

Cezary Mik*

Opinia prawna dotycząca kwestii, czy, a jeżeli tak, to w jaki sposób wymogi prawa Unii Europejskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w szczególności wyjaśnione i zastosowane w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczących statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, mają wpływ na ramy prawne działania Marszałka Sejmu określone w art. 249–251 Kodeksu wyborczego*

Legal Opinion on the Question of Whether and, If So, How the Requirements of European Union Law and the European Convention on Human Rights, in Particular as Clarified and Applied in the Rulings of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union on the Status of the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court, Affect the Legal Framework for the Action of the Marshal of the Sejm as Set Out in Articles 249–251 of the Electoral Code

The opinion analyses the impact of the law of the European Union and the European Convention on Human Rights on the actions of the Marshal of the Sejm with regard to the referral of an appeal against an order terminating a Member's mandate to the Supreme Court. It is considered that the actions of the Marshal of the Sejm in this respect are of a technical nature and are not related to decision-making understood as acts of law application. The Marshal of the Sejm is obliged to refer the appeal to the Supreme Court and may not invoke the law of the European Union and the European Convention on Human Rights as a basis for the decision on which Chamber of the Supreme Court to refer the appeal to. The question of the termination of a Member's mandate is not a matter covered by European Union law or the European Convention on Human Rights. Judgements of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights do not constitute a direct basis for acts of law application undertaken by state authorities, but require implementation into Polish law. At the same time,

*** Prof. dr hab. Cezary Mik**

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Polska
Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Poland
Biuro Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu
cezary.mik@sejm.gov.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>

- Opinia prawna została sporządzona 9 stycznia 2024 r. [przypr. red.].



rulings indicating irregularities in the staffing of courts, including the Supreme Court, to the extent that they are dysfunctional from the perspective of the effective operation of European Union law and the implementation of obligations arising from the European Convention on Human Rights, require executive action by the Council of Ministers as the body constitutionally responsible for conducting the state's foreign policy, including taking action to implement the international obligations of the Republic of Poland.

Keywords: Marshal of the Sejm, the Court of Justice of the European Union, the European Court of Human Rights, the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court, the Electoral Code, the parliamentary mandate, the principle of precedence of the European Union law, the principle of direct effect of the European Union law

W opinii dokonano analizy wpływu prawa Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na działania Marszałka Sejmu w zakresie przekazania do Sądu Najwyższego odwołania od decyzji o wygaśnięciu mandatu posła. Uznaje się, że czynności Marszałka Sejmu w tym zakresie mają charakter techniczny i nie są związane z podejmowaniem decyzji rozumianych jako akty stosowania prawa. Marszałek Sejmu zobowiązany jest przekazać odwołanie do Sądu Najwyższego i nie może powoływać się na prawo Unii Europejskiej i Europejską Konwencję Praw Człowieka jako podstawę decyzji o wyborze Izby Sądu Najwyższego, do której przekaże odwołanie. Kwestia wygaśnięcia mandatu posła nie należy do materii objętej prawem Unii Europejskiej ani Europejską Konwencją Praw Człowieka. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nie stanowią bezpośredniej podstawy aktów stosowania prawa podejmowanych przez organy państwowe, lecz wymagają wykonania w prawie polskim. Jednocześnie orzeczenia wskazujące na nieprawidłowości w obsadzie sądów, w tym Sądu Najwyższego, w zakresie, w jakim powodują ich dysfunkcję z perspektywy efektywnego działania prawa Unii Europejskiej i wypełniania zobowiązań wynikających z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wymagają podjęcia działań wykonawczych przez Radę Ministrów jako organ konstytucyjnie odpowiedzialny za prowadzenie polityki zagranicznej państwa, w tym podejmowanie działań wykonujących zobowiązania międzynarodowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, Kodeks wyborczy, mandat poselski, zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, zasada skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej

I. Tezy opinii

1. W odniesieniu do statusu Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego [dalej: IKNiSP] należy przyjąć, że nawet jeśli w świetle ustaleń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE lub Trybunał] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPC] IKNiSP lub sędziowie w niej zasiadający nie spełniają standardów prawa unijnego lub standardów konwencyjnych, nie powoduje to jej prawnego zniesienia ani prawnego uchylenia lub zmiany

jej właściwości. Takiego skutku nie mają ani orzeczenia obu trybunałów, ani zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego obowiązujące w prawie Unii Europejskiej [dalej: UE lub Unia]. Nie oznacza to zarazem, że na Polsce nie spoczywa z mocy rozstrzygnięć obu trybunałów obowiązek zmiany przepisów krajowych dotyczących IKNiSP i zasiadających w niej sędziów.

2. Wyroki TSUE w sprawach ze skarg przeciwko Polsce ani wyroki prejudycjalne nie stanowią bezpośredniej podstawy działania Marszałka Sejmu. Adresatem wyroków w sprawie naruszenia przez Polskę obowiązków członkowskich jest Polska jako państwo członkowskie i strona traktatów założycielskich (Rada Ministrów jako organ kompetentny w zakresie spraw zagranicznych, w tym stosunków traktatowych).

3. Ze względu na zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa UE Marszałek Sejmu może być jednak zobowiązany do zapewnienia równoważnego i skutecznego działania prawa unijnego, jakkolwiek tylko w sytuacji, gdy podejmuje akt stosowania prawa w zakresie, w jakim wchodzi w grę stosowanie prawa UE.

4. Mając na uwadze techniczny charakter czynności Marszałka Sejmu, jakim jest pośredniczenie w przekazaniu odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu posła (brak cech stosowania prawa), zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego prawa UE nie mają zastosowania do tej czynności. Oznacza to, że w opisanym zakresie z zasad tych nie wynikają dla Marszałka Sejmu żadne obowiązki. Nie stanowią one też podstawy do wykonania takich czynności.

5. W świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE], art. 47 Karty praw podstawowych UE [dalej: KPP] oraz zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego organem zobowiązanym do zapewnienia działania prawa unijnego w dziedzinach objętych prawem UE są wszystkie organy państwowe, które mogą stosować lub interpretować prawo UE. Jednakże kwestia odwołania się od postanowienia Marszałka Sejmu w sprawie wygaśnięcia mandatu posła na Sejm RP nie mieści się w sferze działania prawa UE. W każdym razie, z perspektywy wymogów prawa UE, w tym przypadku jedynie uprawnionym i obowiązany do działania jest Sąd Najwyższy [dalej też: SN].

6. Marszałek Sejmu nie jest adresatem zobowiązań wynikających z postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r. [dalej: EKPC lub Konwencja] ani zobowiązań będących rezultatem wyroków ETPC. Nie stanowią one bezpośredniej podstawy działania dla Marszałka Sejmu. Wyroki ETPC, których adresatem jest państwo-strona (Rada Ministrów jako organ kompetentny w zakresie spraw zagranicznych, w tym stosunków traktatowych), wymagają wykonania zgodnie z wytycznymi zawartymi w wyrokach, w drodze aktów prawnych przewidzianych w prawie polskim.

7. W przypadku gdy IKNiSP rozpozna sprawę wygaśnięcia mandatu posła, uchylając postanowienie Marszałka Sejmu, Marszałek Sejmu nie może odstąpić od zastosowania orzeczenia sądu z powołaniem się na wymogi prawa UE lub EKPC bądź wyroki ETPC, gdyż sprawa ta nie należy do dziedziny objętej prawem UE, a wyroki ETPC wymagają dopiero wykonania w prawie polskim.

II. Uwagi wstępne

W istocie opiniowane zagadnienie wiąże się z ustaleniem wpływu statusu IKNiSP na ramy prawne działania Marszałka Sejmu związane z kwestią wygaszenia mandatu posła na Sejm RP w świetle wymogów wynikających z prawa UE i EKPC¹.

Zagadnienie to wymaga najpierw ustalenia unijnego i konwencyjnego standardu mającego zastosowanie w sprawie (każdego z osobna), następnie określenia statusu IKNiSP w świetle tych standardów, wreszcie – odniesienia dokonanych ustaleń do pozycji Marszałka Sejmu określonej wskazanymi przepisami ustawy – Kodeks wyborczy.

Jeśli chodzi natomiast o orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego [dalej: TK] wymienione w pytaniu², można przyjąć, że ze względu na konstytucyjną zasadę przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i zwyczajowo-traktatową zasadę *pacta sunt servanda*, wiążącą Polskę w stosunkach międzynarodowych, jak również fakt, że Polska związała się zarówno traktatami stanowiącymi podstawę działania Unii Europejskiej (TUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE], łącznie z towarzyszącymi im załącznikami, protokołami oraz KPP w wersji ustalonej ostatnio traktatem z Lizbony i w interpretacji przyjętej przez sądy unijne, zwłaszcza TSUE), jak i EKPC wraz z niektórymi protokołami dodatkowymi nie może ona powoływać się na prawo krajowe, łącznie z konstytucją, czy też na praktykę krajową (w tym orzecznictwo, łącznie z orzeczeniami TK) w celu usprawiedliwienia niewykonywania zobowiązań międzynarodowych w zakresie, w jakim one zostały przyjęte. Rozwinięcie tego zagadnienia wymagałoby odrębnej opinii.

III. Perspektywy analityczne

1. Prawo Unii Europejskiej

1.1. Podstawowe koncepcje, zasady i mechanizmy formalne i materialne prawa Unii Europejskiej

1.1.1. Ogólny charakter prawa Unii Europejskiej

Chociaż traktaty założycielskie milczą w tej sprawie, TSUE przyjął, że nie są one zwykłymi traktatami międzynarodowymi, opartymi na wzajemnej wymianie praw i obowiązków stron. Trybunał powtarza, że „w swoim utrwalonym orzecznictwie

¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.

² W analizie uwzględniono stanowisko TK zajęte w wyrokach wydanych w następujących sprawach: wyroki TK: z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt K 7/21; z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19; z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21; z dnia 8 grudnia 2003 r., sygn. akt K 3/2.

dotyczącym traktatu EWG Trybunał orzekł już, iż traktaty wspólnotowe, w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, ustanowiły nowy porządek prawny, który w chwili wejścia w życie traktatów staje się częścią systemu prawnego państw członkowskich i który wiąże ich sądy. W dziedzinach określonych w traktatach państwa członkowskie ograniczyły na rzecz tego nowego porządku prawnego, wyposażonego we własne instytucje, swoje suwerenne prawa, przy czym podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko państwa członkowskie, lecz również ich obywatele”³.

Innymi słowy, biorąc pod uwagę zmiany traktatowe, można stwierdzić, że obecne traktaty założycielskie UE tworzą podstawy autonomicznego porządku prawnego, różniącego się od prawa międzynarodowego i prawa krajowego. Specyfika tego porządku prawnego jako porządku realizującego cele integracyjne (art. 3 TUE) wyraża się także w charakterze zobowiązań generowanych przez traktaty stanowiące statut UE: celem regulacyjnym jest coraz ściślejsze zbliżenie się krajowych porządków prawnych państw członkowskich w zakresie objętym integracją. Osiągnięciu tych celów służą metody integracji (harmonizacja prawa krajowego, jego unifikacja i tworzenie nadbudowy), instrumenty prawne, w szczególności rozporządzenia, które działają wprost w krajowych porządkach prawnych (art. 288 TFUE). Sposobem zabezpieczenia realizacji zobowiązań traktatowych jest obowiązek zapewnienia równoważnego i efektywnego działania we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności równoważnej i efektywnej ochrony uprawnień, jakie jednostki wywodzą z prawa UE. Wymóg ten odnosi się zwłaszcza do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej (art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE).

1.1.2. Zapewnienie równoważnego i efektywnego działania prawa Unii Europejskiej

Wymóg zapewnienia równoważnego i efektywnego działania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych jest zabezpieczony różnymi instrumentami. Z formalnego punktu widzenia należą do nich przede wszystkim skargi, które mogą być wnoszone do TSUE na państwa członkowskie (art. 258 i 259 TFUE), oraz procedura wnoszenia pytań prejudycjalnych (art. 267 TFUE).

W ramach procedury ze skargi na naruszenie zobowiązań członkowskich stroną skarżącą jest Komisja Europejska [dalej: KE] lub państwo członkowskie, stroną zaskarżoną – państwo członkowskie, któremu zarzuca się uchybienie zobowiązaniom członkowskim. Wyrok TSUE może stwierdzać naruszenie powyższych zobowiązań. Nakłada wówczas obowiązek wykonawczy na państwo członkowskie (jest to także konsekwencja zasady lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TFUE)⁴, a przede wszystkim na jego rząd. W konsekwencji powinien on podjąć stosowne kroki na szczeblu krajowym,

³ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 245, ECLI:EU:C:2021:1034.

⁴ *Idem* m.in. Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-305/18, *Verdi Ambiente e Società*, pkt 37, ECLI:EU:C:2019:384.

w miarę potrzeby również legislacyjne. Zarazem, jak stwierdził TSUE: „na mocy art. 260 ust. 1 TFUE, jeżeli Trybunał stwierdza, iż państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy traktatów, państwo to jest zobowiązane do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału mającego powagę rzeczy osądzonej w odniesieniu do kwestii faktycznych i prawnych, które rzeczywiście lub siłą rzeczy zostały rozstrzygnięte w danym orzeczeniu sądowym”⁵. Uznał ponadto: „O ile zatem organy danego państwa członkowskiego uczestniczące w sprawowaniu władzy ustawodawczej są zobowiązane do zmiany uregulowania krajowego, które było przedmiotem wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w taki sposób, aby dostosować je do wymogów prawa Unii, o tyle sądy tego państwa członkowskiego są ze swej strony zobowiązane do zapewnienia poszanowania wyroku w ramach wykonywania swoich zadań, co oznacza między innymi, że do tych sądów należy, na mocy powagi, która przysługuje wspomnianemu wyrokowi, uwzględnienie, w stosownych przypadkach, elementów prawnych w nim ustalonych w celu określenia zakresu przepisów prawa Unii, które powinny stosować”⁶.

