

GLOSA

Monika Kawczyńska

Odeślanie prejudycjalne Sądu Najwyższego dotyczące wieku emerytalnego sędziów – ocena z perspektywy prawa Unii Europejskiej

W dn. 2 sierpnia 2018 r. powiększony skład Sądu Najwyższego, któremu przedstawiono zagadnienie prawne w sprawie dotyczącej unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, skierował do Trybunału Sprawiedliwości pięć pytań prejudycjalnych w kwestii obniżenia wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego do 65 lat¹. Wystąpienie z odeśłaniem prejudycjalnym jest krokiem milowym w walce o niezależność sądów i niezawisłość sędziów w Polsce oraz o ochronę władzy sądowniczej przed podporządkowaniem jej władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Sąd Najwyższy postanowił, że przed przystąpieniem do rozstrzygnięcia sprawy głównej niezbędne jest wyjaśnienie pewnych zagadnień wymagających wykładni prawa unijnego, w szczególności wyjaśnienie statusu prawnego dwóch sędziów wyznaczonych do rozpoznania zagadnienia prawnego. Obaj sędziowie ukończyli 65 lat i zgodnie z ustawą o Sądzie Najwyższym z 8 grudnia 2017 r.² powinni przejść w stan spoczynku, chyba że złożą oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawią zaświadczenie stwierdzające, że są zdolni, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziiego. Zgodę na dalsze

1 Postanowienie SN z 2 VIII 2018 r., III UZP 4/18, Legalis nr 1811730. Sprawa została zarejestrowana w Trybunale Sprawiedliwości pod sygn. C-522/18, Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

2 Dz.U. 2018, poz. 5 ze zm.; dalej: „ustawa o Sądzie Najwyższym”.

zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego powinien wyrazić Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa³.

1. Dopuszczalność odesłania prejudycjalnego

Kwestią wstępną jest dopuszczalność odesłania prejudycjalnego, gdyż pytania Sądu Najwyższego nie pozostają w tradycyjnie rozumianym merytorycznym związku z przedmiotem postępowania głównego⁴. Zgodnie z art. 267 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵ jeżeli w trakcie rozpoznawania sporu przed sądem krajowym pojawi się zagadnienie dotyczące wykładni lub ważności prawa Unii Europejskiej, sąd ten może – jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku – zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. Natomiast gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału (art. 267 akapit 3 TFUE). W tym znaczeniu Sąd Najwyższy jest „sądem ostatniej instancji”, co oznacza, że w przypadku powzięcia wątpliwości co do wykładni prawa Unii Europejskiej, które powstały w ramach zawisłego przed nim sporu, ma nie tylko prawo, lecz także obowiązek zwrócenia się z wnioskiem o rozstrzygnięcie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości⁶.

W lipcu 2018 r. Sąd Najwyższy w składzie powiększonym rozpatrywał zagadnienie prawne przedstawione przez zwykły skład Sądu Najwyższego w sprawie o podleganie ustawodawstwu państwa członkowskiego

3 Art. 37, 39 i 111 ustawy o Sądzie Najwyższym oraz art. 8 ustawy z dn. 20 VII 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018, poz. 1443.

4 Zob. S. Biernat, M. Kawczyńska, *Why the Polish Supreme Court's reference on judicial independence to the CJEU is admissible after all*, „VerfBlog” z dn. 23 VIII 2018 r., < <https://verfassungsblog.de/why-the-polish-supreme-courts-reference-on-judicial-independence-to-the-cjeu-is-admissible-after-all> >; S. Biernat, M. Kawczyńska, *Czy pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego jest (nie)dopuszczalne?*, „Rzeczpospolita” z dn. 4 IX 2018 r., nr 205.

5 Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 47; dalej: „TFUE”.

6 W odniesieniu do statusu Sądu Najwyższego jako sądu w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE zob. wyrok TS z 4 VI 2002 r. w sprawie C-99/00 Kenny Roland Lyckeskog, ECLI:EU:C:2002:329; wyrok TS z 16 XII 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio Oktató és Szolgáltató, ECLI:EU:C:2008:723.

w zakresie zabezpieczenia społecznego⁷. Co prawda istota zagadnienia prawnego dotyczy krajowego prawa procesowego, tj. art. 386 § 4 k.p.c.⁸ w zw. z art. 477 (14a) k.p.c., niemniej jednak *ratione materiae* wchodzi w zakres prawa unijnego. Dotyczy bowiem podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez obywatela polskiego, który jednocześnie prowadził pozarolniczą działalność gospodarczą na terenie Polski oraz wykonywał pracę najemną na terenie Słowacji, a także współpracy właściwych organów krajowych w zakresie procedury ustalenia właściwego ustawodawstwa⁹. Jest to niewątpliwie sprawa „z elementem unijnym”, do której odnosi się art. 267 TFUE. W pojęciu „spraw z elementem unijnym” mieszczą się zarówno sprawy, w których podstawą rozstrzygnięcia w przedmiocie praw lub obowiązków stron jest bezpośrednio prawo unijne, jak i sprawy, w których podstawę stanowią przepisy prawa krajowego, implementujące akt prawa unijnego lub dotyczące materii objętej również prawem unijnym¹⁰.

W prasie pojawiły się wypowiedzi przedstawicieli władzy wykonawczej, którzy utrzymują, że Trybunał Sprawiedliwości uzna pytania prejudycjalne Sądu Najwyższego za niedopuszczalne, z uwagi na ich brak związku z przedmiotem postępowania głównego¹¹. W tym zakresie powoływane jest postanowienie z 1990 r. w sprawie Falcioła¹², gdzie Trybunał Sprawiedliwości uznał pytanie dotyczące niezależności włoskich sędziów za niedopuszczalne. Powołana sprawa dotyczyła prawa włoskiego, przewidującego odpowiedzialność odszkodowawczą sędziów wykonujących funkcje orzecznicze, co zdaniem sądu krajowego naruszało ich niezawisłość. Podobny zarzut, dotyczący niedopuszczalności pytania

7 Postanowienie SN z 18 VII 2018 r., III UZ 10/18, Legalis nr 1805820.

8 Ustawa z dn. 17 XI 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. 2018, poz. 1360 tekst jedn. ze zm.; dalej: „k.p.c.”

9 Art. 13 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z 29 IV 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. UE L 166 z 2004 r., s. 1) oraz art. 16 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 987/2009 z 16 IX 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U.UE L 284 z 2009 r., s. 1).

10 Zob. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Kraków 2007, s. 64.

11 Wypowiedź Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości Marcina Warchoła: „Jestem spokojny o to, co powie Trybunał Sprawiedliwości UE”, PAP z dn. 8 VIII 2018 r.

12 Postanowienie TS z 26 I 1990 r. w sprawie C-286/88 Falcioła Angelo SpA p. Comune di Pavia, ECLI:EU:C:1990:33.

prejudycjalnego, pojawił się także we wniosku Prokuratora Generalnego skierowanym do Trybunału Konstytucyjnego, dotyczącym kontroli zgodności z Konstytucją art. 755 k.p.c. i art. 267 TFUE.

Należy podkreślić, że podział kompetencji pomiędzy sądy krajowe a Trybunał Sprawiedliwości powoduje, że sąd unijny nie posiada kompetencji do kwestionowania motywów, którymi kierował się sąd krajowy występujący z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli tylko podniesione zagadnienie mieści się w zakresie przedmiotowym określonym w art. 267 akapit 1 TFUE. Z ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika bowiem, że jedynie do sądu krajowego, który rozstrzyga spór i odpowiada za przyszłą decyzję sądową, należy ocena, czy biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sporu, orzeczenie prejudycjalne jest konieczne dla wydania przez niego orzeczenia, oraz ocena znaczenia pytań zadanych Trybunałowi. W konsekwencji jeśli postawione pytania dotyczą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia¹³. Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania znaczenia dla sprawy. Odmowa rozstrzygnięcia przez Trybunał w przedmiocie postawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste¹⁴, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym¹⁵, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania¹⁶. Z powołanego powyżej podziału kompetencji wynika również, że do Trybunału Sprawiedliwości

13 Wyrok TS z 26 II 2013 r. w sprawie C-399/11 Stefano Melloni p. Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107, pkt 28; wyrok TS z 16 VI 2015 r. w sprawie C-62/14 Peter Gauweiler i in. p. Deutscher Bundestag, ECLI:EU:C:2015:400, pkt 25; M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary references to the European Court of Justice*, Oksford 2014, s. 171 i n.

14 W niektórych sprawach adwokaci generalni sugerowali, że Trybunał Sprawiedliwości jest uprawniony do odmowy odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, tylko jeżeli jawnie (*manifestly*) nie ma żadnego związku z postępowaniem głównym. Zob. opinia rzecznika generalnego Lenz przedstawiona w dn. 20 IX 1995 r. w sprawie C-415/93 Union royale belge des sociétés de football association ASBL p. Jean-Marc Bosman, ECLI:EU:C:1995:293, pkt 80.

15 Postanowienie TS z 23 III 1995 r. w sprawie C-458/93 Mostafa Saddik, ECLI:EU:C:1995:79.

16 Zob. N. Wahl, L. Prete, *The gatekeepers of article 267 TFUE: On jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings*, „Common Market Law Review” 2018, t. 55, nr 2, s. 513.

nie należy ani kwestionowanie oceny stanu faktycznego sprawy, ustalonego i przytoczonego przez sąd krajowy dla uzasadnienia wystąpienia z pytaniem¹⁷, ani badanie, czy postanowienie o zwróceniu się z odesłaniem prejudycjalnym zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi dotyczącymi zasad ustroju i postępowania sądowego¹⁸.

