup>. Wiele orzeczeń z tego zakresu dotyczy zasady skutecznej ochrony sądowej, uregulowanej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP, która

<sup>362</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku...*, s. 92.

<sup>363</sup> Art. 4 i 4a decyzji ramowej w sprawie ENA.

<sup>364</sup> Zob. w szczególności J. Gołaczyński, *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i karnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007; P. Grzegorzczak, K. Weitz (red.), *Europejskie prawo procesowe cywilne i kolizyjne*, Warszawa 2012; E. Storskrubb, *Civil Procedure and EU Law*, Oxford 2008.

<sup>365</sup> Art. 45 ust. 1 lit. a i art. 46 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych.

<sup>366</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z 27.11.2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (tzw. Bruksela II bis) (Dz.Urz. UE L 338, s. 1, obowiązująca polska wersja Dz.Urz. UE z 2009 r. L 347, s. 32).

<sup>367</sup> Rozporządzenie Rady (WE) 44/2001 z 22.12.2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.Urz. WE L 12 z 2001 r., s. 1–23; polskie wydanie specjalne rozdz. 19, t. 4, s. 42).

<sup>368</sup> Wyrok TS z 28.03.2000 r., C-7/98, Dieter Krombach v. André Bamberger, ECLI:EU:C:2000:164, pkt 37.



zgodnie z wyrokiem ASJP stanowi uszczegółowienie zasady państwa prawa. Przykładem zastosowania klauzuli porządku publicznego w takim wypadku jest wyrok w sprawie Gambazzi<sup>369</sup>, w którym badano, czy zgodne z art. 47 KPP jest zarządzenie sądu wykluczające stronę całkowicie z postępowania sądowego w sytuacji, w której nie dostosowała się ona do nakazów nałożonych przez sąd. W takiej sytuacji bada się, czy nie doszło do oczywistego i nieproporcjonalnego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym (element prawa do sprawiedliwego procesu) w konkretnych okolicznościach. Jeżeli sąd państwa wykonania orzeczenia dojdzie do wniosku, że w sąd w innym państwie członkowskim naruszył art. 47 KPP, może odmówić jego uznania i wykonalności na własnym terytorium. W tym wypadku jednak na ograniczenie zasady wzajemnego zaufania pozwala wprost akt prawa wtórnego, który wypełniany jest treścią przez sądy krajowe we współpracy z Trybunałem. Nie ulega wątpliwości, że jeżeli orzeczenie sądu krajowego zostało wydane z naruszeniem zasady niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej element zasady skutecznej ochrony sądowej, a przez to zasady państwa prawa z art. 2 TUE, wyjątek porządku publicznego będzie umożliwiał sądowi państwa wykonania orzeczenia jego weryfikację pod tym kątem, a w konsekwencji również odmowę uznania lub stwierdzenia wykonalności takiego orzeczenia.

Na ryzyko, że sądy innych państw mogą skorzystać z możliwości, jakie oferują w tym względzie unijne akty prawa wtórnego, wobec Polski, Trybunał wskazał wprost w sprawie, w której ustanawiał zabezpieczenie w związku z wątpliwościami dotyczącymi niezależności polskiego Sądu Najwyższego. Stwierdził bowiem, że okoliczność, w której z powodu stosowania spornych przepisów prawa krajowego niezależność Sądu Najwyższego może nie być zagwarantowana do czasu ogłoszenia ostatecznego wyroku, mogłaby skłonić państwa członkowskie do odmowy uznania i wykonywania orzeczeń sądowych wydawanych przez sądy Rzeczypospolitej Polskiej, co mogłoby spowodować wystąpienie poważnej i nieodwracalnej szkody z punktu widzenia prawa Unii<sup>370</sup>.

