

Cezary Mik*

Notatka dotycząca kwestii, czy Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21 stanowi podstawę prawną odmowy stosowania przez Marszałka Sejmu orzeczenia wydanego przez Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego*

Note on the Question of Whether the Judgement of the Court of Justice of the European Union of 21 December 2023 in Case C-718/21 Constitutes a Legal Basis for the Refusal of the Marshal of the Sejm to Apply the Decision of the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court

The note concerns the impossibility of treating the 2023 judgement of the Court of Justice of the European Union in the case of L.G. v. Krajowa Rada Sądownictwa concerning the power of the adjudicating panel of the Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court to refer requests to the Court of Justice of the European Union for a preliminary ruling as a basis for the Marshal of the Sejm's refusal to apply a decision of the Chamber in a case not materially related to European Union law.

Keywords: Marshal of the Sejm, Chamber of Extraordinary Control and Public Affairs of the Supreme Court, Court of Justice of the European Union, preliminary ruling, “court of a Member State” as a body authorised to submit requests for a preliminary ruling

Notatka dotyczy niemożności traktowania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa z 2023 r. dotyczącego uprawnienia składu sędziowskiego Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego do składania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako podstawy odmowy stosowania przez Marszałka Sejmu orzeczenia Izby w sprawie niezwiązanej materialnie z prawem Unii Europejskiej.

* **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>

• Notatka została sporządzona 27 grudnia 2023 r. [przyp. red.].



Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu, Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wyrok prejudycjalny, „sąd państwa członkowskiego” jako organ uprawniony do wnoszenia pytań prejudycjalnych

1. Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa¹ dotyczy etapu badania dopuszczalności pytań skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE] przez polski sąd krajowy (Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego [dalej: IKNiSP]), a nie rozstrzygnięcia sprawy co do istoty. Został on wydany w trybie postępowania prejudycjalnego w rozumieniu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE]. W wyroku tym TSUE podtrzymał swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące pojmowania kryteriów, którym powinien odpowiadać „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

2. Podstawą materialną omawianego wyroku TSUE jest odmowa uznania IKNiSP za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE. Na potrzeby procedury prejudycjalnej TSUE uznawał do tej pory bardzo różne organy za „sądy”. Zaliczał do nich także te, które nie należą formalnie do struktury sądownictwa państw członkowskich. Zarazem niekiedy odmawiał uznania tych sądów należących do formalnej struktury sądownictwa, które nie spełniały wymogu „sądu” bądź innych przesłanek wnoszenia pytań prejudycjalnych (np. hipotetyczny związek pytań ze sprawą, o której orzeka sąd pytający; podkreśla to dodatkowo brak ogólnego skutku orzeczeń prejudycjalnych)². Jednocześnie ustalenie co do tego, który organ jest „sądem” w rozumieniu i na potrzeby art. 267 TFUE, stanowi zagadnienie prawa unijnego (w ramach zapewniania jego jednolitości, spójności i autonomii wobec prawa krajowego), a nie krajowego, i należy do wyłącznej kompetencji TSUE (pkt 40, 43 relacjonowanego wyroku).

3. Pytania prejudycjalne mogą dotyczyć wykładni lub ważności (skuteczności) wyłącznie przepisów unijnych, a nie przepisów krajowych. Sam TSUE nie jest też instancją nadrzędną nad sądami państw członkowskich, gdyż jego jurysdykcja nie ma charakteru odwoławczego (nawet w znaczeniu nadzwyczajnego środka odwoławczego). W kwestiach prejudycjalnych między prawem unijnym a prawem krajowym istnieje jednoznaczny podział zadań (*vide* m.in. pkt 42 wyroku).

4. Pytania prejudycjalne z omawianej sprawy dotyczyły wykładni art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE]. Ich przedmiot odnosił się do możliwości pozostania sędziego L.G. w stosunku służbowym po uzyskaniu wieku uprawniającego do przejścia w stan spoczynku. W tej sprawie TSUE nie zajął się w ogóle kwestią powiązania stanu faktycznego sprawy z prawem unijnym (*vide* pkt 61 wyroku), lecz jedynie legitymacją podmiotu uprawnionego do złożenia pytania prejudycjalnego.

¹ Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015.

² *Vide* sprawy ujęte w elektronicznym repetytorium orzecznictwa TSUE, <https://curia.europa.eu/com-mon/reedoc/repertoire_jurisp/bull_3/data/index_3_04_01_01.htm>, dostęp 27 XII 2023.

5. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oparł swoje rozumowanie na trzech liniach argumentacyjnych. Pierwsza z nich bazowała na analizie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [dalej: ETPC]. TSUE przywołał w szczególności Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska³, który dotyczył IKNiSP. W wyroku ETPC stwierdził, że doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (prawo do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego ustawą) z uwagi na wadliwość procedury powoływania sędziów do IKNiSP, tj. powołania sędziów na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa [dalej: KRS] nr 331/2018 (zwl. pkty 47 i n. wyroku TSUE). TSUE stwierdził przy tym, że rozstrzygnięcie Trybunału strasburskiego dotyczy wszystkich sędziów Izby powołanych w analogicznych okolicznościach (pkt 53 wyroku TSUE). Po drugie, TSUE przeanalizował także wyrok polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego [dalej: NSA] z dnia 21 września 2021 r., w którym NSA wskazał liczne argumenty podające w wątpliwość uwarunkowania konstytuowania i funkcjonowania KRS w zakresie udziału w procedurze powoływania sędziów, w tym do Sądu Najwyższego [dalej: SN]. Zwrócił także uwagę, że NSA wstrzymał wykonanie uchwały KRS w sprawie powołania sędziów do IKNiSP (uchwała 331/2018) i następnie ją uchylił (pkt 54 i n., zwł. pkt 57, 76 wyroku TSUE). Po trzecie, TSUE przywołał własne ustalenia dotyczące kryteriów uznawania organu za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (pkt 58 i n.). TSUE podkreślił wpływ trybu powołania sędziów na ich niezawisłość (pkt 60). Uznał, że wszystkie elementy (zmiany systemowe w ustawodawstwie polskim, konkretne okoliczności faktyczne sprawy) uzasadniają ustalenie, że skład pytający Izby SN nie ma legitymacji do wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi, gdyż nie spełnia wymogów sądu niezawisłego, bezstronnego i ustanowionego na mocy ustawy (pkt 77).

6. Jednocześnie należy podnieść, że TSUE nie jest organem właściwym w zakresie spraw niezwiązanych z prawem unijnym (podmiotowo, przedmiotowo, funkcjonalnie). Nie może zatem wypowiadać się wiążąco w sprawach, które nie wykazują związku z prawem unijnym. Dotyczy to m.in. niektórych (nie wszystkich) spraw z zakresu właściwości IKNiSP (art. 26 Ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym⁴). Nawet zatem jeśli organ wnoszący odesłanie prejudycjalne byłby „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE, TSUE nie mógłby udzielić odpowiedzi na pytania sądu krajowego z uwagi na brak związku z prawem unijnym. W tym względzie nie może również wydawać wyroków w trybie naruszenia zobowiązań członkowskich, gdyż takie zobowiązania nie występują.

7. Orzeczenia prejudycjalne TSUE wiążą sąd zadający pytanie i nie mają skutku *erga omnes* (w prawie unijnym nie istnieje precedens formalny). Orzeczenia dotyczące wykładni zobowiązują do przyjęcia wykładni przepisu unijnego ustalonej przez TSUE (zwłaszcza w tym przypadku są one faktycznym precedensem). Orzeczenia

³ Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska, skargi nr 49868/19 i 57511/19, CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1093, ze zm.

odnoszące się do ważności mogą uczynić bezskutecznym przepis prawa unijnego (w razie stwierdzenia wadliwości). Nie może być on zastosowany w sprawie, ale nie prowadzi to do jego automatycznego uchylenia.

8. Skutek rozważanego orzeczenia jest konkretnie taki, że TSUE odmówił udzielenia odpowiedzi na konkretne pytania zadane przez skład orzekający IKNiSP. Nie powoduje to automatycznie delegalizacji Izby czy składu orzekającego. Orzeczenie prejudycjalne nie wiąże innych organów państwa (inaczej niż wyrok wydany w procedurze ze skargi na naruszenie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie z art. 258 czy 259 TFUE) ani nie stanowi prawnej podstawy ich działania. Niewykonanie wyroku prejudycjalnego nie prowadzi też do nałożenia kar na państwo członkowskie, jak w przypadku art. 260 TFUE (w nawiązaniu do art. 258 i 259 TFUE).

9. Z przeprowadzonej analizy wynika, że wyrok TSUE w sprawie C-718/21 nie stanowi podstawy do odmowy stosowania przez Marszałka Sejmu orzeczenia wydanego przez IKNiSP, gdyż:

a) jako wyrok prejudycjalny wiąże jedynie sąd krajowy w konkretnej sprawie i nie ma skutku ogólnego; nie wiąże też innych niż sąd pytający organów państwa,

b) ewentualna odmowa zastosowania orzeczenia IKNiSP przez Marszałka Sejmu mogłaby nastąpić tylko wówczas, gdy orzeczenie IKNiSP zostałoby uznane za naruszenie zobowiązania państwa członkowskiego ustalonego przez TSUE w trybie art. 258 lub 259 TFUE (a nie art. 267 TFUE), a zatem, gdyby orzeczenie IKNiSP naruszało prawo unijne (rozstrzygnięcie musiałoby podlegać zakresowo prawu Unii Europejskiej). Skutek wyroków TSUE wydanych w tych trybach jest bowiem ogólny i wiążący dla wszystkich organów państwa.

Bibliografia

- Elektroniczne repetytorium orzecznictwa TSUE, <https://curia.europa.eu/common/recdoc/repertoire_jurisp/bull_3/data/index_3_04_01_01.htm>.
- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2016 C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- 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.
- 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 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U. z 2023 r. poz. 1093, ze zm.
- Wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek vs. Polska, skargi nr 49868/19 i 57511/19, CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.
- Wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2023 r. w sprawie C-718/21, L.G. vs. Krajowa Rada Sądownictwa, ECLI:EU:C:2023:1015.