We wcześniejszym orzecznictwie wskazywano, że co do zasady niedopuszczalne są pytania prejudycjalne nieodnoszące się do sporu głównego, lecz raczej statusu prawnego sądu występującego z pytaniem albo statusu poszczególnych sędziów¹⁹. Po pierwsze sprawy, na podstawie których sformułowano taki pogląd, odnosiły się do określonego stanu faktycznego, a pytania przedstawione przez sąd krajowy w żaden sposób nie były związane ze sporem zawisłym przed tym sądem. O ile wątpliwości sądu pytającego w sprawie Falciola odnosiły się „do możliwych reakcji psychologicznych niektórych włoskich sędziów”²⁰, o tyle pytanie sądu polskiego dotyczy statusu prawnego sędziów, a właściwie ich zdolności do orzekania w sprawie głównej²¹.

Po drugie w nowszym orzecznictwie dokonano rozszerzającej wykładni wyrażenia „niezbędne do wydania wyroku” w rozumieniu art. 267 akapit 2 TFUE. W tym zakresie należy przytoczyć wyrok z 2011 r. wydany w odpowiedzi na pytanie skierowane przez Sąd Rejonowy dla Warszawy-Śródmieścia w sprawie Weryński²². Zagadnienie dotyczyło kwestii

17 Wyrok TS z 18 VII 2007 r. w sprawie C-119/05 Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato p. Lucchini, ECLI:EU:C:2007:434, pkt 43.

18 Wyrok TS z 7 XII 2000 r. w sprawie C-79/99 Julia Schnorbus p. Land Hessen, ECLI:EU:C:2000:676, pkt 22.

19 Zob. M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary...*, s. 199 i 200; postanowienie TS z 26 I 1990 r. w sprawie C-286/88 Falciola Angelo SpA p. Comune di Pavia, ECLI:EU:C:1990:33; postanowienie TS z 25 V 1998 r. w sprawie C-361/97 Rouhollah Nour p. Burgenländische Gebietskrankenkasse, ECLI:EU:C:1998:250.

20 Postanowienie TS z 26 I 1990 r. w sprawie C-286/88 Falciola Angelo SpA p. Comune di Pavia, ECLI:EU:C:1990:33, pkt 9.

21 Podobieństwo do sprawy Falciola wykazują natomiast pytania prejudycjalne skierowane 31 sierpnia 2018 r. przez Sąd Okręgowy w Łodzi (zarejestrowane pod sygn. C-558/18, Miasto Łowicz) i 4 września 2018 r. przez Sąd Okręgowy w Warszawie (zarejestrowane pod sygn. C-563/18, Prokuratura Okręgowa w Płocku), dotyczące obawy sędziów o wszczęcie przeciwko nim postępowań dyscyplinarnych w razie wydania wyroku niezgodnie z oczekiwaniami „władzy”. Zob. < <http://wyborcza.pl/7,75398,23871800,sady-pytaja-unie-o-praworzadnos.html> >.

22 Wyrok TS z 17 II 2011 r. w sprawie C-283/09 Artur Weryński p. Mediatel 4B spółka z o.o., ECLI:EU:C:2011:85.

proceduralnych, a właściwie wykładni rozporządzenia Rady nr 1206/2001 z 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych. Trybunał wskazał, że tylko dokonanie rozszerzającej wykładni wyrażenia „niezbędne do wydania wyroku” pozwoli uniknąć sytuacji, w której wiele kwestii proceduralnych zostałoby uznanych za niedopuszczalne i nie mogłoby stać się przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał. Wyrażenie to należy zatem interpretować w ten sposób, że obejmuje ono całe postępowanie prowadzące do wydania wyroku przez sąd krajowy, tak aby Trybunał był w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów proceduralnych, które sąd krajowy jest zobowiązany stosować w celu wydania orzeczenia. Innymi słowy, wspomniane wyrażenie obejmuje cały proces wydawania orzeczenia, włącznie z wszystkimi kwestiami dotyczącymi pokrycia kosztów postępowania²³. Wskazaną wypowiedź Trybunału należy uznać za utrwaloną linię orzecniczą powtórzoną w szeregu kolejnych wyroków²⁴.

Po trzecie kontekst pytania prejudycjalnego, z którym wystąpił Sąd Najwyższy, jest szczególnie i wpisuje się w linię orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości rozwiniętą w 2018 r., dotyczącą niezależności sędziów i niezawisłości sądów²⁵.

Nie bez znaczenia jest również kontekst sytuacyjny, w szczególności uruchomienie przez Komisję Europejską procedur przewidzianych w Traktatach w celu ochrony w Polsce zasady praworządności. Należy przypomnieć, że w dn. 20 grudnia 2017 r. Komisja uruchomiła tzw. opcję atomową, tj. przedstawiła Radzie uzasadniony wniosek na podstawie art. 7 ust. 1 TUE w kwestii stwierdzenia istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Polskę wartości, o których mowa w art. 2 TUE. We wniosku wskazano, że w ciągu dwóch poprzedzających lat polskie

23 Cytowany wyrok z 17 II 2011 r., pkt 41 i 42.

24 Wyrok TS z 11 VI 2015 r. w sprawie C-226/13, C-245/13, C-247/13 i C-578/13 Stefan Fahrenbrock i in. p. Hellenische Republik, ECLI:EU:C:2015:383, pkt 30; wyrok TS z 16 VI 2016 r. w sprawie C-511/14 Pebros Servizi Srl p. Aston Martin Lagonda Ltd, ECLI:EU:C:2016:448, pkt 28.

25 Wyrok TS z 27 II 2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses p. Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117; wyrok TS z 6 III 2018 r. w sprawie C-284/16 Slovenská republika p. Achmea BV, ECLI:EU:C:2018:158; wyrok TS z 25 VII 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU LM (Artur Celmer), ECLI:EU:C:2018:586.

władze przyjęły ponad trzynaście ustaw naruszających całą strukturę systemu wymiaru sprawiedliwości w Polsce i mających wpływ na Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy, sądy powszechne, Krajową Radę Sądownictwa, prokuraturę i Krajową Szkołę Sądownictwa. Wspólną cechą tych zmian jest fakt, że władza wykonawcza i władza ustawodawcza systematycznie zyskują możliwość politycznego ingerowania w skład, uprawnienia, administrację i funkcjonowanie władzy sądowniczej²⁶. Jednocześnie Komisja Europejska przyjęła czwarte zalecenie w sprawie praworządności, w którym wezwała polskie władze do zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym, w szczególności w kwestii obniżonego wieku emerytalnego wobec sędziów oraz swobody decyzyjnej Prezydenta w zakresie przedłużania kadencji sędziów Sądu Najwyższego²⁷.

Ponadto w celu ochrony niezależności Sądu Najwyższego w dn. 2 lipca 2018 r. Komisja wszczęła przeciwko Polsce postępowanie na podstawie art. 258 TFUE, uznając, że Polska uchybiła zobowiązaniom przyjętym na podstawie Traktatów. W ocenie Komisji arbitralne obniżenie wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego narusza zasadę niezależności sądownictwa, w tym zasadę nieusuwalności sędziów²⁸, co oznacza, że Polska nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej²⁹ w zw. z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁰. W dn. 14 sierpnia 2018 r. Komisja przystąpiła do kolejnego etapu postępowania, wydając w sprawie uzasadnioną opinię³¹. W dn. 24 września 2018 r. Komisja Europejska zdecydowała o wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości ze skargą na podstawie art. 258 TFUE przeciwko Polsce w związku z naruszeniami zasady niezawisłości sędziowskiej wprowadzonej przez nową ustawę o Sądzie Najwyższym oraz

26 Reasoned proposal in accordance with Article 7(1) of the Treaty on European Union regarding the rule of law in Poland. Proposal for a Council decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law, COM(2017) 835 final, pkt 173.

27 Zalecenie Komisji z 20 XII 2017 r. dotyczące zasady praworządności w Polsce uzupełniające zalecenie Komisji (EU) 2016/1374, (EU) 2017/146 oraz (EU) 2017/1520, C(2017) 9050 final, pkt 2.1.

28 Naruszenie nr 20172121, < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4341_pl.htm >.

29 Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 13; dalej: „TUE”.

30 Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 389; dalej: „KPP”, „Karta”.

31 Naruszenie nr 20172121, < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4987_en.htm >.

zwróciła się o zarządzenie środków tymczasowych, celem przywrócenia w polskim Sądzie Najwyższym stanu sprzed dn. 3 kwietnia 2018 r.³²

Biorąc pod uwagę wszystkie przedstawione wyżej okoliczności, należy przypuszczać, że wbrew wypowiedziom przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości powołujących się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości z lat dziewięćdziesiątych Trybunał Sprawiedliwości uzna pytania prejudycjalne przedstawione przez Sąd Najwyższy za dopuszczalne. Będzie to okazja do rozwinięcia orzecznictwa sądów europejskich w kierunku uznania związku pytania prejudycjalnego z postępowaniem głównym o nowym charakterze, bardziej funkcjonalnym niż merytorycznym. Natomiast żadnego prawa do oceny związku pytania prejudycjalnego z postępowaniem głównym nie ma polski Trybunał Konstytucyjny, orzekający w sprawie wniosku skierowanego przez Prokuratora Generalnego o kontrolę konstytucyjności art. 267 TFUE.

2. Analiza wniosku Sądu Najwyższego o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Na wstępie należy zaznaczyć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wyłącznie wykładni lub ważności prawa Unii, a nie wykładni przepisów prawa krajowego lub kwestii faktycznych podniesionych w ramach sporu w postępowaniu głównym. Przede wszystkim w ramach pytania prejudycjalnego Trybunał Sprawiedliwości nie stwierdza niezgodności prawa krajowego z prawem unijnym, podobnie jak sądy krajowe nie mają kompetencji do stwierdzania nieważności aktów prawa unijnego³³. Nie można się zatem zgodzić z wygłaszanym powszechnie poglądem, że Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego, stwierdzi nieważność kwestionowanych przepisów dotyczących wieku emerytalnego sędziów. Trybunał może jedynie uznać, że powołane we wniosku przepisy prawa unijnego, o których wykładnię zwrócił się Sąd Najwyższy, sprzeciwiają się przepisom przyjętym przez polskiego ustawodawcę.