Natomiast pytanie sądu krajowego w sprawie LM dotknęło jednej z granic zasady wzajemnego zaufania (uznawania) w odniesieniu aktu (decyzji ramowej w sprawie ENA), który harmonizuje przesłanki odmowy współpracy, ale w sposób wyczerpujący<sup>371</sup>. Oznacza to, że poza przyczynami wprost przewidzianymi w decyzji ramowej w sprawie ENA sądy krajowe nie mogą korzystać z innych przesłanek odmowy wykonania ENA<sup>372</sup>. Trybunał musiał więc rozstrzygnąć, jaki wpływ na zasadę wza-

<sup>369</sup> Wyrok TS z 2.04.2009 r. w sprawie C-394/07, Marco Gambazzi v. DaimlerChrysler Canada Inc. and CIBC Mellon Trust Company, ECLI:EU:C:2009:219.

<sup>370</sup> Postanowienie TS z 17.12.2018 r., C-619/18 R, Komisja Europejska v. Rzeczpospolita Polska, pkt 92.

<sup>371</sup> Zob. w szczególności A. Frąckowiak-Adamska, *Granice wzajemnego zaufania w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, EPS 2014/2, s. 4.

<sup>372</sup> Zob. w szczególności wyrok TS z 29.01.2013 r., C-396/11, Ciprian Vasile Radu, ECLI:EU:C:2013:39, a także wyrok C-399/11, Melloni.

jemnego zaufania (uznawania) ma potencjalny systemowy problem dotyczący gwarancji niezawisłości sędziowskiej, stanowiącej element zasady skutecznej ochrony sądowej gwarantowanej przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP, będącej w świetle wyroku ASJP uszczegółowieniem praworządności<sup>373</sup>. Rozstrzygnięcie TS pokazuje, że taki systemowy problem może prowadzić do ograniczenia zaufania do systemu prawnego państwa członkowskiego, a konkretnie, w kontekście decyzji ramowej w sprawie ENA, do wstrzymania jej wykonania – czyli do skutku, który nie został wprost przewidziany w decyzji ramowej w sprawie ENA. Wyrok Trybunału w sprawie LM może nieść ze sobą istotne implikacje dla wszystkich instrumentów współpracy między państwami członkowskimi, które u swych podstaw przyjmują wzajemne zaufanie. Zgodnie z opinią TS 2/13 uchylenie tego zaufania jest możliwe wyłącznie w „wyjątkowych okolicznościach”<sup>374</sup>. Na uwagę zasługuje, że za taką wyjątkową okoliczność TS uznał systemowe zagrożenie dla jednego z elementów zasady praworządności z art. 2 TUE (tj. zasady skutecznej ochrony sądowej w aspekcie niezależności sądów). Ten nadzwyczajny mechanizm regulacyjny dotyczący ograniczenia zasady wzajemnego zaufania, którą K. Lenaerts słusznie uznaje za zasadę konstytucyjną UE zakotwiczoną w zasadzie równości państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE)<sup>375</sup>, umiejscowiony jest na poziomie prawa pierwotnego UE. Uruchamiany będzie w sytuacji wyjątkowej, w której wystąpią przesłanki uzasadniające utratę zaufania do systemu prawnego danego państwa członkowskiego ze względu na wagę odnoszącą się do kluczowych wartości unijnych.

Ponieważ ten mechanizm regulacyjny stosowany jest z poziomu prawa pierwotnego, potencjał dla jego zastosowania tkwi teoretycznie we wszystkich tych sprawach, w których sądy państw członkowskich mogą zetknąć się z koniecznością uwzględnienia w swym wyrokowaniu oceny stanu prawnego, oceny aktów stosowania prawa czy też wiarygodności instytucji pochodzących z problematycznego systemu prawnego innego państwa członkowskiego. W systemie unijnym taka konieczność nie jest rzadkością. Może mieć to miejsce m.in. w przypadku transgranicznych decyzji administracyjnych, w ramach konieczności wzajemnego uznawania standardów na rynku wewnętrznym UE, w zakresie prawa konkurencji czy chociażby w dziedzinie ubezpieczeń społecznych. W tej ostatniej dziedzinie wskazany problem obrazuje doskonale sprawa Altun<sup>376</sup>, która dotyczyła postępowania karnego toczącego się przed sądami belgijskimi w związku z nieprawidłowościami przy zatrudnianiu w Belgii pracowników delegowanych z Bułgarii. Pracownicy ci dysponowali zaświadczeniem E 101, wprowadzającym domniemanie prawidłowości ubezpieczenia danego pracownika w systemie zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę przedsiębiorstwo pracodawcy. Takie zaświadczenie wiąże zasadniczo instytucję odpowiedzialną za zabezpieczenie społeczne w państwie, w którym pracownik