Przy tym, w odniesieniu do postawy sądów, początkowo TSUE orzekł, że z wyroku ustalającego naruszenie zobowiązań członkowskich sądy krajowe powinny wywieść odpowiednie następstwa prawne, które wszakże nie tyle są skutkiem wyroku, ile tego, że przepisy, których naruszenie stwierdzono w wyroku, mają skutek bezpośredni⁷. W późniejszym orzecznictwie stwierdził bardziej radykalnie, że ustalenie przez Trybunał naruszenia aktualizuje automatyczny zakaz stosowania przez władze sądowe i administracyjne państwa członkowskiego niezgodnych z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym) przepisów krajowych oraz nakaz podjęcia wszelkich właściwych środków ułatwiających pełne stosowanie prawa międzynarodowego⁸. Może to oznaczać obowiązek odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem unijnym⁹.

⁵ Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawach połączonych C-615/20, YP i in. oraz C-671/20, Prokuratura Okręgowa w Warszawie vs. M.M., pkt 56, ECLI:EU:C:2023:562.

⁶ *Ibidem*, pkt 57.

⁷ *Vide* Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1980 r. w sprawach połączonych 314–316/81 i 83/82, Procureur de la République et Comité national de défense contre l'alcoolisme vs. Alex Waterkeyn et autres; Procureur de la République vs. Jean Cayard et autres, pkt 15, ECLI:EU:C:1982:430. Trybunał stwierdził wówczas: „W tym względzie należy jednak podkreślić, że celem wyroków wydawanych na podstawie art. 169–171 jest przede wszystkim określenie obowiązków państw członkowskich w sytuacji, gdy nie wywiązują się one ze swoich zobowiązań. Prawa na rzecz jednostek wynikają z rzeczywistych przepisów prawa wspólnotowego mających bezpośredni skutek w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich, jak ma to miejsce w przypadku art. 30 Traktatu zakazującego ograniczeń ilościowych i wszelkich środków o skutku równoważnym. Niemniej w przypadku gdy Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z takiego przepisu, obowiązkiem sądu krajowego jest, na mocy władzy związanej z wyrokiem Trybunału, uwzględnienie, w razie potrzeby, elementów prawa ustanowionych w tym wyroku w celu ustalenia zakresu przepisów prawa wspólnotowego, które ma on zastosować”.

⁸ Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie C-101/91, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Włochy, pkt 24, ECLI:EU:C:1993:16.

⁹ Wyrok TSUE z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie C-261/20, Thelen Technopark Berlin GmbH vs. MN, pkt 39, ECLI:EU:C:2022:33, wraz z podanym orzecznictwem. Co ważne zarazem, w punkcie 40

Jednakże stosowanie przez sądy krajowe ustaleń zawartych w wyroku stwierdzającym naruszenie przez państwo członkowskie nie jest w znaczeniu ścisłym wykonaniem wyroku, a nawet gdyby tak przyjąć, nie jest wykonaniem wystarczającym, ponieważ, zwłaszcza gdy źródłem naruszenia są generalne akty prawne, sądy nie są w stanie usunąć ich z porządku krajowego (nawet w zastosowaniu zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego, o których dalej). W konsekwencji rząd państwa członkowskiego musi zainicjować zmiany w krajowym porządku prawnym mające na celu dostosowanie tego porządku do ustaleń wyroku TSUE.

Wyroki wydane w trybie skargi bezpośredniej muszą być wykonane integralnie, chociaż termin wykonania nie jest sprecyzowany. Jednak równocześnie TSUE nie może w sentencji wyroku zobowiązać państwa członkowskiego do określonego działania, aczkolwiek w jego uzasadnieniu może wskazać pożądany standard do osiągnięcia przez państwo-naruszyciela. W szczególności nie może uchylić generalnego lub indywidualnego aktu prawa krajowego. Oznacza to konieczność wykonania bez zbędnej zwłoki i zakończenia wykonywania wyroku w jak najkrótszym czasie¹⁰. Ocena wykonywania wyroku należy do uprawnień dyskrejonalnych KE. Jeśli uzna ona, że państwo członkowskie nie wykonuje wyroku stwierdzającego naruszenie zobowiązań członkowskich, Trybunał, na wniosek KE, może nałożyć karę finansową (art. 260 TFUE)¹¹.

Jeśli chodzi o orzeczenia prejudycjalne (art. 267 TFUE), to zapadają one w odpowiedzi na pytania sądu krajowego. Orzeczenia wydane w tym trybie dotyczą wykładni lub ważności przepisu unijnego, a nie krajowego. Formalnie orzeczenie tego typu nie zmierza do stwierdzenia zgodności z prawem unijnym. Podmiotem związanym orzeczeniem jest wyłącznie sąd pytający¹² i, ewentualnie, wszystkie inne sądy orzekające w tej sprawie. Nie działa bowiem zasada formalnego precedensu. Niemniej zgodnie

wyroku TSUE zawarł stwierdzenie: „Niemniej Trybunał orzekł już, że wyroki wydane na mocy art. 258–260 TFUE mają przede wszystkim na celu określenie obowiązków państw członkowskich w razie uchybienia przez nie ciążącym na nich zobowiązaniom, a nie przyznanie praw jednostkom, zważywszy, że prawa te wynikają nie ze wspomnianych wyroków, lecz z samych przepisów prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 14 grudnia 1982 r., *Waterkeyn i in.*, od 314/81 do 316/81 i 83/82, EU:C:1982:430, pkt 15, 16). Wynika z tego, że właściwe krajowe sądy i organy administracyjne nie mają obowiązku, wyłącznie na podstawie takich wyroków, odstąpienia od stosowania w ramach sporu pomiędzy jednostkami uregulowania krajowego sprzecznego z przepisem dyrektywy”, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0261>>, dostęp 22 X 2024.

¹⁰ *Vide m.in.* wyroki TSUE: z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01, *Komisja Wspólnot Europejskich vs. Królestwo Hiszpanii*, pkt 27, ECLI:EU:C:2003:635; z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie C-976/13, *Komisja Wspólnot Europejskich vs. Portugalia*, pkt 57, ECLI:EU:C:2014:2029; z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie C-261/18, *Komisja Europejska vs. Irlandia*, pkt 123, ECLI:EU:C:2019:955; z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie C-174/21, *Komisja Europejska vs. Bułgaria*, pkt 23, ECLI:EU:C:2023:210.

¹¹ *Vide np.* wyroki TSUE: z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie C-407/09, *Komisja Europejska vs. Republika Grecka*, ECLI:EU:C:2011:196; z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie C-184/11, *Komisja Europejska vs. Belgia*, ECLI:EU:C:2014:316; z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie C-626/16, *Komisja Europejska vs. Słowacja*, ECLI:EU:C:2018:525.

¹² *Vide m.in.* Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *PM i in.*, pkt 256, ECLI:EU:C:2021:1034, w którym TSUE zaznaczył, że

z doktryną sprawy objaśnionej (fr. *acte éclairé*) sądy krajowe mogą odstąpić od zadania pytania dotyczącego podobnej sprawy i zastosować przepis unijny zinterpretowany przez Trybunał¹³. Co więcej, w swoim najnowszym orzecznictwie TSUE uznaje, że skoro w wyroku prejudycjalnym dokonał on wiążącej wykładni przepisu unijnego, działającej na dodatek wstecz, tj. od chwili wejścia w życie takiego przepisu, to w tym znaczeniu (rzeczy zinterpretowanej) mają skutek (faktycznie) *erga omnes*¹⁴. Ustalenie przez TSUE, że określony przepis prawa unijnego, przez niego zinterpretowany, stoi na przeszkodzie określonemu przepisowi krajowemu, rodzi obowiązek niestosowania takiego przepisu w podobnych sprawach przez sądy państw członkowskich. Nie powoduje to jednak usunięcia wadliwego przepisu z krajowego porządku prawnego. Jeśli z kolei TSUE orzekł o tzw. ważności przepisu unijnego, skutek takiego orzeczenia ma formalnie charakter *erga omnes* (nie dotyczy to jednak rozważanej sprawy i może być dalej pominięte).

W odniesieniu do innych państw członkowskich wyroki sądów unijnych nie mają skutku *erga omnes*. Nie wiążą *ex lege* wszystkich państw członkowskich i nie rodzą wobec nich obowiązków wykonawczych. Jest tak niezależnie od tego, że Trybunał może swoje ustalenia podtrzymywać w kolejnych orzeczeniach wydawanych w tej samej procedurze lub w różnych procedurach.

1.1.3. Zapewnienie równoważnego i efektywnego działania prawa Unii Europejskiej na poziomie krajowym

Z perspektywy działania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych znaczenie mają także zasady wypracowane w orzecznictwie TSUE, które zmierzają do zapewnienia, aby w razie różnych problemów związanych z działaniem prawa UE na poziomie krajowym organy krajowe były zobowiązane do stosowania prawa unijnego lub wyprowadzania z niego korzyści dla jednostek. Zasady te obejmują przede

„orzeczenie wydane przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie dotyczącym wykładni rozpatrywanych przepisów prawa Unii w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym”.

¹³ *Vide* ostatnio Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA vs. Rete Ferroviaria Italiana SpA, pkt 36, ECLI:EU:C:2021:799.

¹⁴ Tak orzekł wprost TSUE w Wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja vs. Rzeczpospolita Polska, pkt 76, ECLI:EU:C:2023:442. Faktyczną naturę skuteczności *erga omnes* wyroków prejudycjalnych o charakterze interpretacyjnym Trybunał wyjaśnia następująco: „wszystkie inne sądy krajowe, które będą następnie orzekać w podobnych sprawach, mogą być zmuszone na podstawie prawa Unii do wypowiedzenia się z jednej strony w przedmiocie zdolności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna do orzekania w sprawach objętych prawem Unii, z uwzględnieniem w szczególności warunków, w jakich doszło do powołania jej członków, a z drugiej strony w przedmiocie niezależności KRS jako organu, który uczestniczy w procesie powoływania sędziów”. Ponadto, jak zauważył TSUE w Wyroku z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie C-510/19, AZ, YU, ZV, pkt 141, ECLI:EU:C:2020:953: „Jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał, stosując ogólną zasadę pewności prawa leżącą u podstaw unijnego porządku prawnego, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze. Aby można było orzec tego rodzaju ograniczenie, powinny zostać spełnione dwie istotne przesłanki, a mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko wystąpienia poważnych konsekwencji”.

wszystkim cztery instrumenty: 1) zasadę skutku bezpośredniego niektórych norm prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych (nie dotyczy ona wszystkich norm prawa Unii, jednakże skutek może występować zarówno w przypadku norm traktatowych prawa pierwotnego, norm umów międzynarodowych, jak i norm prawa pochodnego; dla wywarcia skutku konieczne jest spełnienie kryteriów ustalonych przez Trybunał)¹⁵; 2) zasadę pierwszeństwa całego prawa unijnego (wszystkich jego norm) przed prawem krajowym (w zakresie, w jakim istnieje prawo unijne)¹⁶; 3) zasadę wykładni prawa krajowego tak dalece, jak to możliwe, w zgodzie z prawem UE; 4) zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną jednostce na skutek naruszenia zobowiązań członkowskich (konieczne jest spełnienie kryteriów ustalonych w orzecznictwie Trybunału). Zasady te są dobrze ugruntowane i prawnie rozwinięte w orzecznictwie TSUE. Za ich podstawę uważa się zasadę lojalnej współpracy z obecnego art. 4 ust. 3 TUE. Spośród nich w niniejszej sprawie znaczenie mają dwie pierwsze zasady, tj. zasada skutku bezpośredniego i zasada pierwszeństwa.

Trybunał Sprawiedliwości UE jednoznacznie kojarzy zasadę pierwszeństwa i zasadę skutku bezpośredniego ze specyfiką prawa unijnego, szukając w niej legitymizacji obu zasad. W ten sposób stwierdził on, że „prawo Unii charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. Owe podstawowe cechy prawa Unii doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą Unię i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą”¹⁷.

Zasady skutku bezpośredniego i pierwszeństwa, mimo kolejnych rewizji traktatowych, nie znalazły bezpośredniego umocowania w traktatach. Niemniej w odniesieniu do zasady pierwszeństwa Konferencja międzyrządowa, która doprowadziła do uzgodnienia rewizji lizbońskiej (traktatu z Lizbony), przyjęła Deklarację¹⁸ odnoszącą się do pierwszeństwa (nr 17)¹⁹. Czytamy w niej, że:

„Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie

¹⁵ Począwszy od Wyroku TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs. Nederlandse administratie der belastingen*, ECLI:EU:C:1963:1.

¹⁶ Począwszy od Wyroku TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa vs. E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

¹⁷ Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, *A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa* oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy, pkt 156, ECLI:EU:C:2019:982.

¹⁸ Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa (nr 17), włączona do Aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE C 306, s. 256.

¹⁹ Wyroki TSUE: z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 248, ECLI:EU:C:2021:1034; z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie C-430/21, RS, pkt 49, ECLI:EU:C:2022:99; z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, *Komisja vs. Rzeczpospolita Polska*, pkt 76, ECLI:EU:C:2023:442.

Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo.

Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07 (JUR 260):

«Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r.

Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL [1], w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości».

[1] „wynika [...], [że] prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty”.

Zasada skutku bezpośredniego oznacza, że z postanowienia prawa unijnego, które spełnia wymogi dostatecznej precyzji, jasności, bezwarunkowości i braku uzależnienia od wydania aktów wykonawczych na poziomie unijnym lub krajowym, a przy tym nawet takiego, które nie przewiduje wprost uprawnień dla jednostek (np. ustanawiających jedynie zakazy podejmowania określonych działań przez państwa członkowskie) mogą być wyprowadzane uprawnienia indywidualne, które muszą być chronione i uwzględnione przez organy krajowe, zwłaszcza sądy, ale w pewnym przynajmniej zakresie, również przez organy administracyjne. Oznacza to, że w razie zaistnienia takiej sytuacji, organy te mają obowiązek oparcia swojego orzeczenia/decyzji na przepisie bezpośrednio skutecznym. Skuteczne bezpośrednio są niektóre postanowienia traktatowe, większość przepisów rozporządzeń unijnych (można przyjąć w tej materii pewne domniemanie) i niektóre przepisy dyrektyw i decyzji oraz niektóre postanowienia umów międzynarodowych wiążących UE. Zasadą jest tzw. skutek wertykalny (między jednostkami a państwem), a wyjątkiem – tzw. skutek horyzontalny (między jednostkami). Ostateczne ustalenie co do skutku bezpośredniego podejmuje TSUE. Nie oznacza to, że – przynajmniej hipotetycznie – w danym państwie członkowskim jego porządek prawny nie może określać bardziej korzystnych rozwiązań od norm lub postanowień prawa unijnego.