32 Komisja Europejska – Komunikat prasowy z dn. 24 IX 2018 r., *Praworządność: Komisja Europejska pozywa Polskę przed Trybunał Sprawiedliwości, aby ochronić niezależność polskiego Sądu Najwyższego*, < http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_pl.htm >.

33 Wyrok TS z 22 X 1987 r. w sprawie C-314/85 Foto-Frost p. Hauptzollamt Lübeck-Ost., ECLI:EU:C:1987:452.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wydane w trybie art. 267 TFUE wiąże sąd pytający oraz inne sądy w toku instancji rozpoznające daną sprawę. Jednak wykładnia przepisów prawa unijnego dokonana w wyroku wydanym wskutek pytania prejudycjalnego obowiązuje *ex tunc*, wskazując, jak dany przepis ma być rozumiany od chwili jego wejścia w życie³⁴. Tym samym można przyjąć, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości ma skutek *erga omnes* i wiąże nie tylko sądy, lecz również instytucje unijne oraz wszystkie organy państwa członkowskiego³⁵. Organy władzy wykonawczej i ustawodawczej będą zatem zobowiązane do wykonania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE, poprzez uchylene bądź zmianę wszelkich przepisów krajowych niezgodnych z prawem Unii Europejskiej.

Oceniając konstrukcję wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, należy stwierdzić, że jest ona prawidłowa i odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem³⁶. Samo brzmienie pytań można zaś ocenić jako zbyt obszerne i zawile. Nie jest to oczywiście błędem proceduralnym, gdyż postępowanie przewidziane w art. 267 TFUE jest dość odformalizowane, mając na celu przede wszystkim udzielenie pomocy sądowi krajowemu w wykładni prawa unijnego³⁷. Trybunał Sprawiedliwości ma tendencję do upraszczania i przeformułowywania pytań prejudycjalnych, najczęściej posługując się sformułowaniem: „poprzez pytanie sąd krajowy dąży w istocie do ustalenia, czy...”.

Pierwsze dwa pytania należy rozpatrywać łącznie, gdyż dotyczą one wykładni tożsamyh przepisów prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Upraszczając, można przyjąć, że Sąd Najwyższy dąży do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 zd. 2 w zw. z art. 4 ust. 3 zd. 3 i art. 2 TUE, art. 267 akapit 3 TFUE oraz art. 47 KPP sprzeciwiają się przepisom krajowym, które arbitralnie obniżają wiek emerytalny sędziów sądu ostatniej instancji

34 Wyrok TS z 27 III 1980 r. w sprawie C-61/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato p. Denkavit italiana*, ECLI:EU:C:1980:100, pkt 16.

35 Zob. K. Lenaerts, K. Gutman, I. Maselis, *EU procedural law*, Oksford 2014, s. 244.

36 Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 25 IX 2012 r., Dz.U. UE L 265 z 2012 r., s. 1; dalej: „Regulamin”.

37 Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Dz.U. UE C 257 z 2018 r., s. 1.

państwa członkowskiego, uzależniając możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego od uznaniowej decyzji organu władzy wykonawczej.

Na wstępie należy odnieść się do powołanych w pytaniu przepisów prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej, o których wykładnię zwrócił się Sąd Najwyższy.

W odniesieniu do art. 19 TUE powstaje pewna wątpliwość, Sąd Najwyższy odwołał się bowiem do ust. 1 zd. 2 tego przepisu, który stanowi: „Zapewnia on poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów” i dotyczy kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. W mojej ocenie, w szczególności uwzględniając treść pytania oraz uzasadnienie postanowienia, Sądowi Najwyższemu w istocie chodziło o art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, który dotyczy zasady skutecznej ochrony sądowej: „Państwa Członkowskie ustanawiają środki zaskarżenia niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa unijnego, wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, chronioną na mocy art. 6 i 13 Konwencji. Należy podkreślić, że system unijnej ochrony prawnej jest dualistyczny. Obejmuje on sądy unijne w znaczeniu ustrojowym (*sensu stricto*), o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit 1 TUE, oraz w znaczeniu funkcjonalnym (*sensu largo*), obejmując sądy i trybunały państw członkowskich, o których mowa w art. 19 ust. 1 akapit 2 TFUE³⁸. Oznacza to, że również na sądach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony sądowej, a tylko niezależne i niezawisłe sądy krajowe są w stanie taką ochronę zapewnić.

Jako przepisy związkowe Sąd Najwyższy wskazał art. 4 ust. 3 zd. 3 TUE, tj. zasadę lojalnej współpracy, ustanawiającą obowiązek państwa członkowskiego powstrzymania się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii, a także art. 2 TUE, wskazujący wartości będące podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej, (w tym wolność, demokracja, zasada państwa prawnego), do których poszanowania zobowiązane są wszystkie państwa członkowskie.

38 Zob. A. Wróbel, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 566; wyrok TS z 3 X 2013 r. w sprawie C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in. p. Parlamentowi i Radzie, ECLI:EU:C:2013:625, pkt 90; wyrok TS z 28 IV 2015 r. w sprawie C-456/13 P T & L Sugars i Sidul Açúcares p. Komisji, ECLI:EU:C:2015:284, pkt 45.

Powołanie art. 47 KPP w odniesieniu do gwarancji zachowania niezawisłości sędziów można rozumieć dwojako, tj. jako wyraz zasady skutecznej ochrony sądowej (ust. 1), a także zapewnienia jednostce dostępu do „bezbstronnego i niezależnego sądu” (ust. 2). W tym kontekście należy przypomnieć, że Protokół polsko-brytyjski³⁹ nie podważa zastosowania Karty wobec Polski i Wielkiej Brytanii. Artykuł 1 ust. 1 protokołu jedynie potwierdza treść art. 51 KPP, dotyczącego jej zakresu stosowania, nie ma zaś na celu zwolnienia Polski i Wielkiej Brytanii z obowiązku przestrzegania postanowień Karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień⁴⁰.

Zastanawiające jest powołanie przez Sąd Najwyższy art. 267 akapit 3 TFUE, który w istocie stanowi podstawę prawną do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy, od którego orzeczeń nie przysługują środki odwoławcze. Można tylko przypuszczać, gdyż adekwatne wyjaśnienie nie znajduje się w treści uzasadnienia postanowienia Sądu Najwyższego, że wykładnia powołanego przepisu ma dotyczyć przesłanki niezależności sądu krajowego występującego z pytaniem prawnym. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zapoczątkowanym w sprawie Vaassen-Göbbels⁴¹ w celu rozstrzygnięcia, czy organ odsyłający jest organem o charakterze sądowym w rozumieniu art. 267 TFUE, należy uwzględnić wiele kryteriów, takich jak: podstawa prawna istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezależność i bezstronność. Niezawisłość sądów krajowych ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej przewidzianego w art. 267 TFUE, gdyż mechanizm ten może zostać uruchomiony jedynie przez organ spełniający kryterium niezawisłości⁴². Oznacza to, że tylko sąd krajowy posiadający przymiot niezależności jest organem uprawnionym do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

39 Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa, Dz.U. UE C 202 z 2016 r., s. 312.

40 Wyrok TS z 21 XII 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 N.S. p. Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2011:865, pkt 119 i 120.

41 Wyrok TS z 30 VI 1966 r. w sprawie C-61/65 Vaassen-Göbbels p. Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf, ECLI:EU:C:1966:39.

42 Zob. wyrok TS z 25 VII 2018 r. w sprawie C-216/18 PPU LM (Artur Celmer), ECLI:EU:C:2018:586, pkt 54.

Dla uzasadnienia pierwszego pytania Sąd Najwyższy odwołał się do wyroku z 2018 r. w sprawie Associação Sindical dos Juizes Portugueses⁴³, w którym kwestią sporną było to, czy obniżenie wynagrodzeń sędziów portugalskich ogranicza ich niezawisłość. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że nieusuwalność członków danego organu stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej⁴⁴.

Sąd Najwyższy nawiązał również do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego niezawisłości sędziów jako elementu prawa do rzetelnego procesu w rozumieniu w zakresie art. 6 ust. 1 Konwencji. Należy jednak przypomnieć, że pomimo wprowadzenia przez Traktat z Lizbony⁴⁵ odpowiedniej podstawy prawnej do art. 6 ust. 2 TUE i przygotowania projektu umowy akcesyjnej w kwietniu 2013 r., Unia Europejska nadal nie przystąpiła do Konwencji⁴⁶. Tym samym można się odwoływać jedynie do zasady skutecznej ochrony sądowej jako zasady ogólnej prawa Unii, która wywodzi się z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim i została wyrażona w art. 6 i 13 Konwencji, obecnie zaś została potwierdzona w art. 47 KPP (art. 6 ust. 3 TUE).

Należy wskazać, że zasada niezawisłości sędziowskiej – będąca elementem prawa do skutecznej ochrony sądowej – jest przedmiotem obszernego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Przykładowo w wyroku z 2006 r. w sprawie Wilson Trybunał wskazał, że pojęcie niezawisłości zawiera dwa elementy⁴⁷. Pierwszy – zewnętrzny – zakłada ochronę organu przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi, mogącymi zagrozić niezależności osądu rozpatrywanych sporów przez jego członków. Niezbędna niezależność od tego rodzaju czynników zewnętrznych wymaga określonych gwarancji osobistych dla sędziów, jak na przykład nieusuwalności. Drugi element – wewnętrzny – łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich interesów

43 Wyrok TS z 27 II 2018 r. w sprawie C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses p. Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.

44 Cytowany wyrok z 27 II 2018 r., pkt 45.

45 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dn. 13 XII 2007 r., Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569.

46 Opinia TS z 18 XII 2014 r. nr 2/13 dotycząca przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji, ECLI:EU:C:2014:2454.

47 Wyrok TS z 19 IX 2006 r. w sprawie C-506/04 Graham J. Wilson p. Ordre des avocats du barreau de Luxembourg, ECLI:EU:C:2006:587.

w odniesieniu do jego przedmiotu. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad, w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów⁴⁸.