<sup>373</sup> Wyrok C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, pkt 32.

<sup>374</sup> Opinia 2/13 Trybunału z 18.12.2014 r. o przystąpieniu..., pkt 191–192.

<sup>375</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 813.

<sup>376</sup> Wyrok C-359/16, Postępowanie karne v. Altun i in.



wykonuje pracę. Śledztwo belgijskich organów wykazało jednak, że pracownicy byli zatrudnieni fikcyjnie. Wobec przedstawionych dowodów bułgarska instytucja wystawiająca zaświadczenia objęte podejrzeniem w ogóle nie zareagowała. W takiej sytuacji TS uznał, że brak należytej reakcji ze strony organów bułgarskich upoważnia sąd belgijski do zakwestionowania, chronionego domniemaniem prawidłowości zaświadczenia E 101, mającego swoje podstawy w zasadzie wzajemnego zaufania. Zdaniem TS, nie reagując w należyty sposób na wykryte oszustwo, organy bułgarskie dopuściły się naruszenia zasady lojalności, a przez to zasady wzajemnego zaufania. Sąd belgijski zyskał możliwość samodzielnej oceny stanu prawnego (fikcyjnego zatrudnienia) w państwie pochodzenia pracowników. Stało się to wbrew wyraźnym postanowieniom aktu prawnego regulującego współpracę w zakresie wydawania i weryfikacji zaświadczeń E 101.

W podobny sposób, z poziomu prawa pierwotnego Unii Europejskiej, na poszczególne elementy unijnego porządku prawnego mogą wpłynąć również naruszenia elementów praworządności z art. 2 TUE, które mają potencjał ograniczenia zasady wzajemnego zaufania i związanych z nią domniemań. W toku dalszego wywodu pozostawimy więc na boku te możliwości oferowane przez unijne akty prawa wtórnego, które wprost zawierają postanowienia umożliwiające bezpośrednie uwzględnienie naruszenia elementów praworządności, a skupimy się na tych orzeczeniach TS, które wprowadzają ograniczenie wzajemnego zaufania z poziomu prawa pierwotnego prawa UE, niezależnie od tego, czy konkretny akt prawny leżący u podstaw współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu przewiduje stosowną klauzulę umożliwiającą uwzględnienie nadzwyczajnej sytuacji ograniczającej to zaufanie<sup>377</sup>. W ramach dalszego toku wywodów analizie poddane zostanie zagadnienie, które K. Lenaerts nazwał wyjątkiem dotyczącym europejskiego porządku publicznego („European public policy exception”)<sup>378</sup>, w przeciwieństwie do tych sytuacji, w których prawo unijne przewiduje wyjątek<sup>379</sup>, na podstawie którego państwa członkowskie mogą polegać na krajowym porządku publicznym („national public policy exception”)<sup>380</sup>.

<sup>377</sup> Przy czym większość przykładów pochodzić będzie z dziedziny PWBS, której podstawą jest współpraca między sądami krajowymi.

<sup>378</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 824 i n.