W myśl zasady pierwszeństwa każda norma/postanowienie prawa UE, bez względu na swoją rangę, ma, w razie kolizji z jakimkolwiek normami/postanowieniami prawa krajowego państw członkowskich, łącznie z normami/postanowieniami konstytucyjnymi, zarówno wcześniejszymi, jak i późniejszymi, pierwszeństwo w stosowaniu

prawa. Innymi słowy, w razie takiej sprzeczności stosowana ma być norma unijna, a nie norma krajowa. Zasada ta działa w całym zakresie integracji, w którym doszło do przekazania kompetencji (co do zasady nie działa w dziedzinach, w których Unia ma jedynie kompetencje wspierające). Dotyczy ona zarówno norm, które są skuteczne bezpośrednio (tych przede wszystkim), jak i tych, które nie dysponują taką właściwością.

Trybunał Sprawiedliwości UE mocniej akcentuje rolę konstytucyjną zasady pierwszeństwa, którą uważa wręcz za cechę prawa Unii. Jako zasada ideowo mocno związana ze specyfiką unijnego porządku prawnego wyklucza ona pierwszeństwo prawa krajowego („zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii fakt powoływania się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego, choćby rangi konstytucyjnej, nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii”; uznanie tego obowiązku jest „w szczególności konieczne do zapewnienia poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE”²⁰).²¹ Trybunał zastrzega też sobie wyraźnie wyłączną właściwość co do wykładni zasady pierwszeństwa²² czy ustalenia jej zakresu (przy czym „nie

²⁰ Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja vs. Rzeczpospolita Polska, pkt 75, 77, ECLI:EU:C:2023:442.

²¹ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 246, 247, ECLI:EU:C:2021:1034. Trybunał stwierdził tutaj, że „skutkiem ustanowienia w traktacie EWG własnego porządku prawnego, który państwa członkowskie przyjęły na zasadach wzajemności, jest brak możliwości uznawania przez nie pierwszeństwa przed tym porządkiem prawnym jednostronnego, późniejszego środka, oraz brak możliwości przeciwstawiania prawu wynikającemu z traktatu EWG jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo wspólnotowego charakteru i zakwestionowania samych podstaw prawnych Wspólnoty. Ponadto moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu EWG i powodowałoby dyskryminację ze względu na przynależność państwową zabronioną na mocy tego traktatu”. Trybunał uznał też, że „mimo iż traktat EWG został zawarty w formie umowy międzynarodowej, stanowi on kartę konstytucyjną wspólnoty opartej na zasadzie praworządności, a najistotniejszymi cechami w ten sposób ustanowionego porządku prawnego są w szczególności jego pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz bezpośrednia skuteczność wielu postanowień, które stosują się do ich obywateli i do nich samych”. Podobnie orzekł w Wyroku z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie C-430/21, RS, pkt 48, ECLI:EU:C:2022:99, gdy stwierdził, że „skutkiem ustanowienia w traktacie EWG własnego porządku prawnego, który państwa członkowskie przyjęły na zasadach wzajemności, jest brak możliwości uznawania przez nie pierwszeństwa przed tym porządkiem prawnym jednostronnego, późniejszego środka, oraz brak możliwości przeciwstawiania prawu wynikającemu z traktatu EWG jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo wspólnotowego charakteru i zakwestionowania samych podstaw prawnych Wspólnoty. Trybunał podkreślił ponadto, że moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może się różnić w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu i powodowałoby dyskryminację ze względu na przynależność państwową zabronioną na mocy tego traktatu”.

²² W Wyroku TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 254, ECLI:EU:C:2021:1034 czytamy, że „zgodnie z art. 19 TUE to do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa, przy czym Trybunał posiada wyłączną kompetencję do dokonania ostatecznej wykładni tego prawa (zob. podobnie wyrok

może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, która różni się od wykładni Trybunału”²³.

Trybunał wyprowadza również z zasady pierwszeństwa dalej idące (bardziej systemowe) w porównaniu z zasadą skutku bezpośredniego następstwa prawne w odniesieniu do krajowych porządków prawnych. Dotyczą one w szczególności sposób sądów krajowych, ale odnoszą się także do wszystkich innych organów państwa, które stosują prawo UE.

W odniesieniu do działania przepisów unijnych na poziomie krajowym zaliczyć do nich należy zwłaszcza: 1) obowiązek zapewnienia pełnej i równej skuteczności przepisom prawa unijnego i ochrony praw wynikających z prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych wszystkich państw członkowskich; wyklucza to, aby prawo państw członkowskich mogło mieć wpływ na skuteczność przyznaną tym przepisom w obrębie terytorium tych państw²⁴; 2) obowiązek organów państwowych, w tym sądów krajowych i organów administracyjnych, odpowiedzialnych za stosowanie prawa Unii w ramach przysługujących im kompetencji, odstąpienia z mocy własnych uprawnień od stosowania „wszelkich uregulowań (ustawowych, administracyjnych, a nawet konstytucyjnych) lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene sprzecznego przepisu krajowego”²⁵; obowiązek ten wspiera zasada

z dnia 2 września 2021 r., Republika Mołdawii, C-741/19, EU:C:2021:655, pkt 45). Tymczasem w ramach wykonywania tej kompetencji do Trybunału należy ostateczne określenie zakresu zasady pierwszeństwa prawa Unii w świetle właściwych przepisów tego prawa, przy czym zakres ten nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od przyjętej przez sąd krajowy wykładni przepisów prawa Unii, która nie odpowiada wykładni Trybunału”.

²³ „W związku z tym w razie potrzeby do odnośnego sądu krajowego należy dokonanie zmiany własnego orzecznictwa, które byłoby niezgodne z prawem Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał”. *Vide* Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja vs. Rzeczpospolita Polska, pkt 79, ECLI:EU:C:2023:442.

²⁴ Wyroki TSUE: z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-399/11, Stefano Melloni vs. Ministerio Fiscal, pkt 59, ECLI:EU:C:2013:107; z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-573/17, Popławski, pkt 54, 57, 58, ECLI:EU:C:2019:53; z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy, pkt 158, ECLI:EU:C:2019:982; z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19, IS, pkt 78, ECLI:EU:C:2021:949; z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 250, ECLI:EU:C:2021:1034.

²⁵ Wyroki TSUE: z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM i in., pkt 252, ECLI:EU:C:2021:1034; z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie C-430/21, RS, pkt 53, ECLI:EU:C:2022:99; z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawach połączonych C-615/20, YP i in. oraz C-671/20, Prokuratura Okręgowa w Warszawie vs. M.M. pkt 88, 90, ECLI:EU:C:2023:562. *Vide* też wyroki TSUE: z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie C-585/18, A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy, pkt 160, 161, 166, ECLI:EU:C:2019:982; z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie C-378/17, Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána vs. Workplace Relations Commission, pkt 35, 38, 39, ECLI:EU:C:2018:979. Trybunał dodał, że „[w] związku z tym sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ogra-

lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE; jest on aktualny zwłaszcza wówczas, gdy nie można zastosować wykładni zgodnej prawa krajowego z prawem UE²⁶ oraz w odniesieniu do unijnych przepisów, które są bezpośrednio skuteczne²⁷; powiązany jest z tym zakaz uzależniania obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem UE od obowiązku zwrócenia się do trybunału konstytucyjnego w celu uchylenia przepisu krajowego bądź ustalenia jego konstytucyjności²⁸; 3) zakaz uniemożliwiania sądowi krajowemu zwrócenia się do TSUE w trybie prejudycjalnym²⁹; 4) obowiązek zapewnienia odpowiedniej ochrony praw, które przyznane są jednostkom na mocy prawa unijnego³⁰.

W kontekście konsekwencji zasady pierwszeństwa podstawowe znaczenie ma obowiązek organu krajowego odstąpienia od stosowania wadliwego przepisu krajowego. TSUE podkreślił w tym zakresie, że „mając na względzie, że ustawodawca krajowy nie wyznaczył innego niż sąd odsyłający sądu, który spełniałby wymogi niezawisłości wypływające z prawa Unii i miałby rozpoznać sprawę w postępowaniu

niczenie skuteczności tego prawa 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 przepisów bezpośrednio stosowanych w prawie Unii” (pkt 36). *Vide* też wyroki TSUE: z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17, Alekszj Torubarov vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, pkt 73, ECLI:EU:C:2019:626; z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-606/10, Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) vs. Ministre de l’Intérieur, de l’Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l’Immigration, pkt 73, ECLI:EU:C:2012:348; z dnia 23 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10, Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson, pkt 45, 46, ECLI:EU:C:2013:105; z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09, Georgi Iwanow Elczinow vs. Nacionalna zdravnoosiguritelna kasa, pkt 31, ECLI:EU:C:2010:581; z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA (PFE) vs. Airgest SpA, pkt 40, 41, ECLI:EU:C:2016:199; z dnia 24 października 2018 r. w sprawie C-234/17, XC, YB, ZA, pkt 44, ECLI:EU:C:2018:853; z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie C-283/16, M.S. vs. P.S., pkt 50, ECLI:EU:C:2017:104.

²⁶ *Vide* Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-24/17, Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst vs. Republik Österreich, pkt 54, 55, ECLI:EU:C:2019:373.

²⁷ Wyroki TSUE: z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-573/17, Popławski, pkt 58–64, 67, ECLI:EU:C:2019:53; z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawie C-585/18, A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy, pkt 159–161, ECLI:EU:C:2019:982. W sprawie Popławski Trybunał stwierdził także, że bezpośrednio skuteczny przepis prawa unijnego (tutaj dyrektywy) nie pozwala jednak sądowi krajowemu na odstąpienie od stosowania przepisu prawa krajowego, który jest z nim spreczny, jeżeli w wyniku tego zostałyby nałożony na jednostkę dodatkowy obowiązek.

²⁸ Wyroki TSUE z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie C-378/17, Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána vs. Workplace Relations Commission, pkt 35–37, 50, ECLI:EU:C:2018:979; z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07, Seda Küçükdeveci vs. Swedex GmbH & Co. KG, pkt 54, 55, ECLI:EU:C:2010:21.

²⁹ *Vide* m.in. wyroki TSUE: z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. vs. Krajowa Rada Sądownictwa, pkt 141, ECLI:EU:C:2021:153; z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19, IS, pkt 80, ECLI:EU:C:2021:949.

³⁰ Wyroki TSUE: z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-536/11, Bundeswettbewerbsbehörde, pkt 22, ECLI:EU:C:2013:366; z dnia 14 maja 2020 r. w sprawach połączonych C-924/19, FMS, FNZ SA, SA junior vs. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság PPU oraz C-925/19, PPU, pkt 139, ECLI:EU:C:2020:367.

głównym po otrzymaniu od Trybunału odpowiedzi na pytania zadane mu przez sąd odsyłający w jego pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jedynym skutecznym sposobem zaradzenia przez ten sąd naruszeniom art. 267 TFUE i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, które wynikałyby z przyjęcia ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r., jest w niniejszym wypadku dalsze uznawanie swojej właściwości, w ramach której wystąpił on do Trybunału z tym wnioskiem na podstawie obowiązujących do tego czasu przepisów krajowych”. W ten sposób „zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że wymaga ona od sądu odsyłającego odstąpienia od zastosowania się do omawianych zmian w krajowym porządku prawnym, niezależnie od tego, czy mają one charakter ustawowy, czy konstytucyjny, i w konsekwencji dalszego uznawania swojej wcześniejszej właściwości do rozpoznania spraw, które wpłynęły do niego przed zaistnieniem tych zmian”. TSUE dodał, że „jeżeli sąd odsyłający dojdzie do wniosku, że spowodowane w ten sposób przez wspomniane przepisy krajowe zmniejszenie skuteczności środka prawnego przysługującego od uchwały KRS o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego Sądu Najwyższego narusza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, to powinien on, z tych samych powodów co te, o których mowa w pkt 142–149 niniejszego wyroku, odstąpić od stosowania tych przepisów na rzecz stosowania wcześniej obowiązujących przepisów krajowych i przeprowadzić samemu kontrolę przewidzianą w tych ostatnich przepisach”³¹. Rozstrzygnięcie to, odnoszące się do polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej: NSA], dotyczyło przepisów krajowych, które niekorzystnie modyfikują jego właściwość.

1.2. Sądy państw członkowskich jako organy zapewniające przestrzeganie prawa Unii Europejskiej: status i rola art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

1.2.1. Uwagi ogólne

Traktaty prawa pierwotnego UE w bardzo ograniczonym stopniu odnoszą się do sądownictwa krajowego. Zarazem mając na uwadze szczególny charakter porządku prawnego Unii, sądy państw członkowskich, zwłaszcza ze względu na procedurę prejudycjalną, od dłuższego czasu były postrzegane jako sądy pierwszego i często ostatniego kontaktu z prawem wspólnotowym (unijnym) i uważane za organy, które odgrywają ważną rolę w procesie integracji państw członkowskich. Są to zatem organy krajowe pełniące zarazem funkcję europejską.

Jednak dopiero traktat z Lizbony ustanowił wyraźny prawny obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie, aby prawo unijne mogło korzystać z równoważnej w każdym z tych państw (m.in. ze względu na zasadę równości państw członkowskich wynikającą z art. 4 ust. 2 TUE) i skutecznej ochrony sądowej. System ochrony

³¹ Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. vs. Krajowa Rada Sądownictwa, pkty 141, 148–150, ECLI:EU:C:2021:153.

sądowej w UE objął zatem jednoznacznie nie tylko sądy unijne, lecz także sądy krajowe państw członkowskich³².