Trzecie i czwarte pytanie dotyczy wykładni przepisów dyrektywy Rady nr 2000/78 z 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy⁴⁹.

Można przyjąć, że w pytaniu trzecim Sąd Najwyższy dąży do ustalenia, czy przepisy dyrektywy dotyczące zakazu dyskryminacji ze względu na wiek sprzeciwiają się przepisom krajowym, które arbitralnie obniżają wiek emerytalny sędziów sądu ostatniej instancji państwa członkowskiego, uzależniając możliwość dalszego zajmowania stanowiska sędziego od uznaniowej decyzji organu władzy wykonawczej.

W tym zakresie Sąd Najwyższy odwołał się do wyroku z 2012 r. w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, w którym Trybunał Sprawiedliwości uznał, że Węgry uchybiły zobowiązaniom wynikającym z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady nr 2000/78 poprzez przyjęcie przepisów, na mocy których stosunki służbowe sędziów, prokuratorów i notariuszy ustawały obligatoryjnie z osiągnięciem przez nich wieku 62 lat⁵⁰. W ocenie Sądu Najwyższego rozwiązanie przyjęte przez polskiego ustawodawcę w zakresie obniżenia wieku emerytalnego dla sędziów do 65 lat – podobnie jak w sprawie węgierskiej – jest dyskryminujące w rozumieniu przepisów dyrektywy 2000/78. Rację ma sąd pytający, że przepisy te nie służą żadnemu racjonalnemu celowi (na przykład związanemu z polityką zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego), a także nie spełniają przesłanki proporcjonalności. Ponadto – podobnie jak w sprawie węgierskiej – godzą w indywidualne interesy sędziów, którzy bez żadnej regulacji przejściowej mają „automatycznie i ostatecznie opuścić rynek pracy”⁵¹.

48 Cytowany wyrok z 19 IX 2006 r., pkt 51–53 oraz powołane tam orzecznictwo.

49 Dz.U. UE L 303 z 2000 r., s. 16.

50 Wyrok TS z 6 XI 2012 r. w sprawie C-286/12 Komisja p. Węgrom, ECLI:EU:C:2012:687.

51 Cytowany wyrok z 6 XI 2012 r., pkt 70.

Pomimo że rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Węgrom pozwalało Sądowi Najwyższemu na przyjęcie analogicznej tezy w odniesieniu do rozwiązania zastosowanego przez polskiego ustawodawcę, „ze względu na wagę problemu prawnego, Sąd Najwyższy postanowił nie odwoływać się do instytucji *acte éclairé*”. Należy podkreślić, że w judykaturze sądów europejskich utrwalił się pogląd, że sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji korzysta z pewnej autonomii w zakresie wnoszenia pytań prejudycjalnych. Tym samym sąd krajowy nie ma obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, gdy w jego ocenie podniesiona kwestia nie ma zasadniczego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, dana kwestia stanowiła już przedmiot wykładni przez Trybunał (*acte éclairé*) albo wykładni danego przepisu prawa unijnego jest tak oczywista, że nie pozostawia ona miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do rozstrzygnięcia postawionego pytania (*acte clair*)⁵². Zastosowanie powyższych przesłanek w danym przypadku zależy wyłącznie od uznania sądu krajowego. Oznacza to, że nawet jeżeli Sąd Najwyższy miał podstawę do uznania – po dokonaniu analizy wyroku w sprawie węgierskiej – że polska regulacja dotycząca wieku emerytalnego sędziów Sądu Najwyższego jest niezgodna z art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady nr 2000/78, to jednak był w pełni uprawniony do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Analogiczną tezę, w odniesieniu do przepisów dyrektywy 2000/78 w zakresie dyskryminacji ze względu na wiek, przyjął Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Rosenbladt, wskazując, że art. 267 TFUE zawsze zezwala sądowi krajowemu, jeśli uzna to za stosowne, na ponowne zwrócenie się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni, niezależnie od doktryny *acte éclairé*⁵³.

W czwartym pytaniu Sąd Najwyższy dąży do ustalenia, czy skład sędziowski, w którym zasiada sędzia objęty dyspozycją powyżej opisanych przepisów prawa krajowego, jest uprawniony do ich pominięcia przez wzgląd na sprzeczność z unijną zasadą dyskryminacji ze względu na wiek. Należy wskazać, że Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1978 r.

52 Podsumowanie wypowiedzi Trybunału w tej kwestii znalazło wyraz m.in. w wyroku z 15 IX 2005 r. w sprawie C-495/03 Intermodal Transports p. Staatssecretaris van Financiën, ECLI:EU:C:2005:552, pkt 29–45.

53 Wyrok TS z 12 X 2010 r. w sprawie C-45/09 Gisela Rosenbladt p. Oellerking Gebäudereinigungsges, ECLI:EU:C:2010:601, pkt 31.

w sprawie *Simmenthal*⁵⁴ orzekł, że sąd krajowy zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność norm prawa unijnego, odmawiając zastosowania sprzecznych z tym prawem przepisów prawa krajowego, bez konieczności oczekiwania na ich uchylenie przez parlament czy Trybunał Konstytucyjny. W dalszych orzeczeniach rozszerzono ten obowiązek na krajowe organy administracji⁵⁵. Należy podkreślić, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej obowiązuje tylko wówczas, gdy sąd państwa członkowskiego oceni jednoznacznie, że przepis prawa krajowego jest sprzeczny z prawem unijnym. Natomiast gdy sąd poweźmie wątpliwości co do znaczenia przepisów prawa unijnego, powinien – tak jak uczynił to w omawianej sprawie Sąd Najwyższy – zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości.

Ostatnie pytanie Sądu Najwyższego dotyczy uprawnienia sądu krajowego do zawieszenia stosowania przepisów prawa państwa członkowskiego dotyczących arbitralnego obniżenia wieku emerytalnego sędziów w przypadku powzięcia wątpliwości co do zgodności tych przepisów z unijną zasadą praworządności oraz zasadą skutecznej ochrony sądowej. Jak wskazał sąd pytający, piąte pytanie prejudycjalne zostało zadane w związku z zastosowaniem zabezpieczenia w celu zapewnienia skuteczności normom prawa unijnego wskazanym w pytaniach prejudycjalnych. Jak trafnie zwrócił uwagę Sąd Najwyższy, dotychczasowe orzecznictwo sądów unijnych w odniesieniu do środków tymczasowych dotyczyło zabezpieczenia realizacji uprawnień jednostki przysługujących jej na podstawie prawa unijnego. W sprawie III UZP 4/18 chodzi natomiast o zastosowanie środka zabezpieczającego, w celu zagwarantowania stronie postępowania prawa do skutecznej ochrony sądowej w postaci rozpoznania sprawy przez niezależny sąd złożony z niezawisłych sędziów.

Przepisy prawa unijnego – art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP – gwarantują jednostce prawo do skutecznej ochrony sądowej, które obejmuje rozpoznanie sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd. Z tego względu Sąd Najwyższy był uprawniony do zastosowania środków tymczasowych, jakie uznał za stosowne w celu zagwarantowania jednostce,

54 Wyrok TS z 9 III 1978 r. w sprawie C-106/77 *Simmenthal* p. *Amministrazione delle Finanze dello Stato*, ECLI:EU:C:1978:49.

55 Wyrok TS z 22 VI 1989 r. w sprawie C-103/88 *Fratelli Costanzo SpA* p. *Comune di Milano*, ECLI:EU:C:1989:256.

stronie postępowania sądowego, praw przysługujących jej na podstawie wymienionych powyżej przepisów prawa unijnego. Niezależnie od tego określone prawa gwarantowane w prawie unijnym przysługują samym sędziom, na przykład zakaz dyskryminacji ze względu na wiek, ochrona uzasadnionych oczekiwań czy gwarancje niezawisłości i nieusuwalności. Ochrona tych praw byłaby w znacznym stopniu osłabiona, gdyby sąd pytający nie mógł zawiesić stosowania przepisów krajowych, co do których powziął wątpliwości, do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym. Nie ma przy tym znaczenia, że są to prawa przysługujące samym sędziom. Nie występują oni przecież w sprawie jako osoby prywatne, lecz jako „sąd” określony w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE i art. 47 KPP, orzekający w sprawie jednostki, której przysługują uprawnienia wynikające z prawa unijnego.

3. Stosowanie przez Sąd Najwyższy środków tymczasowych

Najwięcej miejsca w dyskusji zajmuje zastosowanie przez Sąd Najwyższy środków tymczasowych w postaci zawieszenia stosowania niektórych przepisów nowej ustawy o Sądzie Najwyższym. Nie jest prawdziwe twierdzenie, że Sąd Najwyższy zastosował środki tymczasowe, działając bez podstawy prawnej. Tego rodzaju działanie znajduje bowiem swoją podstawę w zasadzie lojalnej współpracy przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE i wywodzonej z niej zasadzie efektywności prawa unijnego oraz w zasadzie skutecznej ochrony prawnej określonej w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE.

Co więcej, Polska, przystępując do Unii Europejskiej w 2004 r., zgodnie z art. 2 aktu akcesyjnego⁵⁶ zobowiązała się przejść, stosować i przestrzegać cały unijny *acquis communautaire*, a więc również cały unijny (wspólnotowy) dorobek orzeczniczy. W tym kontekście należy powołać ustalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące obowiązku sądów krajowych stosowania środków tymczasowych, w szczególności wyrok z 1990 r. w sprawie *Factortame*⁵⁷. Skarżący w sprawie głównej właściciele

56 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864.