<sup>379</sup> Zob. w przypadku spraw cywilnych np. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z 12.12.2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, w ramach odmowy ze względu na oczywiste naruszenie porządku publicznego. W sprawach karnych dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/41/UE z 3.04.2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.Urz. UE L 130, s. 1) w art. 11 ust. 1 lit. f przewiduje, że odmowa uznania lub wykonania END może nastąpić, jeżeli „istnieją istotne przesłanki uznania, że wykonanie czynności dochodzeniowej wskazanej w END byłoby nie do pogodzenia ze spoczywającymi na państwie wykonania obowiązkami wynikającymi z art. 6 TUE i z Karty praw podstawowych”. Szerzej: A. Frąckowiak-Adamska, *Uznawanie i wykonywanie orzeczeń...*, a także A. Frąckowiak-Adamska, *Następstwa wyroku...*, s. 89.

<sup>380</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 822–824.

Należy zaznaczyć, że w przekonaniu K. Lenaerts krajowy porządek publiczny musi być zgodny z europejskim porządkiem publicznym, rozumianym jako zbiór jądra wartości unijnych, z którymi wszystkie państwa członkowskie powinny się liczyć<sup>381</sup>. W tym sensie wyznaczenie zakresu bezwzględnie wiążących elementów unijnego porządku prawnego na tle art. 2 TUE sprawi, że państwa członkowskie, które tych wartości nie przestrzegają, będą musiały się liczyć z ograniczeniem wzajemnego zaufania także w zakresie krajowych porządków publicznych innych państw członkowskich. Będzie na to zezwalał zestaw wartości wchodzący w zakres europejskiego porządku publicznego. Ten zestaw, jak słusznie wskazuje K. Lenaerts, jest niezbędny, by zachować funkcjonalność unijnego ponadnarodowego porządku prawnego, wraz z pierwszeństwem, a także jednolitym i skutecznym stosowaniem prawa UE<sup>382</sup>.

Aby prześledzić potencjalną reakcję następującą z poziomu konstytucyjnego UE na systemowe naruszenie elementów praworządności z art. 2 TUE w kontekście zasady wzajemnego zaufania, w pierwszej kolejności zostaną przedstawione unijne konstytucyjne podstawy zasady wzajemnego zaufania (rozdział VI pkt 2.2) i dotychczasowe „wyjątkowe okoliczności” mogące mieć wpływ na tę zasadę, przy czym skoncentruję się na omówieniu tych instrumentów prawnych, które nie przewidują wprost możliwości odmowy współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu (rozdział VI pkt 2.3). Następnie zostaną przedstawione wyrok LM i jego skutki dla zasady wzajemnego zaufania z perspektywy sądów krajowych orzekających poza państwem, które dopuściło się systemowego naruszenia praworządności. Zastanowię się też, czy skutki wyroku LM mogą mieć wpływ na działalność sądów wewnątrz systemu, w którym doszło do systemowego naruszenia praworządności (rozdział VI pkt 2.4). Wymaga również ustalenia, jaką rolę w kontekście spraw dotyczących ograniczenia współpracy opartej na wzajemnym zaufaniu może odgrywać Trybunał Sprawiedliwości. Powstaje bowiem pytanie, szczególnie aktualne po wyroku LM, czy w trybie prejudycjalnym TS jest władny oceniać systemowe naruszenia praworządności z art. 2 TUE w sposób zbliżony do tego, jak czyni to Rada UE albo Rada Europejska w procedurze z art. 7 TUE (rozdział VI pkt 2.5). Przedstawiona zostanie również relacja wyroku LM i mechanizmu ograniczania zaufania do porządku prawnego państwa członkowskiego UE do innych mechanizmów ochrony praworządności (rozdział VI pkt 2.6).

## 2.2. Konstytucyjne podstawy zasady wzajemnego zaufania w prawie Unii Europejskiej

W przekonaniu K. Lenaerts zasada wzajemnego zaufania, która nie jest wprost wyrażona w prawie pierwotnym UE, ma swoje konstytucyjne źródło w zasadzie

<sup>381</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 838.

<sup>382</sup> K. Lenaerts, *La vie après l'avis...*, s. 838.