W rozumieniu TSUE art. 19 ust. 2 akapit drugi TUE stanowi konkretyzację wartości rządów prawa ujętą w art. 2 TUE (postanowienia określającego wartości Unii, które państwa członkowskie zobowiązały się wspierać; poszanowanie tych wartości jest warunkiem korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów wobec tego państwa członkowskiego; nie można się od nich uchylić po przystąpieniu do Unii)³³.

W rezultacie, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej (z jęz. fr. sądowej) w dziedzinach objętych prawem Unii.

Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że postanowienie to wymaga od państw członkowskich „ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Aby „organy, które mogą orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii, mogły same zapewniać taką skuteczną ochronę prawną, kluczowe jest zachowanie niezależności takich organów”. Z wypełniania tego obowiązku nie zwalnia zasada poszanowania tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE. Na jej mocy państwa członkowskie „dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego, że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozdzielnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji «państwa prawnego», którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały”. W konsekwencji „przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania między innymi wymogu niezależności sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”. Państwa członkowskie są zobowiązane do niedopuszczenia „do pogorszenia, z punktu widzenia wartości państwa prawnego, swojego ustawodawstwa w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości poprzez powstrzymanie się od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość

³² TSUE podkreślił to m.in. w Wyroku z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie C-284/16, *Slovakische Republik vs. Achmea BV*, pkt 36, ECLI:EU:C:2018:158, gdzie orzekł, że „zgodnie z art. 19 TUE, do sądów krajowych i Trybunału należy zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich, jak również ochrony sądowej praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii”. Zаразом kluczową rolę w tym systemie przyznał procedurze prejudycjalnej, której zadaniem jest „zapewnienie jego [prawa UE] spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach” (pkt 37).

³³ *Vide* wyroki TSUE: z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, *Komisja vs. Rzeczpospolita Polska*, pkt 69, 70, 72–74, ECLI:EU:C:2023:442; z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, *Republika vs. Il-Prim Ministru*, pkt 48, 65, ECLI:EU:C:2021:311.

sędziowską”³⁴. Obowiązek, o którym mowa w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, nie oznacza przekazania kompetencji. Można go uznać za obowiązek towarzyszący temu przekazaniu, wspierający prawo UE tworzone w ramach kompetencji przekazanych.

Trybunał Sprawiedliwości UE przyjął również, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE wyraża ogólną zasadę prawa unijnego, która została także potwierdzona w art. 47 KPP³⁵. Ponadto stwierdził, że określenie „w dziedzinach objętych prawem Unii Europejskiej” należy pojmować w pewnym stopniu niezależnie od zakresu stosowania KPP (w znaczeniu art. 51 ust. 1 *vide* dalsze rozważania w tym fragmencie opinii)³⁶. W konsekwencji „[n]a podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE każde państwo członkowskie powinno zatem zapewnić w szczególności, by organy należące – jako «sądy» w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii i mogące w związku z tym rozstrzygać w tym charakterze o stosowaniu lub wykładni prawa Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej”³⁷. Dla ustalenia, czy mamy do czynienia z sądem spełniającym standard unijny, decydujące jest zatem to, czy organ krajowy może rozstrzygać o stosowaniu lub wykładni prawa UE, a nie to, czy brany jest pod uwagę zakres stosowania tego prawa.

Trybunał Sprawiedliwości UE uznał także, co ma szczególnie duże znaczenie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w kontekście art. 47 KPP (jako przepisu bezpośrednio skutecznego)³⁸, jest przepisem bezpośrednio skutecznym w rozumieniu prawa unijnego³⁹, gdyż jest jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, „jeśli chodzi o niezależność sądów mających dokonywać wykładni i stosować prawo Unii”⁴⁰.

Idąc śladem wcześniej uznanego w orzecznictwie prawa jednostki do sądu, TSUE orzekł również, że w art. 47 KPP, której w traktacie z Lizbony nadano status równy traktatom prawa pierwotnego (art. 6 ust. 1 TUE), uznano, iż jednym z doniosłych praw podstawowych jednostki jest prawo do sądu. W art. 47 akapity 1 i 2 stwierdzono, że:

³⁴ *Vide* wyroki TSUE: z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja *vs.* Rzeczpospolita Polska, pkt 69, 70, 72–74, ECLI:EU:C:2023:442; z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, Republika *vs.* Il-Prim Ministru, pkt 48, 65, ECLI:EU:C:2021:311.

³⁵ *Vide* m.in. Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-663/17P, Europejski Bank Centralny *vs.* Trasta Komercbanka AS i in., pkt 55, ECLI:EU:C:2019:923.

³⁶ *Vide* m.in. Wyrok TSUE z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20, BN, DM, EN *vs.* Getin Noble Bank S.A., pkt 89–91, ECLI:EU:C:2022:235.

³⁷ Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, Republika *vs.* Il-Prim Ministru, pkt 37, ECLI:EU:C:2021:311. Trybunał stwierdził jednocześnie: „W tym względzie bezsporne jest, że maltańscy sędziowie mogą orzekać w kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii oraz że należą oni, jako «sądy» w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie, do maltańskiego systemu środków odwoławczych («w dziedzinach objętych prawem Unii» w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej)” (pkt 38).

³⁸ *Vide* m.in. Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja *vs.* Rzeczpospolita Polska, pkt 229, ECLI:EU:C:2023:442.

³⁹ *Ibidem*, pkt 78 (i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁰ Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. *vs.* Krajowa Rada Sądownictwa, pkt 145, 146, ECLI:EU:C:2021:153.

„Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”.

Postanowienie to należy przy tym interpretować zgodnie z art. 6 EKPC, przyjętej w ramach Rady Europy, której wszystkie państwa członkowskie są stronami. Unia może jednak poszerzyć zakres ochronny (art. 52 ust. 3 KPP). W praktyce oznacza to, że TSUE może odwoływać się do orzecznictwa ETPC w wykładni art. 47 KPP.

Jednocześnie, zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 KPP, odnoszącym się do zakresu jej zastosowania, stanowi się, że: „[p]ostanowienia niniejszej Karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do Państw Członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w Traktatach. Niniejsza Karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia kompetencji i zadań określonych w Traktatach”.

W ten sposób działanie KPP, w tym art. 47, określa ramy stosowania prawa Unii (nie jest to tłumaczenie precyzyjne, gdyż w innych wersjach językowych, np. francuskiej i angielskiej, mówi się o wykonywaniu prawa unijnego – *la mise en oeuvre, implementation*, a nie *application*, co mogłoby wskazywać na to, że ochrona przewidziana w KPP działa w tych dziedzinach, w których doszło do przekazania kompetencji Unii).

1.2.2. Sądy krajowe jako sądy pełniące funkcję europejską w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE

W swoim rozwijającym się orzecznictwie TSUE szeroko zinterpretował treść art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W szczególności, także w sprawach polskich, położył nacisk na to, że skuteczna ochrona sądowa nie może być zapewniona w sytuacji, gdy sąd krajowy nie spełnia standardów prawa do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego na mocy ustawy⁴¹, odrywając zobowiązanie z art. 19 TUE od art. 47 KPP⁴². Oderwanie to nie jest jednak pełne. Jak TSUE orzekł w sprawie *Repubblica vs.*

⁴¹ *Vide* m.in. Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie C-49/18, *Carlos Escibano Vindel vs. Ministerio de Justicia*, pkt 63, ECLI:EU:C:2019:106.

⁴² Tak w Wyroku TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, *Repubblica vs. Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311, gdzie TSUE uznał, że „[o]dnosząc się po pierwsze do zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, warto przypomnieć, że postanowienie to dotyczy «dziedzin objętych prawem Unii», niezależnie od sytuacji, w jakiej państwa członkowskie stosują prawo Unii w rozumieniu art. 51

II-Prim Ministru z dnia 20 kwietnia 2021 r.⁴³, „z uwagi na to, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na wszystkie państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia, w dziedzinach objętych prawem Unii, skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu w szczególności art. 47 karty praw podstawowych, to ostatnie postanowienie powinno być należyście uwzględnione przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

Orzecznicza koncepcja skutecznej ochrony sądowej opiera się na przekonaniu, że tę ochronę jest w stanie zapewnić jedynie taki organ, który spełnia wymogi sądu. W związku z tym Trybunał zaleca, aby przy ocenie, czy dany organ ma status „sądu”, uwzględnić łącznie takie okoliczności, jak: ustawowa podstawa prawna organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość⁴⁴. Jak zaznaczył TSUE: „Dla zagwarantowania tej ochrony rzeczą kluczową jest zachowanie niezawisłości takiego organu, co potwierdza art. 47 akapit drugi karty, w którym wśród wymogów związanych z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego wymieniono dostęp do «niezawisłego» sądu”.

W interpretacji TSUE w świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sądy muszą zatem odpowiadać wymogom niezawisłości i bezstronności, zwłaszcza „co do składu rozpatrywanego organu, powoływania jego członków, okresu trwania ich kadencji oraz powodów ich wyłączenia lub odwołania, pozwalając[ym] wykluczyć, w przekonaniu jednostek, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niepodatności tego organu na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów”. Jak podkreśla Trybunał, „porządek prawny danego państwa członkowskiego

ust. 1 karty praw podstawowych” (pkt 36). Tak samo w Wyroku TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż., pkt 103, ECLI:EU:C:2021:79.

⁴³ Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, Republika vs. II-Prim Ministru, pkt 45, ECLI:EU:C:2021:311.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas, pkt 38, 40, 41, ECLI:EU:C:2018:117. Istnieje różnica między wersją wyroku (punktu 40) w języku polskim i w językach angielskim czy francuskim, gdzie nie ma mowy o integralnych wymogach, lecz o integralnym wypełnieniu wymogów. Nie ulega wątpliwości, że chodzi o spełnianie kryteriów sądu nierozdzielnie związanych z naturą tego organu. *Confer* w języku polskim: „jeżeli Tribunal de Contas (trybunał obrachunkowy) może rozstrzygać – jako «sąd» w znaczeniu wskazanym w pkt 38 niniejszego wyroku – kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego, to dane państwo członkowskie powinno zapewnić, że organ ten spełnia integralne wymogi skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”; w języku francuskim: „pour autant que le Tribunal de Contas (Cour des comptes) est susceptible de se prononcer, en qualité de «juridiction», au sens visé au point 38 du présent arrêt, sur des questions portant sur l’application ou l’interprétation du droit de l’Union, ce qu’il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, l’État membre concerné doit garantir que cette instance satisfait aux exigences inhérentes à une protection juridictionnelle effective, conformément à l’article 19, paragraphe 1, second alinéa, TUE”; w języku angielskim: „to the extent that the Tribunal de Contas (Court of Auditors) may rule, as a ‘court or tribunal’, within the meaning referred to in paragraph 38 above, on questions concerning the application or interpretation of EU law, which it is for the referring court to verify, the Member State concerned must ensure that that court meets the requirements essential to effective judicial protection, in accordance with the second subparagraph of Article 19(1) TEU”.

powinien zawierać gwarancje właściwe do tego, by uniknąć wszelkiego ryzyka wykorzystywania takich przepisów lub orzeczeń do politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych lub jako instrumentu nacisku i zastraszania sędziów, które mogą w szczególności spowodować brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i prowadzić do podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym”. Trybunał stwierdził także, że z jego orzecznictwa „wynika w tym względzie, że w niektórych okolicznościach sądy krajowe mogą być zmuszone do zweryfikowania poszanowania wymogów wynikających z prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu postanowień art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych, a w szczególności wymogów dotyczących dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy”. W efekcie „sąd krajowy powinien móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie tego prawa podstawowego”⁴⁵.

W swoim orzecznictwie TSUE wskazał, w ślad za orzecznictwem ETPC, że doniosłe jest również, aby sąd został ustanowiony ustawą. Wymóg ten „ma na celu uniknięcie sytuacji, w której organizacja wymiaru sprawiedliwości zostałaby pozostawiona uznaniu władzy wykonawczej, oraz zapewnienie, by kwestia ta była regulowana ustawą uchwaloną przez władzę ustawodawczą w sposób zgodny z normami regulującymi wykonywanie jej kompetencji. Wyrażenie to odzwierciedla w szczególności zasadę państwa prawnego i dotyczy nie tylko podstawy prawnej samego istnienia sądu, lecz również składu orzekającego w każdej sprawie oraz wszelkich innych przepisów prawa krajowego, których nieprzestrzeganie sprawia, że udział jednego lub kilku sędziów w rozpoznawaniu sprawy jest obarczony nieprawidłowością, co obejmuje w szczególności przepisy dotyczące niezawisłości i bezstronności członków danego sądu”. Stąd istotne jest zapewnienie właściwej procedury powoływania sędziów. W rezultacie „nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, mogłyby skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrejonalnych, narażając prawidłowość skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa”⁴⁶.

⁴⁵ Potwierdzone ostatnio w Wyroku TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja vs. Rzeczpospolita Polska, pkty 91–102, 130, 131, ECLI:EU:C:2023:442 (zwłaszcza w kontekście ryzyka poniesienia przez sędziów odpowiedzialności dyscyplinarnej).

⁴⁶ Wyrok TSUE z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20, BN, DM, EN vs. Getin Noble Bank S.A., pkty 120–122, ECLI:EU:C:2022:235. Jednak nie każde uchybienie w trakcie procedury powoływania sędziów pozwala na podanie w wątpliwość ich niezawisłości i bezstronności (pkt 123–132).