57 Wyrok TS z 19 VI 1990 r. w sprawie C-213/89 *The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd*, ECLI:EU:C:1990:257.

hiszpańskich statków rybackich zarzucali, że brytyjska ustawa *Merchant Shipping Act* jest niezgodna z prawem unijnym. Ustawa przewidywała, że statek rybacki może być wpisany do krajowego rejestru i dokonywać połowów, gdy stanowi własność obywateli lub spółek brytyjskich. Powyższe zmiany wprowadzono w celu ukrócenia praktyki zwanej *quota hopping*, polegającej na „wykradaniu” kwot połowowych przydzielonych Wielkiej Brytanii przez statki noszące banderę brytyjską, które jednak nie stanowiły własności obywateli czy spółek brytyjskich. Sąd brytyjski wystąpił z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości w kwestii wykładni przepisów Traktatu dotyczących swobody świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Powstał jednak problem dla ponad dziewięćdziesięciu przedsiębiorców hiszpańskich, którzy do czasu rozstrzygnięcia pytania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości nie mogli dokonywać połowów. Zgodnie z prawem krajowym sądy brytyjskie nie były upoważnione do zarządzenia środków tymczasowych w tego rodzaju sytuacji. Stała temu bowiem na przeszkodzie dawna zasada *common law*, zgodnie z którą nie można stosować środków tymczasowych przeciwko Koronie, w połączeniu z domniemaniem zgodności ustaw krajowych z prawem Unii Europejskiej do czasu orzeczenia w przedmiocie ich zgodności z tym prawem.

Rozstrzygając sprawę, Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE zapewnienie jednostkom ochrony prawnej wynikającej z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego jest zadaniem sądów krajowych. Tym samym niezgodne z prawem Unii Europejskiej są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa odmawiające sądowi krajowemu możliwości pominięcia przepisów prawa krajowego w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii. W ocenie Trybunału skuteczność prawa Unii zostałaby ograniczona także w przypadku, gdyby norma prawa krajowego mogła uniemożliwić sądowi rozpatrującemu spór z elementem unijnym zarządzenie środków tymczasowych w celu zapewnienia pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia, w którym jednostka dochodzi roszczeń wynikających z prawa unijnego. Jeżeli na przeszkodzie stosowania środków tymczasowych stoi norma prawa krajowego, sąd jest zobowiązany tę normę pominąć. Wykładnię

tę potwierdza system ustanowiony w art. 267 TFUE, którego skuteczność zostałyby ograniczona, gdyby sąd krajowy nie mógł zarządzić środków tymczasowych do czasu wydania orzeczenia Trybunału⁵⁸. Z powyższego wynika, że obowiązkiem sądu krajowego jest zastosowanie wszelkich niezbędnych środków tymczasowych wobec normy prawa krajowego „podejrzewanej” o jej niezgodność z prawem Unii Europejskiej, aby odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie okazała się zbędna⁵⁹.

Powyższe twierdzenia zostały powtórzone i rozwinięte między innymi w wyroku w sprawie Unibet⁶⁰. Trybunał wskazał, że zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga istnienia w porządku prawnym państwa członkowskiego możliwości skorzystania ze środków tymczasowych, polegających na zawieszeniu stosowania przepisów krajowych do czasu wydania wyroku w trybie prejudycjalnym. W braku uregulowań unijnych w tej materii to porządek prawny każdego z państw członkowskich określa zasady stosowania środków tymczasowych, mających na celu ochronę uprawnień jednostek wynikających z prawa unijnego. Z tego względu zastosowanie środków tymczasowych podlega kryteriom określonym w prawie krajowym, na podstawie którego sąd ten orzeka⁶¹.

W wyroku wydanym w 2014 r. w sprawie A. przeciwko B. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że sąd krajowy ma prawo zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, na każdym etapie postępowania,

58 Cytowany wyrok z 19 VI 1990 r., pkt 18–23.

59 Odpowiadając na pytania prejudycjalne sądu brytyjskiego w wyroku z 25 VII 1991 r. w sprawie C-221/89 *The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd i in.*, ECLI:EU:C:1991:320, Trybunał stwierdził, że przyjęcie takich uregulowań jak *Merchant Shipping Act* narusza unijną swobodę przedsiębiorczości. Następnie w wyroku z 28 X 1999 r. w sprawie *Regina p. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd*, House of Lords stwierdził, że *Merchant Shipping Act* z 1998 r. naruszył przepisy Traktatu dotyczące swobody zakładania przedsiębiorstw. W konsekwencji w sprawie *Factortame* ponad dziewięćdziesięciu skarżącym przyznano ok. 55 mln funtów odszkodowania.

60 Wyrok TS z 13 III 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet (London) Ltd, Unibet (International) Ltd p. Justitiekanslern*, ECLI:EU:C:2007:163.

61 Cytowany wyrok z 13 III 2007 r., pkt 75, 77 i 80. Należy zauważyć, że w odniesieniu do stosowania środków tymczasowych w postępowaniach krajowych powoływana jest jeszcze linia orzecznicza zapoczątkowana w wyroku z 21 II 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 *Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest*, ECLI:EU:C:1991:65, jednak dotyczy ona zawieszenia stosowania przepisu krajowego wydanego na podstawie przepisów Unii Europejskiej, których zgodność z prawem została zakwestionowana.

który uzna za odpowiedni, oraz do „przyjęcia każdego niezbędnego środka w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych przez porządek prawny Unii”⁶². W tym przypadku – podobnie jak w postanowieniu Sądu Najwyższego – chodziło o prawo jednostki do skutecznej ochrony sądowej, gwarantowane w art. 47 KPP.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, wobec braku stosownych uregulowań w prawie Unii Europejskiej, właściwymi przepisami postępowania służącymi ochronie wynikających praw jednostek – wedle zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich – są wewnętrzne przepisy tych państw, pod warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych pod prawem wewnętrznym (zasada równoważności) i że nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywania praw wynikających z unijnego porządku prawnego (zasada skuteczności)⁶³.

Z powyższego wynika, że Sąd Najwyższy do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnięcia w sprawie odesłania prejudycjalnego był uprawniony do zastosowania środków tymczasowych dostępnych w prawie krajowym. Z jednej strony, stosując doktrynę *Simenthal* (a także *Factortame*), prawidłowo pominął przepisy prawa krajowego uniemożliwiające zastosowanie środków tymczasowych przez sąd pytający, tj. art. 734 zd. 2 i 3 k.p.c.; z drugiej zaś był zobowiązany do zastosowania środka tymczasowego dostępnego w prawie krajowym, odpowiadającego wymaganiom zasady równoważności i skuteczności, tj. art. 755 k.p.c. Powołany przepis przewiduje, że „jeżeli przedmiotem zabezpieczenia nie jest roszczenie pieniężne, sąd udziela zabezpieczenia w taki sposób, jaki stosownie do okoliczności uzna za odpowiedni”. W sytuacji, w której prawo krajowe nie przewidywałoby stosownej podstawy prawnej, sąd krajowy byłby zobowiązany do stworzenia adekwatnego środka prawnego w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa unijnego. Na państwach członkowskich ciąży bowiem obowiązek ustanowienia

62 Wyrok TS z 11 IX 2014 r. w sprawie C-112/13 A. p. B., ECLI:EU:C:2014:2195, pkt 40.

63 Wyrok TS z 14 XII 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93 van Schijndel i van Veen, ECLI:EU:C:1995:441; wyrok TS z 7 VI 2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05 J. van der Weerd, ECLI:EU:C:2007:318.

systemu środków prawnych i procedur, który zapewni poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej⁶⁴.

Nieprawidłowy jest zatem pogląd, że postanowienie Sądu Najwyższego zostało „wydane bez podstawy prawnej” i „nie odpowiada polskiemu prawu”, przez co Sąd Najwyższy „rażąco przekroczył swoje uprawnienia”⁶⁵. Środek ten wynika bowiem z art. 4 ust. 3 TUE i art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE, interpretowanych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, które to przepisy zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji od chwili ratyfikacji traktatu akcesyjnego są bezpośrednio stosowane jako część obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Tym samym nie mieści się w ramach zasady praworządności wyrażonej w art. 2 Konstytucji sugerowanie możliwości poniesienia odpowiedzialności dyscyplinarnej przez sędziów Sądu Najwyższego występujących z odesłaniem prejudycjalnym, z uwagi na „łamanie porządku konstytucyjnego w Polsce”⁶⁶.

Niezgodne z rzeczywistością są również twierdzenia, że Sąd Najwyższy „zawiesił całą ustawę”, co w przyszłości może również grozić zawieszeniem innych powszechnie obowiązujących aktów prawnych, na przykład przyznających obywatelom uprawnienia socjalne. Sąd Najwyższy zawiesił bowiem stosowanie trzech przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, których dyspozycją objęta jest określona liczbowo kategoria podmiotów, tj. sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończyli 65 lat. W odniesieniu do sędziów, którzy wyrazili wolę dalszego orzekania, toczą się obecnie postępowania, w których Prezydent podejmuje decyzję w kwestii dalszego zajmowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Oznacza to, że środek tymczasowy zastosowany przez Sąd Najwyższy dotyczy w istocie zawieszenia toczących się lub przyszłych postępowań wszczętych na podstawie przepisów, które zostały powołane w treści odesłania prejudycjalnego, do czasu wydania wyroku przez Trybunał Sprawiedliwości. Takie działanie jest bowiem

64 Wyrok TS z 25 VII 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 41.

65 Wypowiedź Zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta Pawła Muchy: „Zawieszenie przepisów przez Sąd Najwyższy jest po prostu niedorzecznością”, PAP z dn. 3 VIII 2018 r.

66 Wypowiedź członka Krajowej Rady Sądownictwa sędziego Macieja Nawackiego z dn. 27 VIII 2018 r., < <https://fakty.tvn24.pl/ogladaaj-online,60/mozliwa-dyscyplinarka-dla-sedziow-ktorzy-wyslali-pytania-do-tsue,864394.html> >.

niezbędne do zapewnienia skuteczności prawu unijnemu, a właściwie stosowania przepisów, o których wykładni ostatecznie rozstrzygnie Trybunał Sprawiedliwości. Tym samym niepokojące jest, że organy państwa uczestniczące w postępowaniach dotyczących dalszego zajmowania stanowisk przez sędziów Sądu Najwyższego wprost przyznają, że nie są związane orzeczeniem Sądu Najwyższego, które – w ich ocenie – jest „prawnie bezskuteczne”⁶⁷. Co więcej, podejmują działania wbrew orzeczeniu Sądu Najwyższego⁶⁸, a w przypadku wydania przez sąd luksemburski wyroku niezgodnego z ich oczekiwaniami zapowiadają, że polskie władze nie będą go respektować⁶⁹.