1.3. Zastosowanie omówionych reguł i mechanizmów proceduralnych prawa Unii Europejskiej do rozpatrywanej sprawy

1.3.1. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego z perspektywy unijnego standardu prawa do sądu w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Określenie statusu IKNiSP polskiego Sądu Najwyższego można poprzedzić uwagą, że TSUE wypowiadał się na tematy związane z Sądem Najwyższym. W szczególności, orzekając w trybie art. 258 TFUE (kwestie związane z brakiem niezależności i bezstronności Izby Dyscyplinarnej w kontekście rozpatrywania przez tę Izbę naruszeń dyscyplinarnych sędziów, w tym w kontekście możliwych restrykcji dyscyplinarnych w związku z zamiarem kierowania przez sądy odesłań prejudycjalnych do TSUE)⁴⁷, Trybunał uznał, że „zarówno Sąd Najwyższy, a w szczególności wchodząca w skład tego sądu Izba Dyscyplinarna, jak i polskie sądy powszechne mogą w określonych wypadkach orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii⁴⁸ oraz że należą one – jako «sądy» w znaczeniu zdefiniowanym w tym prawie – do polskiego systemu środków odwoławczych «w dziedzinach objętych prawem Unii» w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym sądy te powinny spełniać wymogi skutecznej ochrony sądowej”. Trybunał stwierdził też, że proces nominacji sędziów „obejmuje kandydatów na stanowiska członków izby sądowej utworzonej od podstaw w celu orzekania w szczególności w przedmiocie postępowań dyscyplinarnych dotyczących sędziów krajowych i kwestii związanych z reformą przepisów odnoszących się do Sądu Najwyższego, której niektóre aspekty doprowadziły już do stwierdzenia naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”, a ponadto, że „w skład tego organu mieli wchodzić wyłącznie nowi sędziowie, którzy nie zasiadali do tej pory w Sądzie Najwyższym, którym miało przysługiwać znacznie wyższe wynagrodzenie i którym przyznano szczególnie wysoki stopień autonomii organizacyjnej, funkcjonalnej i finansowej w porównaniu z warunkami panującymi w pozostałych izbach sądowych Sądu Najwyższego”. Tym samym TSUE krytycznie ocenił sposób powoływania sędziów do tej nadzwyczaj doniosłej dla zapewnienia skutecznej ochrony sądowej Izby, jak również szczególne jej uprzywilejowanie. Wyrok ten zrodził obowiązki wykonawcze, co zaowocowało ustanowieniem Izby Odpowiedzialności Zawodowej. Nie można go też mechanicznie przenosić na status IKNiSP z uwagi na specyficzne rozwiązania dotyczące Izby Dyscyplinarnej⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska, pkt 55, 109, ECLI:EU:C:2021:596.

⁴⁸ Trybunał jednak nie sprecyzował, w jakim zakresie Izba Dyscyplinarna może „orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii”.

⁴⁹ *Vide* też Wyrok prejudycjalny TSUE z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. vs. J.M., ECLI:EU:C:2022:201 (niedopuszczalność pytania prejudycjalnego z uwagi na brak sporu; sprawa dotycząca Izby Dyscyplinarnej). Trybunał orzekł, że „ewentualny brak możliwości kontroli sądowej w kontekście takiego procesu nominacyjnego może w niektórych przypadkach nie stanowić, jako taki, problemu z punktu

Z kolei w wyrokach z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy⁵⁰ TSUE sformułował w odniesieniu do Izby Dyscyplinarnej SN stanowisko, że przyznanie wyłącznej właściwości organowi, co do którego „obiektywne okoliczności, w jakich został utworzony dany organ, oraz jego cechy, a także sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie, mogą wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych, w szczególności od bezpośrednich lub pośrednich wpływów władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, i prowadzić w ten sposób do braku przejawiania przez ten organ oznak niezawisłości lub bezstronności, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym”. Trybunał dodał: „Do sądu odsyłającego należy ustalenie, przy wzięciu pod uwagę wszystkich istotnych informacji, którymi dysponuje, czy jest tak w przypadku organu takiego jak Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego”. Sprecyzował też, że „[w] razie gdyby tak było, zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd odsyłający do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego zastrzegającego dla takiego organu właściwość do rozpoznania sporów w postępowaniu głównym, ażeby spory te mogły zostać rozpatrzone przez sąd, który spełnia wyżej wskazane wymogi niezawisłości i bezstronności i który byłby właściwy w danej dziedzinie, gdyby ów przepis nie stał temu na przeszkodzie”. Pamiętać jednak trzeba, że brano tutaj pod uwagę sprawy związane z określaniem statusu sędziów przez Izbę Dyscyplinarną, dla których wzorcem ocennym był unijny standard skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE.

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się bardziej jednoznacznie do sytuacji IKNiSP w dwóch orzeczeniach prejudycjalnych. Pierwszym z nich był wyrok w sprawie W.Ż. z dnia 6 października 2021 r.⁵¹ Wniosek zawierający pytanie prejudycjalne został przedstawiony przez Izbę Cywilną SN w ramach postępowania wszczętego w następstwie wniesienia przez sędziego W.Ż. odwołania do Sądu Najwyższego (Polska) od uchwały, na mocy której Krajowa Rada Sądownictwa (Polska) [dalej: KRS] umorzyła postępowanie w sprawie odwołania W.Ż. od decyzji Prezesa Sądu Okręgowego w K. (Polska) nakazującej przeniesienie W.Ż. do innego wydziału tego sądu [dalej: sporna uchwała], któremu to odwołaniu od spornej uchwały towarzyszył wniosek o wyłączenie od jego rozpoznania wszystkich sędziów Sądu Najwyższego orzekających w IKNiSP (Polska), która jest właściwa do rozpoznania wspomnianego odwołania. Izba

widzenia wymagań prawa Unii, wynikających w szczególności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Otóż należy stwierdzić w tym względzie, że powództwo takie jak to wytoczone w postępowaniu głównym ma zasadniczo na celu doprowadzenie do pewnego rodzaju stwierdzenia nieważności *erga omnes* powołania pozwanego w postępowaniu głównym na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, mimo że na gruncie prawa krajowego ogół jednostek nie jest i nigdy nie był uprawniony do podważenia powołania sędziego w drodze bezpośredniego powództwa o stwierdzenie nieważności lub o unieważnienie takiego powołania” (pkt 81).

⁵⁰ Sprawy połączone C-585/18, C-624/18, C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

⁵¹ Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, W.Ż., pkty 130, 147–149, 151, 153, 156, 160, ECLI:EU:C:2021:79.

Cywilna SN pytała, „czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego, zgłoszony w ramach odwołania, w którym sędzia kwestionuje decyzję o przeniesieniu go bez jego zgody z jednego do innego wydziału sądu, w którym orzeka, powinien uznać za niebyłe postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego to odwołanie odrzuca, a to z tego względu, że z uwagi na okoliczności, w których doszło do powołania sędziego orzekającego jednoosobowo w tym organie, ten ostatni nie jest niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

Problemem było to, czy Izba Cywilna ma uznać sporne postanowienie IKNiSP za niebyłe i w następstwie tego rozpoznać zgłoszony do niej wniosek. Trybunał orzekł, inspirując się w tym zakresie orzecznictwem ETPC, że „nieprawidłowość, której dopuszczono się przy powołaniu sędziów w ramach danego systemu sądownictwa, pociąga za sobą naruszenie wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, w szczególności gdy nieprawidłowość ta ma taki charakter i wagę, że stwarza ona rzeczywiste ryzyko, iż pozostałe władze, w szczególności władza wykonawcza, będą mogły skorzystać z nienależnych im uprawnień dyskrecyjnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania, i wzbudzając w ten sposób w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności danego sędziego lub danych sędziów, co ma miejsce, gdy dotyczy to podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania tego systemu sądownictwa”. Trybunał podkreślił, że chociaż „sam fakt, iż dani sędziowie Sądu Najwyższego zostali powoływani przez Prezydenta RP, nie może powodować ich zależności od tego organu władzy ani budzić wątpliwości co do ich bezstronności, jeżeli po powołaniu osoby te nie podlegają żadnej presji i nie otrzymują zaleceń podczas wykonywania swoich obowiązków”, to jednak „konieczne jest upewnienie się, że materialne warunki oraz zasady proceduralne podejmowania decyzji dotyczących powoływania sędziów są sformułowane w sposób nieprowadzący do powstania w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności danych sędziów na czynniki zewnętrzne oraz ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów po tym, jak zostaną oni powołani, a także że w tym celu szczególnie ważne jest to, by owe warunki i zasady zostały opracowane w taki sposób, aby spełniały wymogi”. W tym wypadku TSUE podniósł, że KRS jako organ mający obiektywizować proces nominacji sędziów, także do Sądu Najwyższego, nie jest wystarczająco niezależna od władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz od organu, któremu ma przedłożyć taki wniosek o powołanie. W związku z powołaniem osoby przez Prezydenta RP do pełnienia urzędu sędziego w IKNiSP Trybunał spostrzegł, że „ogół wspomnianych okoliczności może także skłonić sąd odsyłający do przyjęcia wniosku, że warunki, w jakich doszło do powołania sędziego, o którym tu mowa, zagraziły prawidłowości skutku, do którego doprowadził proces nominacyjny będący przedmiotem postępowania głównego, przyczyniając się do wzbudzenia w przekonaniu jednostek

uzasadnionych wątpliwości co do niepodatności tego sędziego na czynniki zewnętrzne oraz jego neutralności względem ścierających się przed nim interesów, oraz do wystąpienia braku widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tego sędziego, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i państwie prawnym”. Wreszcie TSUE podkreślił, że „na podstawie utrwalonego orzecznictwa zasada pierwszeństwa prawa Unii ustanawia prymat prawa Unii nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw”. W ten sposób, „jeżeli sąd odsyłający uzna, iż takie postanowienie zostało wydane przez organ niebędący niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii, nie będzie można skutecznie powoływać się w tym wypadku na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z przywoływaną powagą rzeczy osądzonej celem uniemożliwienia sądowi takiemu jak Sąd Najwyższy (Izba Cywilna) w składzie trzech sędziów uznania takiego postanowienia za niebyłe”.

W sentencji wyroku czytamy: „Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasadę pierwszeństwa prawa Unii należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający wniosek o wyłączenie sędziego zgłoszony w związku z odwołaniem, w którym sędzia sądu umocowanego do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii kwestionuje decyzję o przeniesieniu go bez jego zgody, powinien – gdy taka konsekwencja jest z punktu widzenia danej sytuacji procesowej nieodzowna dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii – uznać za niebyłe postanowienie, na mocy którego organ orzekający w ostatniej instancji i w składzie jednego sędziego odrzucił to odwołanie, jeżeli z całokształtu warunków i okoliczności, w jakich został przeprowadzony proces powołania tego sędziego orzekającego jednoosobowo, wynika, że owo powołanie nastąpiło z rażącym naruszeniem podstawowych norm stanowiących integralną część ustroju i funkcjonowania rozpatrywanego systemu sądownictwa oraz że zagrożona jest prawidłowość skutku, do którego doprowadził wspomniany proces, przez co w przekonaniu jednostek mogły powstać uzasadnione wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności sędziego, o którym tu mowa, wobec czego owego postanowienia nie można uznać za wydane przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu przywołanego powyżej art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE”.

Innym orzeczeniem odnoszącym się do IKNiSP jest wyrok prejudycjalny w sprawie *L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa* z dnia 21 grudnia 2023 r.⁵² W tej sprawie TSUE wypowiedział się na temat składu orzekającego IKNiSP jako sądu w rozumieniu prawa UE. Swoje rozumowanie oparł na ocenie IKNiSP (sędziów) dokonanej przez

⁵² Wyrok prejudycjalny TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, *L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa*, pkty 41, 44, 45, 48, 53, 57, 63, 77, 78, ECLI:EU:C:2023:1015.

ETPC (sprawa Dolińska-Ficek i Ozimek *vs.* Polska; ta z kolei została oparta na ocenie zawartej w uchwale połączonych izb SN, tj. Izby Cywilnej i Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN, które odnosiły się do wyroku TSUE w sprawie Izby Dyscyplinarnej SN) i polski NSA. ETPC krytycznie ocenił status wszystkich sędziów IKNiSP, którzy zostali powołani w analogicznych okolicznościach, o których rozstrzygał ETPC, w szczególności w związku z uchyleniem przez NSA uchwały KRS nr 331/2018. Z kolei NSA przyjął, że sposób ukonstytuowania KRS i tryb oceny kandydatur na sędziów Sądu Najwyższego spowodowały, że KRS straciła przymiot niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Trybunał Sprawiedliwości UE przyjął także, że istnieje domniemanie, że polski SN jako taki spełnia wymogi standardu sądu w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Natomiast domniemanie to zostało wzruszone w odniesieniu do jednoosobowego składu orzekającego IKNiSP, gdy „sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej”, jak i w odniesieniu do trzyosobowego składu tej Izby.

Ostatecznie TSUE stwierdził, że „rozpatrywane łącznie wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych [...], które charakteryzowały powołanie do IKNiSP trzech sędziów tworzących organ odsyłający w niniejszej sprawie, skutkują tym, że ten organ nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych. Całokształt owych elementów może bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednie lub pośrednie wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezależności lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym”.

W przywołanych tutaj orzeczeniach prejudycjalnych TSUE przyjął zatem, że orzekający w IKNiSP sędzia czy też trzyosobowy skład sędziowski, z uwagi na wady natury proceduralnej, nie spełniają kryteriów sądu w rozumieniu prawa UE, zwłaszcza art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 267 TFUE.

Najnowszym orzeczeniem, wydanym w trybie art. 258 TFUE, w którym pojawiają się wątki związane z IKNiSP, jest wyrok TSUE w sprawie Komisja *vs.* Rzeczpospolita Polska z dnia 5 czerwca 2023 r.⁵³ W kontekście art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP TSUE odniósł się tutaj zarówno do Izby Dyscyplinarnej, jak i do IKNiSP. Stwierdził m.in., że wykonywanie wyroków interpretacyjnych wydanych

⁵³ Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C204/21, Komisja *vs.* Rzeczpospolita Polska, pkty 141–143, 145, 147, 151, 152, ECLI:EU:C:2023:442.

w trybie art. 267 TFUE może zmusić sądy krajowe na podstawie prawa unijnego do „wypowiedzenia się z jednej strony w przedmiocie zdolności organu takiego jak Izba Dyscyplinarna do orzekania w sprawach objętych prawem Unii, z uwzględnieniem w szczególności warunków, w jakich doszło do powołania jej członków, a z drugiej strony w przedmiocie niezależności KRS jako organu, który uczestniczy w procesie powoływania sędziów”. Trybunał podkreślił, że „sądy krajowe, do których należy w ramach ich właściwości stosowanie przepisów prawa Unii, mogą stanąć przed koniecznością dokonania czynności, które mogą «uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości», takiego jak Izba Dyscyplinarna, i «kwestionować» «skuteczność powołania» sędziów zasiadających w tej izbie, a także aktów mogących «kwestionować [...] umocowanie organu konstytucyjnego», takiego jak KRS, a w konsekwencji spełnić przesłanki określone w przepisach krajowych”. W tym kontekście TSUE krytycznie ocenił rozwiązania dotyczące naruszeń dyscyplinarnych sędziów, dochodząc do wniosku, że naruszają one „zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, jak i art. 267 TFUE”.

Trybunał Sprawiedliwości UE rozpatrywał także zagadnienie dopuszczalności zmian w funkcjonowaniu i organizacji sądownictwa, w tym Sądu Najwyższego. Stwierdził w tej kwestii, że „podział lub reorganizacja kompetencji jurysdykcyjnych w państwie członkowskim są co do zasady objęte swobodą państw członkowskich zagwarantowaną w art. 4 ust. 2 TUE”, ale z zastrzeżeniem, że nie naruszają zasady rządów prawa „wyrażonej w art. 2 TUE i wymogów wynikających w tym względzie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w tym wymogów dotyczących niezawisłości, bezstronności oraz uprzedniego ustanowienia na mocy ustawy sądów powołanych do dokonywania wykładni i stosowania prawa Unii”. W konsekwencji „[o] ile zatem do każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie w swoim wewnętrznym porządku prawnym właściwych sądów oraz określenie zasad postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, o tyle jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku skutecznej ochrony tych praw. W tym względzie, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, nie powinny w szczególności czynić wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym, a taki wymóg obowiązuje również w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych do rozpoznawania powództw wytaczanych na podstawie tego prawa. Niedochowanie tego wymogu na tej płaszczyźnie może, podobnie jak brak uwzględnienia go na poziomie definicji zasad postępowania, prowadzić do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej”.

W tym kontekście TSUE podkreślił, że w tej sprawie „Komisja nie podnosi w skardze, ani tym bardziej nie wykazuje, że skoncentrowanie kompetencji dokonane przez zakwestionowane przepisy krajowe [ustawy o SN] na rzecz IKNiSP może powodować niedogodności proceduralne, które jako takie mogłyby naruszyć skuteczność praw przyznanych przez porządek prawny Unii poprzez uczynienie wykonywania tych

praw przez jednostki praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym”. Jednakże, w odróżnieniu od kompetencji związanych z przepisami prawa materialnego Unii, „reorganizacja i skoncentrowanie kompetencji jurysdykcyjnych [...] dotyczą niektórych wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, czyli postanowień o charakterze zarazem konstytucyjnym i proceduralnym, których poszanowanie należy ponadto zapewnić w sposób przekrojowy we wszystkich materialnoprawnych dziedzinach stosowania prawa Unii oraz przed wszystkimi sądami krajowymi rozpatrującymi sprawy z zakresu tych dziedzin”. Trybunał doprecyzował, że „zasada pierwszeństwa prawa Unii, która ma również charakter konstytucyjny, wymaga, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [...], by sądy krajowe, do których należy w ramach ich kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zapewniły pełną skuteczność tych przepisów w zawisłych przed nimi sporach, w razie potrzeby odstępując, z mocy własnych uprawnień, od stosowania każdego przepisu krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez żądania uprzedniego uchylenia tego przepisu w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez oczekiwania na takie uchYLENIE”⁵⁴.

Trybunał Sprawiedliwości UE odniósł się także do kwestii przyznania przez państwo członkowskie wyłącznej właściwości jednemu lub kilku organom do rozpatrywania niektórych kwestii materialnoprawnych objętych prawem Unii, a konkretnie IKNiSP, której ustawa o SN przyznała wyłączną kompetencję: 1) do „orzekania w przedmiocie «wniosków lub oświadczeń» dotyczących «wyłączenia» sędziego lub «oznaczenia sądu», przed którym ma się toczyć postępowanie, «obejmujących zarzut braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego», które to wnioski lub oświadczenia powinny w związku z tym zostać niezwłocznie przekazane tej izbie przez każdy inny sąd rozpoznający sprawę, także gdy sprawa należy do dziedziny objętej prawem Unii”; 2) jeżeli „w ramach rozpatrywania skargi kasacyjnej lub innego środka odwoławczego zawisłych przed Sądem Najwyższym, w tym przed innymi izbami tego sądu, pojawia się «zagadnienie prawne dotyczące niezawisłości sędziego lub niezależności sądu»”. W takim bowiem wypadku art. 82 § 2 tej ustawy stanowi, że skład Sądu Najwyższego rozpatrujący daną sprawę „odracza jej rozpoznanie i przedstawia to zagadnienie” do rozstrzygnięcia IKNiSP, przy czym uchwała podjęta przez ową Izbę na tej podstawie „wiąże wszystkie składy Sądu Najwyższego”; 3) do „rozpoznawania skarg o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, sądów wojskowych oraz sądów administracyjnych, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego”, jeżeli „niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie”. TSUE podniósł również, że zmienione przepisy ustawy umożliwiają IKNiSP „przeprowadzenie kontroli *ex post* wszystkich prawomocnych orzeczeń wydanych przez wszystkie pozostałe polskie sądy powszechne i administracyjne, w tym prawomocnych orzeczeń innych izb Sądu Najwyższego i Naczelnego

⁵⁴ *Ibidem*, pkty 263, 266, 268, 272.

Sądu Administracyjnego, za każdym razem, gdy kwestionowana jest kwestia statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która brała udział w wydaniu orzeczenia na jakimkolwiek etapie rozpatrywania danej sprawy”. Zmiany miały też na celu „uniemożliwić im dokonywanie określonych ustaleń i ocen, które w niektórych okolicznościach są od nich wymagane na mocy prawa Unii w kontekście wymogów wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych”. W związku z tym TSUE orzekł, że fakt, iż „ustawodawca krajowy dokonał reorganizacji obowiązujących dotychczas kompetencji jurysdykcyjnych i przyznał jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwość do weryfikacji poszanowania niektórych zasadniczych wymogów wynikających z prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej ustanowionego w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 47 karty praw podstawowych, mimo że konieczność takiej weryfikacji może w zależności od okoliczności pojawić się przed każdym sądem krajowym, w połączeniu z wprowadzeniem wyżej wymienionych zakazów i przewinień dyscyplinarnych może przyczynić się do dalszego osłabienia skuteczności kontroli przestrzegania tego prawa podstawowego, którą prawo Unii powierza wszystkim sądom krajowym. Jest tak, tym bardziej że – jak wskazano w pkt 198 niniejszego wyroku – w niniejszej sprawie organ ten nie może rozpatrzyć przekazanego mu przez sąd krajowy wniosku, gdy obejmuje on «ustalenie oraz ocenę zgodności z prawem powołania sędziego lub jego umocowania do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości»”⁵⁵.

W wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r. TSUE uznał zatem, że Polska naruszyła zobowiązania członkowskie. Dwie kwestie wymagają jednak podkreślenia. Po pierwsze, wyrok ten nie ma skutku automatycznego w sferze zmiany przepisów krajowych i wymaga wykonania (zapewne ustawowego) zgodnie z zasadami, o których była mowa w punkcie 1.1.2. niniejszej opinii. Po drugie, TSUE orzekł naruszenie zobowiązań członkowskich, w szczególności art. 19 ust. 2 akapit drugi TUE i art. 47 KPP oraz zasady pierwszeństwa, przez to, że przepisy ustawy oraz reguły obsady IKNiSP nie spełniały wymogów unijnego standardu skutecznej ochrony sądowej. Nie odniósł się natomiast nie tyle do materialnego zakresu właściwości IKNiSP jako takiej (jej właściwości rzeczowej), ile do tych aspektów właściwości IKNiSP (jej wyłączny charakter), które mają związek z zapewnieniem skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem UE.

1.3.2. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i zasady pierwszeństwa i skutku bezpośredniego jako podstawa działania Marszałka Sejmu w zakresie art. 249–251 ustawy – Kodeks wyborczy

W powołanych postanowieniach ustawy – Kodeks wyborczy chodzi o zagadnienie wygaszania przez Marszałka Sejmu mandatu posła w razie zaistnienia okoliczności przewidzianych tą ustawą, jak również o uprawnienie osoby, której mandat został

⁵⁵ *Ibidem*, pkty 281–288.

wygaszony, do odwołania się do SN. Z punktu widzenia realizacji prawa do odwołania się do SN i roli Marszałka Sejmu podstawowe znaczenie ma art. 250 § 1 ustawy (Postępowanie w sprawie odwołania od postanowienia o stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu posła). Zgodnie z tym przepisem „[p]ostanowienie Marszałka Sejmu o wygaśnięciu mandatu posła z przyczyn określonych w art. 247 § 1 pkt 2–7 wraz z uzasadnieniem doręcza się niezwłocznie posłowi. Od postanowienia posłowi przysługuje prawo odwołania do Sądu Najwyższego w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Marszałka Sejmu”⁵⁶.

Na wstępie można przyjąć, że – jak wskazywano wcześniej (pkt 1.1.1. opinii) – zasadniczym adresatem wyroków TSUE nie jest Marszałek Sejmu, lecz Rada Ministrów. W szczególności w przypadku wyroków stwierdzających naruszenie zobowiązań członkowskich do rządu należy inicjatywa wykonania wyroków. Z kolei adresatem wyroków prejudycjalnych są sądy pytające i ewentualnie inne sądy, które orzekają w podobnych sprawach. Dotyczy to w pełni statusu IKNiSP i wyroków, w których stwierdzono uchybienia regulacyjne (wyroki z art. 258 TFUE) lub wady oceniane na zasadzie interpretacji (nie)spełniania unijnego standardu sądu w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (wyroki prejudycjalne). Ustalenia w nich zawarte mogą mieć natomiast znaczenie dla organów stosujących prawo w kontekście zasady pierwszeństwa i jej skutku w postaci odmowy zastosowania wadliwego przepisu krajowego. Zasada ta działa jednak w zakresie, w którym obowiązuje prawo UE.

W ocenie działania unijnych zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 KPP w tym przypadku należy najpierw odnieść się do charakteru działania Marszałka Sejmu opisanego w tym przepisie. Zgodnie z nim Marszałek Sejmu stanowi ogniwo pośredniczące⁵⁷ w przekazaniu odwołania między zainteresowanym a SN.

W tym kontekście warto rozgraniczyć dwie czynności Marszałka Sejmu, które podejmuje generalnie w art. 249–251 ustawy, tj. akt stwierdzający wygaśnięcie mandatu posła, o którym mowa w art. 249 ustawy – Kodeks wyborczy, należy odróżnić od przekazania odwołania w tej sprawie do SN, o którym mowa w art. 250 tej ustawy.

⁵⁶ Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.

⁵⁷ Takiego określenia użyto w komentarzu do art. 250 ustawy. Szerszy wywód brzmi: „Odwołanie od postanowienia Marszałka Sejmu stwierdzającego wygaśnięcie mandatu posła powinno być wniesione do Sądu Najwyższego za pośrednictwem Marszałka Sejmu w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia. Termin 3-dniowy do wniesienia odwołania należy liczyć według zasady określonej w art. 9 § 1 k. wyb. Przepis ten stanowi, że ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula lub kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. W przepisie tym nie wymieniono Marszałka Sejmu, dlatego że – co wynika z art. 250 § 1 – odwołanie wnosi się do Sądu Najwyższego, a nie do Marszałka Sejmu, który jest jedynie ogniwiem pośredniczącym w tej sprawie. Z punktu widzenia zachowania terminu do wniesienia odwołania wniesienie odwołania do Marszałka Sejmu należy zatem uznać za równoznaczne z wniesieniem odwołania do Sądu Najwyższego” (pkt 2). *Vide* A. Kisielewicz, J. Zbieranek, uwagi do art. 250, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.

W pierwszym przypadku Marszałek Sejmu niewątpliwie podejmuje decyzję, która jest aktem stosowania prawa w formie prawnej postanowienia⁵⁸. W tym wypadku w zakresie, w jakim mogłoby wchodzić w grę prawo unijne korzystające z zasady pierwszeństwa, Marszałek byłby zobowiązany uwzględnić tę zasadę i wyprowadzić z niej właściwe następstwa prawne. Należy zarazem zauważyć, że prawo UE nie reguluje zagadnienia uzyskania i utraty mandatu posła do parlamentu narodowego, w tym polskiego Sejmu. Nie ma zatem pola do działania prawa Unii i zastosowania zasady pierwszeństwa.

Nawet gdyby hipotetycznie założyć, że odwołanie od postanowienia Marszałka Sejmu znajduje się w dziedzinie objętej prawem UE, to adresatem zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego byłby SN, nie zaś Marszałek Sejmu. Zgodnie z art. 250 ustawy – Kodeks wyborczy Marszałek Sejmu jedynie pośredniczy w postępowaniu odwoławczym między odwołującym się a SN. Nie podejmuje w tej sprawie decyzji, a jego postępowanie ma charakter czysto techniczny i automatyczny. Nie ma tutaj miejsca na jakikolwiek akt stosowania prawa, jakąkolwiek decyzję, w ramach której zachodziłaby możliwość stosowania prawa, a w jego ramach na obowiązek zapewnienia skutku bezpośredniego i pierwszeństwa prawa unijnego (jak wspomniano, nie ma też wzorcowej reguły unijnej w tej materii). Nie ma również miejsca dla swobodnego uznania w rozumieniu prawa.

Przy tym, zgodnie z art. 250 ustawy – Kodeks wyborczy, Marszałek Sejmu przekazuje odwołanie do SN. Sąd Najwyższy jako organ państwa (żadna jego izba nie jest takim organem) jest bowiem w ustawie – Kodeks wyborczy organem upoważnionym do procedowania w sprawie odwołania od postanowienia Marszałka Sejmu, zgodnie z właściwością izb. Przy hipotetycznym założeniu, o którym mowa w akapicie poprzedzającym, to na SN spoczywałby obowiązek zapewnienia pierwszeństwa i skutku bezpośredniego w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. On też miałby obowiązki wynikające z zasady pierwszeństwa, w tym w zakresie pominięcia przepisów ustawy o SN sprzecznych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim chodzi o zapewnienie unijnego standardu prawa do sądu w dziedzinach objętych prawem UE.