Nierespektowanie wyroku wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości przez polskie władze może skutkować wszczęciem postępowania przez Komisję Europejską przeciwko Polsce na podstawie art. 258 TFUE o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatów. Następnie w razie odmowy wykonania orzeczenia Trybunału Komisja Europejska może wystąpić z kolejną skargą przeciwko Polsce na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE i wnioskować o nałożenie sankcji finansowych. W tym przypadku szczególnie dotkliwa może być okresowa kara pieniężna, która ma charakter motywujący i jest wymierzana w wysokości nawet kilkuset tysięcy euro za każdy dzień trwania naruszenia⁷⁰. Ponadto w maju 2018 r. Komisja zaproponowała powiązanie budżetu unijnego obowiązującego do 2021 r. z przestrzeganiem praworządności przez państwa członkowskie, proponując nowy mechanizm „chroniący budżet UE przed ryzykiem finansowym związanym z uogólnionymi brakami w zakresie praworządności”⁷¹.

67 Oświadczenie Kancelarii Prezydenta RP z dn. 2 VIII 2018 r., < <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1090,oswiadczenie-kancelarii-prezydenta-rp.html> >.

68 Obwieszczenie Prezydenta RP z dn. 10 VIII 2018 r. nr 127.3.2018 o wolnych stanowiskach sędziów w Sądzie Najwyższym, M.P. 2018, poz. 831.

69 Wypowiedź Ministra Szkolnictwa Wyższego Jarosława Gowina dla Tygodnika „Do Rzeczy” z dn. 26 VIII 2018 r., < <https://dorzeczy.pl/kraj/75020/Gowin-Sad-Najwyzszy-nie-ma-I-prezesa.html> >.

70 Co do sposobu obliczania kar zob. Komunikat Komisji – Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE, Dz.U. UE C 12 z 2011 r., s. 1 wraz z kolejnymi aktualizacjami danych wykorzystywanych do obliczania kar finansowych, < [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52011XC0115\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A52011XC0115(01)) >.

71 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowoczesny Budżet dla Unii, któ-

Powoływanie się na niewykonanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości przez inne państwa członkowskie dla uzasadnienia odmowy wykonania wyroku przez polskie władze nie może stanowić usprawiedliwienia⁷². Żadne z państw członkowskich Unii Europejskiej nie odmówiło bowiem wykonania wyroku dotyczącego naruszenia zasady praworządności. Niewykonanie wyroków wynika najczęściej z realnych trudności, jakie napotyka państwa członkowskie, na przykład finansowych czy organizacyjnych, a także z braku porozumienia z Komisją co do stanu i sposobu realizacji wyroku. Dotychczas żadne z państw członkowskich Unii Europejskiej nie zapowiadało *ex ante* zamiaru niewykonania wyroku sądu unijnego. Należy zauważyć, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości z listopada 2012 r. dotyczący wieku emerytalnego sędziów węgierskich został natychmiast wykonany przez rząd węgierski, który już w grudniu 2012 r. skierował do parlamentu projekt nowelizacji wprowadzający dziesięcioletni okres przejściowy dla stanu spoczynku sędziów, notariuszy i prokuratorów, którzy osiągnęli 65 rok życia. Osoby niesłusznie przeniesione w stan spoczynku uzyskały możliwość powrotu na dotychczas zajmowane stanowiska, pozostające na emeryturze otrzymały zaś rekompensatę w wysokości dwunastomiesięcznego uposażenia. Nowelizacja weszła w życie w dn. 25 marca 2013 r.⁷³

4. Wpływ wniosku Prokuratora Generalnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego na skuteczność postanowienia Sądu Najwyższego o wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym

W dn. 23 sierpnia 2018 r. w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego Prokurator Generalny skierował do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności art. 755 k.p.c. i art. 267 TFUE z Konstytucją, zarejestrowany pod sygnaturą K 7/18.

Na wstępie należy zaznaczyć, że skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w żaden sposób nie wpłynie na skuteczność wniesienia

ra chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027, Bruksela, 2 V 2018 r., COM/2018/321 final.

72 Wypowiedź Prezesa Rady Ministrów Mateusza Morawieckiego: „Wiele państw Unii nie wykonuje wyroków Trybunału Sprawiedliwości”, PAP z dn. 28 VIII 2018 r.

73 Zob. T. Gyulavári, N. Hós, *Retirement of Hungarian judges, age discrimination and judicial independence: a tale of two courts*, „Industrial Law Journal” 2013, t. 42, nr 3, s. 295–296.

przez Sąd Najwyższy odesłania prejudycjalnego⁷⁴. Zgodnie z art. 100 § 1 Regulaminu Trybunał pozostaje właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dopóki sąd, który skierował ten wniosek, go nie wycofa. Również zgodnie z ustalonym orzecznictwem żaden sąd państwa członkowskiego, nawet rozpatrując środek zaskarżenia na postanowienie o wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym, nie może sam wycofać tego pytania ani nakazać tego sądowi niższej instancji. Postanowienie w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym jest wiążące i skuteczne, póki nie zostanie wycofane lub zmienione przez sąd, który je wydał, gdyż jedynie ten sąd może decydować o wycofaniu go lub zmianie⁷⁵. Oznacza to, że jedynie Sąd Najwyższy jest uprawniony do wycofania lub zmiany wniesionego do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego.

Prokurator Generalny zakwestionował art. 267 TFUE, rozumiany jako uprawnienie sądu krajowego do skierowania pytania prejudycjalnego w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne z art. 7 w zw. z art. 2 oraz art. 8 ust. 1 Konstytucji.

Należy wskazać, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał już w sprawie konstytucyjności art. 234 TWE⁷⁶, będącego odpowiednikiem art. 267 TFUE, w wyroku K 18/04, dotyczącym traktatu akcesyjnego⁷⁷. Trybunał orzekł, że art. 234 TWE w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w zw. z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Z kolei w wyroku w sprawie Kp 3/08 Trybunał rozstrzygnął, że skierowanie przez sąd pytania prejudycjalnego, o którym mowa w art. 35 TUE (w dawnym III filarze Unii Europejskiej), jest zgodne z prawem do rozpatrzenia przez sąd sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, wyrażonym w art. 45 ust. 1 Konstytucji.

74 Zob. S. Biernat, M. Kawczyńska, *Prokurator generalny (udaje?) że nie zna prawa unijnego*, „Rzeczpospolita” z dn. 27 VIII 2018 r., nr 199.

75 Wyrok TS z 16 XII 2008 r. w sprawie C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató*, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 97–98.

76 Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE C 325 z 2002 r., s. 33.

77 Wyrok TK z 11 V 2005 r., K 18/04, OTK ZU 2005, seria A, nr 5, poz. 49.

Prokurator Generalny domaga się stwierdzenia niezgodności art. 267 TFUE z Konstytucją. Stanowi to naruszenie podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej (zasady pierwszeństwa i zasady lojalnej współpracy), gdyż nawet sam Trybunał Sprawiedliwości nie jest uprawniony do orzekania o ważności przepisów prawa pierwotnego Unii. Zgodnie z art. 263 akapit 1 i art. 267 akapit 1 TFUE Trybunał może jedynie badać ważność prawa pochodnego Unii. Żaden sąd ani trybunał państwa członkowskiego nie może stwierdzić nieważności prawa Unii z prawem krajowym⁷⁸, gdyż prawo unijne ma pierwszeństwo także przed Konstytucją⁷⁹.

Wniosek Prokuratora Generalnego dotyczy w istocie stosowania art. 267 TFUE przez sąd krajowy i jego kompetencji do stwierdzenia, czy odpowiedź na pytanie prejudycjalne „jest niezbędną do wydania wyroku”. We wniosku wskazano, że:

Prokurator Generalny kwestionuje konstytucyjność określonego rozumienia przepisów, przyjętego dopiero w jednym orzeczeniu, ale jest to [...] orzeczenie najwyższej instancji sądowej wydane w powiększonym składzie.

Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do badania zgodności z Konstytucją aktów stosowania prawa czy też do oceniania w sposób prawnie doniosły działalności organów państwa, w tym sądów. Zarzuty dotyczące sfery stosowania prawa mają decydujące znaczenie dla spełnienia przesłanek dopuszczalności wniosku jedynie w przypadku uczynienia jej przedmiotem utrwalonej linii orzeczniczej, wskazującej na jednolite rozumienie określonego przepisu. Jeśli zatem Prokurator Generalny dopatruje się niekonstytucyjności rozumienia art. 267 TFUE w procesie jego stosowania, to jego obowiązkiem jest wykazanie, że utrwalona i konsekwentna praktyka stosowania prawa w sposób bezsporny ustaliła wykładnię danego przepisu prawnego, a jednocześnie przyjęta interpretacja nie jest kwestionowana przez przedstawicieli doktryny. Tylko wtedy przedmiotem

78 Wyrok TS z 22 X 1987 r. w sprawie C-314/85 Foto-Frost p. Hauptzollamt Lübeck-Ost, ECLI:EU:C:1987:452.

79 Wyrok TS z 17 XII 1970 r. w sprawie C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, ECLI:EU:C:1970:114; wyrok TS z 8 IX 2010 r. w sprawie C-409/06 Winner Wetten GmbH p. Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, ECLI:EU:C:2010:503.

kontroli konstytucyjności mogłaby stać się norma prawna dekodowana z danego przepisu zgodnie z ustaloną praktyką. Wymaganie jednolitości i konsekwentności dotyczy zatem praktyki ogółu organów stosujących prawo, a nie konkretnego podmiotu, tj. Sądu Najwyższego. Nie można zatem przyjąć, że Prokurator Generalny spełnił przesłanki dopuszczalności wniosku, skoro sam wskazuje, że nie kwestionuje określonego rozumienia przepisu utrwalonego w orzecznictwie sądów, a w jednym orzeczeniu Sądu Najwyższego w konkretnej sprawie.