Warto tutaj podkreślić, że sprawa wygaszenia mandatu posła do parlamentu narodowego nie stanowi dziedziny, która jest objęta prawem UE. Prawo unijne nie reguluje statusu posłów do parlamentów narodowych ani też organizacji i sposobu działania tych parlamentów. Nie gwarantuje również, inaczej niż w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego i zgromadzeń lokalnych (art. 22 TFUE), czynnego lub biernego prawa obywatelom Unii do udziału w wyborach do parlamentów narodowych. Prawo UE odnosi się do parlamentów narodowych jedynie w kontekście specyficznych form ich udziału w pracach UE, zwłaszcza w związku z zasadą pomocniczości (art. 12 TUE), traktując je *in gremio*.

⁵⁸ Jak orzekł SN (m.in. Postanowienie z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt III SO 1/12), „Postanowienie Marszałka Sejmu stwierdzające wygaśnięcie mandatu poselskiego jest orzeczeniem organu władzy publicznej w indywidualnej sprawie dotyczącej praw obywatela. Wykazuje podobieństwo do decyzji administracyjnej”.

Ustalenie, że czynność Marszałka Sejmu, o której mowa w art. 250 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy, oraz że sprawa wygaszenia mandatu posła nie należą do dziedziny objętej prawem UE, w warunkach, kiedy IKNiSP nie została zniesiona, a jej właściwość w tej sprawie zmieniona lub uchylona i nie może być zakwestionowana wyrokami TSUE ani na podstawie działania zasad pierwszeństwa i skutku bezpośredniego w związku z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 KPP, prowadzi do wniosku, że Marszałek Sejmu będzie związany ewentualnym orzeczeniem IKNiSP.

2. Europejska Konwencja Praw Człowieka

2.1. Status Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w krajowych porządkach prawnych państw-stron Konwencji

2.1.1. Status Konwencji w polskim porządku prawnym

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r., zwana popularnie Europejską Konwencją Praw Człowieka, nakłada na państwa-strony obowiązek zapewnienia praw i wolności uznanych w Konwencji i protokołach do niej dołączonych (art. 1) każdej osobie znajdującej się pod jej jurysdykcją. Obowiązek ten skierowany jest do państwa-strony. Państwo-strona, inaczej niż w przypadku prawa UE, nie ma obowiązku zapewnienia bezpośredniego działania Konwencji ani orzeczeń organów konwencyjnych (w chwili obecnej ETPC) w krajowym porządku prawnym. To od przychylności tego porządku zależy, czy Konwencja i wyroki będą działały na poziomie krajowym.

W przypadku Polski EKPC jest traktatem ratyfikowanym, traktowanym tak, jakby został zawarty za zgodą wyrażoną w ustawie (art. 241 Konstytucji RP). Jako źródło prawa powszechnie obowiązującego Konwencja wiąże wszystkie władze i organy państwa, w tym sądy. Każdy z nich, w granicach swoich kompetencji, jest zobowiązany do poszanowania jej postanowień⁵⁹.

Obowiązek poszanowania i wykonywania Konwencji wynika także z zasady konstytucyjnej przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP) i z traktatowo-zwyczajowej reguły *pacta sunt servanda* wiążącej Polskę. Polska nie może zatem, powołując się na swoje prawo (w tym Konstytucję RP) oraz praktykę prawną (w tym orzecznictwo TSUE), usprawiedliwiać niewykonywania Konwencji czy orzeczeń na niej opartych.

Na mocy art. 91 ust. 2 Konstytucji RP umowa taka ma pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy nie da się pogodzić z umową. Korzysta też z przymiotu bezpośredniego stosowania, gdyż zakłada się, że stosowanie Konwencji nie wymaga wydania

⁵⁹ *Vide* przewodniki ETPC co do orzecznictwa dotyczącego art. 6 Konwencji (aktualne na 2022 r.): <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_Art_6_eng>, dostęp 22 X 2024, (sprawy cywilne); <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_criminal_eng>, dostęp 22 X 2024, (sprawy karne).

ustawy. Dotyczy to także prawa do sądu, o którym mowa w art. 6 Konwencji. Generalnie, interpretacja art. 6 Konwencji jest zbieżna co do pojmowania prawa do sądu z orzecznictwem ETPC⁶⁰. Dotyczą one bezstronności, niezawisłości (sądów, sędziów) i ustanowienia organu na podstawie ustawy.

Zastosowanie postanowień Konwencji, w tym art. 6 ust. 1 (prawo do sądu), na zasadzie bezpośredniego stosowania w rozumieniu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP może następować w powiązaniu z konkretyzującym i objaśniającym orzecznictwem ETPC, który nadaje kształt obowiązkom wynikającym jednak z dość ogólnego brzmienia tego postanowienia.

2.1.2. Status wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polskim porządku prawnym

Postanowieniem, które aktualnie określa moc wiążącą i zasady wykonywania wyroków ETPC, jest art. 46 EKPC. Zgodnie z nim:

„1. Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami.

2. Ostateczny wyrok Trybunału przekazuje się Komitetowi Ministrów, który czuwa nad jego wykonaniem.

3. Jeśli Komitet Ministrów uważa, że czuwanie nad wykonaniem ostatecznego wyroku jest utrudnione przez problem z wykładnią wyroku, może on przekazać to zagadnienie Trybunałowi w celu rozstrzygnięcia w kwestii wykładni. Decyzja o przekazaniu podejmowana jest większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie.

4. Jeśli Komitet Ministrów uważa, że Wysoka Układająca się Strona odmawia przestrzegania ostatecznego wyroku w sprawie, w której jest stroną, może on, po doręczeniu tej Stronie formalnego zawiadomienia oraz na podstawie decyzji podjętej większością dwóch trzecich głosów przedstawicieli uprawnionych do zasiadania w Komitecie, przekazać Trybunałowi zapytanie, czy ta Strona nie wykonała swojego zobowiązania na podstawie ustępu 1.

5. Jeśli Trybunał stwierdza, że miało miejsce naruszenie ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów w celu rozważenia środków, jakie należy podjąć. Jeśli Trybunał stwierdza brak naruszenia ustępu 1, przekazuje sprawę Komitetowi Ministrów, który kończy rozpatrywanie sprawy”⁶¹.

Można z niego wywnioskować, że: 1) wyroki ETPC rozstrzygające ostatecznie sprawę co do meritum i słusznego zadośćuczynienia wiążą państwa-strony postępowania przed ETPC (skutek *inter partes*). Z praktyki orzeczniczej wynika, że mogą one generować obowiązki wykonawcze ogólne (legislacyjne) lub konkretne (w sprawach

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.

indywidualnych); 2) wyroki ETPC nie są samowykonalne w prawie państw-stron, co oznacza, że wymagają wykonania przez państwa; ich bezpośrednia efektywność krajowa zależy od regulacji krajowej lokującej je w krajowym porządku prawnym i może dotyczyć jedynie spraw indywidualnych. W przypadku Polski następuje to w odniesieniu do Kodeksu postępowania karnego (art. 540 § 3, *implicite*); 3) nadzór nad wykonaniem wyroku należy do Komitetu Ministrów Rady Europy, który – w razie niewykonania wyroku – może przekazać sprawę do ETPC w celu rozważenia środków, które należy podjąć.

W praktyce ETPC ukształtowały się także tzw. wyroki pilotażowe. Są one przyjmowane przez ETPC w sprawach o charakterze systemowym. W odniesieniu do Polski pierwszy taki wyrok zapadł w sprawie *Broniowski vs. Polska* z 2004 r., skarga nr 31443/96. Z konieczności generuje on obowiązki regulacyjne (zmiana systemowa lub strukturalna). Jak stwierdził ETPC w sprawie *Wałęsa vs. Polska* z dnia 23 listopada 2023 r., „pozwané państwo jest zatem zobowiązane do wyeliminowania źródła naruszenia na przyszłość i zapewnienia zadośćuczynienia za przeszłe szkody poniesione nie tylko przez indywidualnego skarżącego (skarżących) w sprawie pilotażowej, ale także przez wszystkie inne ofiary tego samego rodzaju naruszenia. Intencją jest, aby pod parasolem ogólnych środków wymaganych od pozwanego państwa wszystkie inne obecne i potencjalne ofiary zostały włączone w proces wykonania wyroku pilotażowego” (pkt 318).

Adresatem orzeczeń ETPC są rządy państw-stron jako organy konstytucyjnie umocowane do reprezentacji państwa w stosunkach zagranicznych. W przypadku Polski jest to Rada Ministrów (art. 146 Konstytucji RP).

Fakt, że wyroki ETPC nie są samowykonalne, nie oznacza, że nie muszą być wykonane w zgodzie z Konwencją i konstytucyjną zasadą przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP).

2.2. Status Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w świetle konwencyjnego standardu prawa do sądu

W przypadku Sądu Najwyższego i jego właściwości, zwłaszcza co do statusu sędziów, w tym zagadnienia ich odpowiedzialności dyscyplinarnej czy przesuwania w ramach systemu sądownictwa, ETPC wydał kilka wyroków. Zaliczyć do nich można: 1) Wyrok z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie *Reczkowicz vs. Polska*, skarga nr 43447/19; ostateczny; 2) Wyrok z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie *Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska*, skargi nr 49868/19 i 57511/19; ostateczny; 3) Wyrok z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie *Advance Pharma Sp. z o.o. vs. Polska*, skarga nr 1469/20; ostateczny; 4) Wyrok z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie *Grzęda vs. Polska*, skarga nr 43572/18; ostateczny; 5) Wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie *Żurek vs. Polska*, skarga nr 39650/18; ostateczny; 6) Wyrok z dnia 6 października 2022 r. w sprawie *Juszczyszyn vs. Polska*, skarga nr 35599/20; ostateczny; 7) Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie *Tuleya vs. Polska*, skargi nr 21181/19 i 51751/20; ostateczny; 8) Wyrok z dnia 24 października 2023 r. w sprawie *Pająk i in. vs. Polska*, skargi

nr 25226/18, 25805/18, 8378/19 i 43949/19; nieostateczny; 9) Wyrok z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa vs. Polska, skarga nr 50849/21; nieostateczny.

Spośród nich IKNiSP dotyczą przede wszystkim dwa wyroki – w sprawie Do-
lińska-Ficek i Ozimek *vs.* Polska z dnia 8 listopada 2021 r.⁶² oraz w sprawie Wałęsa
vs. Polska (wyrok pilotażowy; pkty 324 i n. wyroku)⁶³ z dnia 23 listopada 2023 r.⁶⁴
Drugi z nich stanowi przy tym w dużym stopniu podsumowanie dotychczasowego
orzecznictwa i chociaż ma charakter nieostateczny (istnieje niewielkie ryzyko jego
zaskarżenia), można ograniczyć się do przytoczenia jego zasadniczych spostrzeżeń
na temat statusu IKNiSP.

W sprawie *Waleśa vs. Polska*, przywołując orzecznictwo w innych sprawach, ETPC podkreślił: „Wszystkie Umawiające się Strony powinny przestrzegać standardów rządów prawa i szanować swoje zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego, w tym te dobrowolnie podjęte w momencie ratyfikacji Konwencji. Zasada, zgodnie z którą państwa muszą przestrzegać swoich zobowiązań międzynarodowych, jest od dawna zakorzeniona w prawie międzynarodowym; w szczególności «państwo nie może powoływać się przeciwko innemu państwu na swoją własną Konstytucję w celu uchylecia się od zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa międzynarodowego lub obowiązujących traktatów»” (pkt 142). ETPC dodał, że „przyjęcie zobowiązań państwa wynikających z Konwencji nie może być selektywne i że Układające się Państwo – w tym jego sądy najwyższe – nie może, według własnej woli, wyłączyć działania i stosowania postanowień Konwencji” (pkt 144).

W odniesieniu do konwencyjnego standardu prawa do sądu ETPC przypominał: „Ogólne zasady dotyczące zakresu i znaczenia, jakie należy nadać pojęciu «sądu ustanowionego ustawą», zostały określone w wyroku w sprawie Guðmundur Andri Ástráðsson”, w którym ETPC „opracował test progowy składający się z trzech kryteriów, rozpatrywanych łącznie, w celu oceny, czy nieprawidłowości w danej procedurze

⁶² Sprawy nr 49868/19 i 57511/19. Wyrok stał się ostateczny z dniem 8 lutego 2022 r., <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-222357%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-222357%22]})>, dostęp 22 X 2024.

⁶³ Jak stwierdził ETPC: „Procedura wyroku pilotażowego została pomyślana jako odpowiedź na wzrost liczby spraw rozpatrywanych przez Trybunał, spowodowany serią spraw wynikających z tej samej dysfunkcji strukturalnej lub systemowej, oraz w celu zapewnienia długoterminowej skuteczności systemu Konwencji”. Dodał, że „identyfikacja «sytuacji systemowej» uzasadniającą zastosowanie procedury wyroku pilotażowego niekoniecznie musi być powiązana lub oparta na określonej liczbie podobnych wniosków już oczekujących na rozpatrzenie. W kontekście naruszeń systemowych lub strukturalnych potencjalny napływ przyszłych spraw jest również ważnym czynnikiem w kontekście zapobiegania gromadzeniu się powtarzających się spraw na wokandzie Trybunału”. ETPC przyjął ostatecznie, że „[p]odwójnym celem tej procedury jest, z jednej strony, zmniejszenie zagrożenia dla skutecznego funkcjonowania systemu Konwencji, a z drugiej strony, ułatwienie jak najszybszego i najskuteczniejszego rozwiązania dysfunkcji wpływającej na ochronę praw konwencyjnych w krajowym porządku prawnym. Poprzez włączenie do procesu wykonania wyroku pilotażowego interesów wszystkich innych istniejących lub potencjalnych ofiar zidentyfikowanego problemu systemowego, procedura ta ma na celu zapewnienie właściwej ulgi wszystkim faktycznym i potencjalnym ofiarom tej dysfunkcji, jak również konkretnemu skarżącemu (skarżącym w sprawie pilotażowej)” (pktv 314–316).