Należy przypomnieć, że wyłączną kompetencję do oceny, czy sprawa pozostaje w związku z postępowaniem głównym, posiada sąd krajowy występujący z pytaniem oraz Trybunał Sprawiedliwości, wydający w tym zakresie wyrok. Kompetencja ta została przekazana instytucji unijnej na podstawie art. 90 Konstytucji. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wskazuje się, że zgodnie z art. 267 TFUE ocena znaczenia i niezbędnego charakteru pytania prejudycjalnego leży wyłącznie w kompetencji sądu występującego z odesłaniem prejudycjalnym, z zastrzeżeniem sprawdzenia w ograniczonym zakresie, którego dokonuje Trybunał⁸⁰.

Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach w sprawie Melki i Abdeli oraz A. przeciwko B. wskazał, że żadne przepisy prawa krajowego, również dotyczące kontroli konstytucyjności, nie mogą stać na przeszkodzie uprawnieniu sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym⁸¹. Można również przytoczyć wyrok z 2013 r. w sprawie Križan⁸², który dotyczył podobnej sytuacji faktycznej jak w niniejszej sprawie. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepis krajowy zobowiązujący słoweński sąd najwyższy do kierowania się opinią prawną słoweńskiego sądu konstytucyjnego nie może uniemożliwić sądowi najwyższemu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w dowolnym momencie postępowania uznanym przez niego za właściwy. Trzeba zatem uznać, że poddanie ocenie Trybunału Konstytucyjnego tego, czy sąd krajowy jest uprawniony

80 Wyrok TS z 12 II 2008 r. w sprawie C-2/06 Willy Kemper KG p. Hauptzollamt Hamburg-Jonas, ECLI:EU:C:2008:78, pkt 42; wyrok TS z 16 XII 2008 r. w sprawie C-210/06 Cartesio Oktató és Szolgálató, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 96.

81 Wyrok TS z 22 VI 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 oraz C-189/10 Aziz Melki i Sélim Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 45; wyrok TS z 11 IX 2014 r. w sprawie C-112/13 A. p. B., ECLI:EU:C:2014:2195, pkt 38.

82 Wyrok TS z 15 I 2013 r. w sprawie C-416/10 Jozef Križan p. Slovenská inšpekcia životného prostredia, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 71.

do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jest kuriozalne i może być porównane do oceny przez trybunał luksemburski kompetencji polskiego sądu rejonowego do wystąpienia z pytaniem prawnym w danej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego.

Wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie oceny art. 267 akapit 3 TFUE jest również ewenementem na skalę europejską. W dotychczasowym orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej dominuje odwrotna tendencja dotycząca występowania z pytaniem prejudycjalnym przez sądy ostatniej instancji. W Niemczech, Austrii, Hiszpanii, Czechach, Słowenii i Słowacji uznaje się, że nieuzasadniona odmowa skierowania pytania prejudycjalnego przez sąd, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 267 akapit 3 TFUE, stanowi naruszenie konstytucyjnego prawa do sądu i może stanowić podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej⁸³. Z kolei Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu już dwukrotnie stwierdził, że nieuzasadniona odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez włoski sąd najwyższy stanowiła naruszenie prawa jednostki do rzetelnego procesu sądowego gwarantowanego w art. 6 ust. 1 Konwencji⁸⁴.

Należy się również zastanowić nad możliwymi skutkami orzeczenia o niezgodności art. 267 TFUE w zakresie zakwestionowanym przez Prokuratora Generalnego. Przede wszystkim powstaje pytanie, czy każdy polski sąd, który uzna, że odpowiedź na pytanie prejudycjalne jest niezbędna do wydania wyroku, w przypadku odmiennej oceny Trybunału Sprawiedliwości będzie naruszał zasadę państwa prawnego, zasadę praworządności oraz zasadę nadrzędności konstytucji. Następnie: czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 7/18 wywoła skutek zakładany przez Prokuratora Generalnego, skoro Trybunał Sprawiedliwości uzna pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego za dopuszczalne? Wreszcie: czy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wyeliminuje art. 267 TFUE z polskiego porządku prawnego? Jak wskazał Trybunał

83 Zob. C. Lacchi, *Review by constitutional courts of the obligation of national courts of last instance to refer a preliminary question to the Court of Justice of the EU*, „German Law Journal” 2015, t. 16, nr 6, s. 1165.

84 Wyrok ETPC z 8 IV 2014 r. w sprawie C-17120/09 Dhabbi p. Włochom; wyrok ETPC z 21 VII 2015 r. w sprawie C-38369/09 Schipani p. Włochom.

Konstytucyjny w wyroku SK 45/09⁸⁵, w przypadku aktów prawa unijnego skutek w postaci utraty mocy obowiązującej norm niezgodnych z Konstytucją jest niemożliwy, ponieważ o mocy obowiązującej takich aktów nie decydują organy polskie. Konsekwencją orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego byłoby jedynie pozbawienie przepisów prawa unijnego możliwości stosowania przez organy polskie i wywierania skutków prawnych w Polsce. Trudno sobie wyobrazić niestosowanie przez sądy polskie jednego z podstawowych przepisów Traktatów, tym bardziej, że w przypadku wydania przez Trybunał Konstytucyjny wyroku zakresowego sądy te będą pozostawały w niepewności co do możliwości stosowania art. 267 TFUE zgodnie z Konstytucją do chwili oceny dopuszczalności pytania prejudycjalnego przez Trybunał Sprawiedliwości.

Prokurator Generalny wniósł również o zbadanie zgodności art. 755 § 1 k.p.c. z Konstytucją, kwestionując możliwość zawieszenia stosowania przez Sąd Najwyższy przepisów ustaw. Zastanawiające będzie wydanie rozstrzygnięcia w tej kwestii, skoro Prezes Trybunału Konstytucyjnego wyraziła już w tej sprawie opinię w prasie⁸⁶.

Należy uznać, że w swoim wniosku Prokurator Generalny neguje jedną z podstawowych reguł prawa unijnego, utrwalonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości od lat sześćdziesiątych XX wieku, dotyczącą pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej, zgodnie z którą sąd krajowy ma obowiązek pominięcia przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym (w tym przypadku art. 734 k.p.c.). Z kolei kwestionowanie możliwości sądu krajowego zastosowania środków tymczasowych do chwili rozstrzygnięcia wątpliwości związanych z wykładnią prawa Unii Europejskiej stanowi naruszenie zasady lojalności, przewidzianej w art. 4 ust. 3 TUE, i zasady skutecznej ochrony sądowej, przewidzianej w art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE. Należy również wskazać, że nawet w sytuacji stwierdzenia niezgodności art. 755 § 1 k.p.c. z Konstytucją w zakresie żądanym przez wnioskodawcę organy polskie będą zobowiązane – na podstawie art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE – do stworzenia nowej podstawy prawnej umożliwiającej zastosowanie środków tymczasowych.

85 Wyrok TS z 6 XI 2011 r., SK 45/09, OTK ZU 2011, seria A, nr 9, poz. 97.

86 Wypowiedź Prezes Trybunału Konstytucyjnego Julii Przyłębskiej: „Skład SN naruszył konstytucję i przepisy kpc”, PAP z dn. 3 VIII 2018 r.

Z powyższego wynika, że poddanie art. 755 § 1 k.p.c. kontroli konstytucyjności nie wpłynie na uprawnienie Sądu Najwyższego do zawieszenia przepisów o przechodzeniu sędziów w stan spoczynku.

5. Podsumowanie

Skierowanie przez Sąd Najwyższy pytania prejudycjalnego w kwestii wieku emerytalnego sędziów stało się przedmiotem debaty nie tylko prawniczej, ale i politycznej. Jest to bardzo istotny krok w kierunku ochrony niezależności władzy sądowniczej w Polsce i przeniesienia jej na poziom europejski.

Pytanie prejudycjalne, wbrew niektórym wypowiedziom prawników i polityków, jest dopuszczalne, gdyż rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości w kwestii prawnego statusu sędziów orzekających w sprawie jest niezbędne do wydania wyroku w sprawie głównej. Związek ten ma charakter bardziej funkcjonalny niż merytoryczny, ale nie pozbawia to Sądu Najwyższego uprawnienia do uzyskania wiążącej wykładni przepisów prawa Unii Europejskiej. Nawet w przypadku wydania orzeczenia o niedopuszczalności i tak można oczekiwać na rozstrzygnięcie problemu przez Trybunał Sprawiedliwości, gdyż w dn. 8 sierpnia 2018 r. Sąd Najwyższy skierował dalsze trzy pytania prejudycjalne w sprawie odwołania sędzi Sądu Najwyższego Anny Owczarek⁸⁷, sędziego Sądu Najwyższego Józefa Iwulskiego⁸⁸ oraz sędzi Sądu Najwyższego Marii Szulc⁸⁹ od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa z 12 lipca 2018 r., wnosząc o wykładnię art. 47 KPP w zw. z art. 9 ust. 1 dyrektywy nr 2000/78⁹⁰.