⁶⁴ Sprawa nr 50849/21. Wyrok nie jest ostateczny z dnia 8 lutego 2022 r., <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-220105%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-220105%22]})>, dostęp 22 X 2024.

powoływania sędziów były na tyle poważne, że pociągały za sobą naruszenie prawa do sądu ustanowionego ustawą, oraz czy władze państwowe zachowały równowagę między konkurującymi zasadami” (pkt 167).

Odnosząc je do IKNiSP, ETPC ustalił, że: 1) nominacja do tej Izby „została dokonana na podstawie rekomendacji KRS, ustanowionej na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., organu, który nie oferował już wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej lub wykonawczej” (pkt 169); 2) „Prezydent RP, pomimo faktu, że wykonanie uchwały KRS nr 331/128 – na mocy której wszyscy sędziowie IKNiSP zostali rekomendowani do powołania – zostało wstrzymane przez Naczelny Sąd Administracyjny, a kwestia ważności prawnej tej uchwały nie została jeszcze rozstrzygnięta przez ten sąd, powołał ich na urząd sędziowski z oczywistym lekceważeniem praworządności”; władza wykonawcza wykazała „całkowite lekceważenie autorytetu, niezależności i roli sądownictwa” (pkt 171, 172); 3) „na mocy ustawy zmieniającej z 2017 r., która pozbawiła sądownictwo prawa do wyboru sędziowskich członków KRS – prawa przyznanego mu na mocy poprzedniego ustawodawstwa i uznanego przez standardy międzynarodowe – władza ustawodawcza i wykonawcza uzyskały decydujący wpływ na skład KRS”; ETPC mówi nawet o naruszeniu legalności IKNiSP na skutek wad w procesie jej obsadzania, a wada dotyczyła wszystkich sędziów IKNiSP (pkt 173, 175, 187); 4) naruszenie Konwencji polega też na przypisaniu ocenianej Izbie wyłącznej kompetencji do orzekania o wszelkich zarzutach dotyczących niezawisłości sądu/sędziego (pkt 179); a także 5) co do konstrukcji nadzwyczajnego środka zaskarżenia pozostającego w wyłącznej właściwości IKNiSP (pkt 227 i n., zwł. pkt 239 i n.; ETPC orzekł, że „badanie nadzwyczajnego środka odwoławczego, który może prowadzić do daleko idących, niekorzystnych i często nieodwracalnych konsekwencji prawnych dla zainteresowanej osoby, w tym do wymazania ostatecznej decyzji sądowej w jej sprawie, oraz wykazując poważne braki w odniesieniu do zasady pewności prawa, zostało powierzone organowi, którego nie można uznać za «trybunał» w rozumieniu Konwencji”).

Z przytoczonych wypowiedzi ETPC wynika, że jego ocena IKNiSP jest jednoznacznie krytyczna. Co więcej, wobec milczenia Polski w odniesieniu do wykonania wyroku w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek, zdecydował się na bardziej szczegółowe wytyczne (pkt 328 i n.). Zarazem, mimo wszystko, ETPC stwierdził: „Do Trybunału nie należy dalsze rozwijanie kwestii, jaki byłby najwłaściwszy sposób położenia kresu opisanej powyżej sytuacji systemowej; zgodnie z art. 46 państwo ma swobodę wyboru środków, za pomocą których wywiąże się ze swoich zobowiązań wynikających z wykonania wyroków Trybunału” (pkt 332). Dalsze kroki przed Trybunałem w sprawach podobnych zostały odroczone o rok, stosownie do rozwoju sytuacji w polskim porządku prawnym (pkt 335).

Wyrokiem w sprawie Wałęsa (i wcześniej w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska) ETPC stwierdził naruszenie praw konkretnych skarżących. W pilotażowym wyroku w sprawie Wałęsa ETPC wymaga od Polski podjęcia działań systemowych. Nawet jednak ten wyrok nie ma charakteru samowykonalnego w Polsce.

2.3. Wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako bezpośrednia podstawa działania Marszałka Sejmu

Wyroki (ostateczne) ETPC nie stanowią bezpośredniej podstawy działania dla Marszałka Sejmu w zakresie, w jakim dotyczą stosowania art. 249–251 ustawy – Kodeks wyborczy. Oznacza to, że ustalenie ETPC, zgodnie z którym IKNiSP nie spełnia określonych kryteriów sądu i nie gwarantuje prawa do sądu w rozumieniu Konwencji, rodzi obowiązki wykonawcze, lecz nie dla Marszałka Sejmu, a dla Rady Ministrów.

Wyroki ETPC nie mogą mieć wpływu kształtującego na działania Marszałka Sejmu w odniesieniu do odwołania się od jego postanowienia dotyczącego wygaśnięcia mandatu posła, o którym mowa w art. 250 § 1 ustawy – Kodeks wyborczy.

Bibliografia

- Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa (nr 17), włączona do Aktu końcowego Konferencji przedstawicieli rządów Państw Członkowskich, Dz. Urz. UE C 306.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Kisielewicz A., Zbieranek J., uwagi do art. 250, [w:] K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284, ze zm.
- Postanowienie SN z dnia 17 kwietnia 2007 r., sygn. akt I PZ 5/07.
- Postanowienie SN z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt III SO 1/12.
- Przewodniki ETPC co do orzecznictwa dotyczącego art. 6 Konwencji (aktualne na 2022 r.): <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_Art_6_eng> (sprawy cywilne); <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/guide_art_6_criminal_eng> (sprawy karne).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana z 2016 r., Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864, ze zm., wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2016 C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.
- Wyrok ETPC w sprawie Broniowski vs. Polska z dnia 22 czerwca 2004 r., skarga nr 31443/96.
- Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz vs. Polska, skarga nr 43447/19.
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska, skargi nr 49868/19 i 57511/19, <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-222357%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-222357%22]}>)>.
- Wyrok ETPC z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie Advance Pharma Sp. z o.o. vs. Polska, skarga nr 1469/20.
- Wyrok ETPC z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie Grzęda vs. Polska, skarga nr 43572/18.
- Wyrok ETPC z dnia 16 czerwca 2022 r. w sprawie Żurek vs. Polska, skarga nr 39650/18.
- Wyrok ETPC z dnia 6 października 2022 r. w sprawie Juszczyszyn vs. Polska, skarga nr 35599/20.

- Wyrok ETPC z dnia 6 lipca 2023 r. w sprawie Tuleya vs. Polska, skargi nr 21181/19 i 51751/20.
- Wyrok ETPC z dnia 24 października 2023 r. w sprawie Pająk i in. vs. Polska, skargi nr 25226/18, 25805/18, 8378/19 i 43949/19.
- Wyrok ETPC z dnia 23 listopada 2023 r. w sprawie Wałęsa vs. Polska, skarga nr 50849/21, <[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-220105%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-220105%22]}>)>.
- Wyrok prejudycjalny TSUE z dnia 22 marca 2022 r. w sprawie C-508/19, M.F. vs. J.M., ECLI:EU:C:2022:201.
- Wyrok prejudycjalny TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015.
- Wyrok TK z dnia 8 grudnia 2003 r., sygn. akt K 3/2.
- Wyrok TK z dnia 24 listopada 2021 r., sygn. akt K 6/21.
- Wyrok TK z dnia 23 lutego 2022 r., sygn. akt P 10/19.
- Wyrok TK z dnia 10 marca 2022 r., sygn. akt K 7/21.
- Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos vs. Nederlandse administratie der belastingen, ECLI:EU:C:1963:1.
- Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Flaminio Costa vs. E.N.E.L., ECLI:EU:C:1964:66.
- Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1980 r. w sprawach połączonych 314–316/81 i 83/82, Procureur de la République et Comité national de défense contre l'alcoolisme vs. Alex Waterkeyn et autres; Procureur de la République vs. Jean Cayard et autres, ECLI:EU:C:1982:430.
- Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 1993 r. w sprawie C-101/91, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Włochy, ECLI:EU:C:1993:16.
- Wyrok TSUE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie C-278/01, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Królestwo Hiszpanii, ECLI:EU:C:2003:635.
- Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07, Seda Küçükdeveci vs. Swedex GmbH & Co. KG, ECLI:EU:C:2010:21.
- Wyrok TSUE z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09, Georgi Iwanow Elczinow vs. Nacionalna zdravnoosiguritelna kasa, ECLI:EU:C:2010:581.
- Wyrok TSUE z dnia 31 marca 2011 r. w sprawie C-407/09, Komisja Europejska vs. Republika Grecka, ECLI:EU:C:2011:196.
- Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-606/10, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) vs. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration, ECLI:EU:C:2012:348.
- Wyrok TSUE z dnia 23 lutego 2013 r. w sprawie C-617/10, Åklagaren vs. Hans Åkerberg Fransson, ECLI:EU:C:2013:105.
- Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-399/11, Stefano Melloni vs. Ministerio Fiscal, ECLI:EU:C:2013:107.
- Wyrok TSUE z dnia 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-536/11, Bundeswettbewerbsbehörde, ECLI:EU:C:2013:366.
- Wyrok TSUE z dnia 13 maja 2014 r. w sprawie C-184/11, Komisja Europejska vs. Belgia, ECLI:EU:C:2014:316.
- Wyrok TSUE z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie C-976/13, Komisja Wspólnot Europejskich vs. Portugalia, ECLI:EU:C:2014:2029.
- Wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 2016 r. w sprawie C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA (PFE) vs. Airgest SpA, ECLI:EU:C:2016:199.
- Wyrok TSUE z dnia 9 lutego 2017 r. w sprawie C-283/16, M.S. vs. P.S., ECLI:EU:C:2017:104.
- Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2018 r. w sprawie C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas, ECLI:EU:C:2018:117.

- Wyrok TSUE z dnia 6 marca 2018 r. w sprawie C-284/16, *Slovakische Republik vs. Achmea BV*, ECLI:EU:C:2018:158.
- Wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2018 r. w sprawie C-626/16, *Komisja Europejska vs. Słowacja*, ECLI:EU:C:2018:525.
- Wyrok TSUE z dnia 24 października 2018 r. w sprawie C-234/17, *XC, YB, ZA*, ECLI:EU:C:2018:853.
- Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie C-378/17, *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána vs. Workplace Relations Commission*, ECLI:EU:C:2018:979.
- Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 2019 r. w sprawie C-49/18, *Carlos Escribano Vindel vs. Ministerio de Justicia*, ECLI:EU:C:2019:106.
- Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-24/17, *Österreichischer Gewerkschaftsbund, Gewerkschaft Öffentlicher Dienst vs. Republik Österreich*, ECLI:EU:C:2019:373.
- Wyrok TSUE z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-305/18, *Verdi Ambiente e Società*, ECLI:EU:C:2019:384.
- Wyrok TSUE z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:53.
- Wyrok TSUE z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie C-556/17, *Alekszjij Torubarov vs. Bevéndorlási és Menekültügyi Hivatal*, ECLI:EU:C:2019:626.
- Wyrok TSUE z dnia 5 listopada 2019 r. w sprawie C-663/17P, *Europejski Bank Centralny vs. Trasta Komerbanka AS i in.*, ECLI:EU:C:2019:923.
- Wyrok TSUE z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie C-261/18, *Komisja Europejska vs. Irlandia*, ECLI:EU:C:2019:955.
- Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, *A.K. vs. Krajowa Rada Sądownictwa oraz CP, DO vs. Sąd Najwyższy*, ECLI:EU:C:2019:982.
- Wyrok TSUE z dnia 14 maja 2020 r. w sprawach połączonych C-924/19, *FMS, FNZ SA, SA junior vs. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság PPU* oraz C-925/19, *PPU*, ECLI:EU:C:2020:367.
- Wyrok TSUE z dnia 24 listopada 2020 r. w sprawie C-510/19, *AZ, YU, ZV*, ECLI:EU:C:2020:953.
- Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18, *A.B., C.D., E.F., G.H., I.J. vs. Krajowa Rada Sądownictwa*, ECLI:EU:C:2021:153.
- Wyrok TSUE z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie C-896/19, *Repubblica vs. Il-Prim Ministru*, ECLI:EU:C:2021:311.
- Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 2021 r. w sprawie C-791/19, *Komisja Europejska vs. Rzeczpospolita Polska*, ECLI:EU:C:2021:596.
- Wyrok TSUE z dnia 2 września 2021 r. w sprawie C-741/19, *Republika Mołdawii*, ECLI:EU:C:2021:655.
- Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-487/19, *W.Ż.*, ECLI:EU:C:2021:79.
- Wyrok TSUE z dnia 6 października 2021 r. w sprawie C-561/19, *Consortio Italian Management, Catania Multiservizi SpA vs. Rete Ferroviaria Italiana SpA*, ECLI:EU:C:2021:799.
- Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 2021 r. w sprawie C-564/19, *IS*, ECLI:EU:C:2021:949.
- Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2021 r. w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *PM i in.*, ECLI:EU:C:2021:1034.
- Wyrok TSUE z dnia 18 stycznia 2022 r. w sprawie C-261/20, *Thelen Technopark Berlin GmbH vs. MN*, ECLI:EU:C:2022:33, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62020CJ0261>>.
- Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 2022 r. w sprawie C-430/21, *RS*, ECLI:EU:C:2022:99.
- Wyrok TSUE z dnia 29 marca 2022 r. w sprawie C-132/20, *BN, DM, EN vs. Getin Noble Bank S.A.*, ECLI:EU:C:2022:235.

Wyrok TSUE z dnia 16 marca 2023 r. w sprawie C-174/21, Komisja Europejska vs. Bułgaria, ECLI:EU:C:2023:210.

Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 2023 r. w sprawie C-204/21, Komisja vs. Rzeczpospolita Polska, ECLI:EU:C:2023:442.

Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2023 r. w sprawach połączonych C-615/20, YP i in. oraz C-671/20, Prokuratura Okręgowa w Warszawie vs. M.M., ECLI:EU:C:2023:562.