Niezawisłość krajowych sędziów, których jurysdykcja podlega stosowaniu prawa Unii Europejskiej, oraz elementy tej niezależności, nieusuwalności i zakazu ingerencji ze strony organów władzy ustawodawczej i wykonawczej są elementami prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego i skutecznego środka odwoławczego (art. 19 ust. 1 akapit 2 TFUE i art. 47 KPP). W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, w takich sprawach jak Komisja przeciwko Węgrom, Asocjacja

87 Postanowienie SN z 1 VIII 2018 r., III PO 6/18, Legalis nr 1811733.

88 Postanowienie SN z 1 VIII 2018 r., III PO 4/18, Legalis nr 1811731.

89 Postanowienie SN z 1 VIII 2018 r., III PO 5/18, Legalis nr 1811732.

90 Sprawy zostały zarejestrowane w Trybunale Sprawiedliwości pod sygn. C-537/18, Krajowa Rada Sądownictwa.

Sindical dos Juízes Portugueses, Achmea czy LM, niezależność sądów państw członkowskich stała się konstytucyjną zasadą Unii Europejskiej. Należy przypuszczać, że wyrok wydany w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne polskiego Sądu Najwyższego wpisze się w linię orzeczniczą trybunału luksemburskiego.

Nie można się zgodzić z twierdzeniem, że Sąd Najwyższy nie był uprawniony do zawieszenia stosowania kilku przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał Sprawiedliwości. Podstawę działania Sądu Najwyższego stanowi bowiem art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy i zasada efektywności prawa unijnego) oraz art. 19 ust. 1 akapit 2 TUE (zasada skutecznej ochrony prawnej). Z ustalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że sąd krajowy jest zobowiązany do przyjęcia każdego niezbędnego środka prawnego w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych przez porządek prawny Unii.

Wystąpienie z wnioskiem przez Prokuratora Generalnego i wydanie wyroku przez Trybunał Konstytucyjny ma na celu usankcjonowanie zmian wprowadzonych ustawą o Sądzie Najwyższym, bez oczekiwania na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości. Również wybór nowych sędziów przez Krajową Radę Sądownictwa we wrześniu 2018 r., bez respektowania postanowienia Sądu Najwyższego o zastosowaniu środków tymczasowych, ma na celu wprowadzenie zmian w polskim sądownictwie metodą faktów dokonanych.

Pomimo że Sąd Najwyższy wystąpił o rozpoznanie pytania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 Regulaminu, nie należy spodziewać się szybkiego rozstrzygnięcia. Średni termin rozpoznania sprawy w trybie prejudycjalnym w 2017 r. wynosił 15,7 miesiąca⁹¹. Analiza spraw rozpatrywanych w trybie przyspieszonym wskazuje, że Trybunał Sprawiedliwości proceduje nad sprawą od trzech do dwunastu miesięcy. Przykładowo w sprawie dotyczącej wieku emerytalnego sędziów węgierskich, w której skarżącym była Komisja Europejska, w trybie art. 258 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości rozpoznał skargę w trybie przyspieszonym w terminie czterech miesięcy. Procedowanie przez

91 Zob. sprawozdanie roczne z działalności Trybunału Sprawiedliwości za 2017 r., s. 116, < https://curia.europa.eu/jcms/jcms/a1_1095720/pl >.

unijny Trybunał w sprawie pytań prejudycjalnych Sądu Najwyższego będzie zatem stanowiło swoisty wyścig z czasem, a właściwie z działaniami podejmowanymi przez władzę wykonawczą, w celu ochrony niezawisłości sędziów i niezależności sądów w Polsce. W dn. 27 września 2018 r. Prezes Trybunału Sprawiedliwości wydał zarządzenie o zastosowaniu trybu przyspieszonego i wyznaczył posiedzenie w sprawie rozpatrzenia odesłania prejudycjalnego Sądu Najwyższego na 12 lutego 2019 r.

Następstwem tego działania było poinformowanie w dn. 29 września 2018 r. o wycofaniu przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych zażalenia w sprawie rozpatrywanej przez skład trzech sędziów Sądu Najwyższego (III UZ 10/18), która była podstawą przedstawienia zagadnienia prawnego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego (III UZP 4/18). W tej sytuacji powstał problem umorzenia postępowania w sprawie wszczętej wskutek wniesienia zażalenia, a także zagadnienia prawnego, na kanwie którego zostało zadane pytanie prejudycjalne. We wcześniejszym orzecnictwie Trybunał Sprawiedliwości decydował o udzieleniu odpowiedzi na pytanie prejudycjalne nawet w braku toczącego się sporu przed sądem krajowym, uzasadniając, że będzie ono mieć znaczenie dla innych toczących się lub przyszłych sporów sądowych⁹². Jednak zgodnie z obecną praktyką orzecniczą warunkiem dopuszczalności pytania prejudycjalnego jest istnienie rzeczywistego sporu w sprawie głównej, gdyż odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości w sprawie wykładni prawa unijnego powinna być „niezbędna do wydania wyroku”⁹³. W judykaturze wskazuje się, że warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądami krajowymi sporu, w ramach którego sądy te będą musiały wydać orzeczenie, w którym można uwzględnić wyrok Trybunału wydany w trybie prejudycjalnym. Odesłania prejudycjalnego nie uzasadnia bowiem wydawanie opinii w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, ale faktyczna potrzeba skutecznego rozstrzygnięcia sporu⁹⁴.

92 Zob. G. Bebr, *The existence of a genuine dispute: an indispensable precondition for the Jurisdiction of the Court under Article 177 EEC Treaty?*, „Common Market Law Review” 1980, t. 17, nr 7, s. 531; wyrok TS z 14 VII 1971 r. w sprawie C-12/71 Günther Henck p. Hauptzollamt Emmerich, ECLI:EU:C:1971:86.

93 Zob. M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary...*, s. 172–176; N. Wahl, L. Prete, *The gatekeepers...*, s. 531.

94 Wyrok TS z 27 II 2014 r. w sprawie C-470/12 Pohotovost p. Miroslavowi Vašucie, ECLI:EU:C:2014:101, pkt 29 i n.

W powyższej sytuacji pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego zależy od istnienia sporu w sprawie głównej, tj. zagadnienia prawnego przedstawionego powiększonemu składowi Sądu Najwyższego w sprawie zainicjowanej zażaleniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W tym przypadku, zgodnie z art. 469 k.p.c., cofnięcie zażalenia powinno jednak podlegać ocenie Sądu Najwyższego (w składzie trzyosobowym) z punktu widzenia słusznego interesu ubezpieczonego⁹⁵. Można bowiem przypuszczać, że cofnięcie środka odwoławczego przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych było decyzją procesową, która miała na celu wpłynięcie na losy pytania prejudycjalnego.

Reference for a preliminary ruling by the Supreme Court regarding the retirement age of judges – an assessment from the perspective of European Union law

On 2 August 2018, the Supreme Court has referred questions to the European Court of Justice about whether the forced retirement of most of its senior judges and other infringements of judicial independence are compatible with EU law. That decision is a landmark step in the serious constitutional crisis in Poland that has been going on for several years. The Supreme Court attempts to defend itself against its subordination to the legislative and executive authorities, requesting that the CJEU express its view on the EU standards of irremovability of judges as an element of the independence of the judiciary. The article analyses the reference for a preliminary ruling from the perspective of EU law, especially the latest judgments of the CJEU concerning the rule of law and effective legal protection. Among many problems arising in connection with the discussed matter is the admissibility of the preliminary reference and the application of the interim measures by the Supreme Court. The article also examines the motion of the Prosecutor General to the Constitutional Court concerning the validity of art. 267 TFEU and the right to apply the interim measures suspending the statute on the Supreme Court.

95 Należy przyjąć, że art. 469 k.p.c. jest przepisem szczególnym w stosunku do art. 391 § 2 k.p.c. W orzecznictwie dotyczącym spraw z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych jest prezentowany pogląd, że art. 469 k.p.c. ma zastosowanie nie tylko do cofnięcia apelacji, ale także skargi kasacyjnej: postanowienie SN z 4 II 2011 r., I UK 366/10, Legalis nr 496772; postanowienie SN z 24 III 2011 r., I UK 385/10, Legalis nr 479084; postanowienie SN z 19 I 2006 r., III PZ 13/05, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 17.

Keywords: reference for a preliminary ruling, Court of Justice of the European Union, the retirement age of judges, independence of the judiciary, the irremovability of judges, effective judicial protection, rule of law, interim measures

Monika Kawczyńska – dr, LL.M. (Leuven), asystent w Katedrze Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego, radca prawny, do 2017 r. asystent-ekspert w Biurze Trybunału Konstytucyjnego

Bibliografia

- Bebr G., *The existence of a genuine dispute: An indispensable precondition for the jurisdiction of the court under Article 177 EEC Treaty?*, „Common Market Law Review” 1980, t. 17, nr 7.
- Biernat S., Kawczyńska M., *Czy pytanie prejudycjalne Sądu Najwyższego jest (nie)dopuszczalne?* „Rzeczpospolita” z dn. 4 IX 2018 r., nr 205.
- Biernat S., Kawczyńska M., *Prokurator generalny (udaje?) że nie zna prawa unijnego*, „Rzeczpospolita” z dn. 27 VIII 2018 r., nr 199.
- Biernat S., Kawczyńska M., *Why the Polish Supreme Court’s reference on judicial independence to the CJEU is admissible after all*, „VerfBlog” z dn. 23 VIII 2018 r., < <https://verfassungsblog.de/why-the-polish-supreme-courts-reference-on-judicial-independence-to-the-cjeu-is-admissible-after-all> >.
- Broberg M., Fenger N., *Preliminary references to the European Court of Justice*, Oksford 2014.
- Gyulavári T., Hós N., *Retirement of Hungarian judges, age discrimination and judicial independence: a tale of two courts*, „Industrial Law Journal” 2013, t. 42, nr 3.
- Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Kraków 2007.
- Lacchi C., *Review by constitutional courts of the obligation of national courts of last instance to refer a preliminary question to the Court of Justice of the EU*, „German Law Journal” 2015, t. 16, nr 6.
- Lenaerts K., Gutman K., Maselis I., *EU procedural law*, Oksford 2014.
- Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Wahl N., Prete L., *The gatekeepers of article 267 TFUE: On jurisdiction and admissibility of references for preliminary rulings*, „Common Market Law Review” 2018, t. 55, nr 2.