

Koncepcja „sądu” na potrzeby postępowania w sprawie odesłania prejudycjalnego

Magdalena Matusiak-Frącczak, *University of Lodz (Łódź, Poland)*

E-mail: mfracczak@wpia.uni.lodz.pl

<https://orcid.org/0000-0002-6736-8008>

Streszczenie

Przedmiotem badania są kryteria uznania danego organu za „sąd” na potrzeby postępowania w sprawie odesłania prejudycjalnego. Badany w artykule problem przekłada się bezpośrednio na zapewnienie jednostkom prawa do skutecznego środka kontroli sądowej i jednolitego stosowania prawa UE. Co do zasady, kryteria uznania za „sąd” są ugruntowane w orzecznictwie. W pierwszej części analiza dotyczyć będzie tych wybranych orzeczeń, w których TSUE uznał status „sądu” w rozumieniu prawa UE w odniesieniu do różnych komisji, którym prawo krajowe przyznało kompetencje rozpoznawania określonego rodzaju sporów. Przedstawiona diagnoza pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jakie są kryteria autonomicznego pojęcia „sądu” w prawie UE. Ze względu na fakt, że w ostatnich latach szczególnie rozwinęło się orzecznictwo w przedmiocie interpretacji kryterium niezawisłości, zagadnieniu temu zostanie poświęcona kolejna, odrębna część badania. W artykule wykorzystano metodę deskryptywną z elementami metod socjologicznych, co pozwoliło na ocenę, jak w praktyce wygląda zastosowanie przez TSUE kryteriów uznania organu krajowego za „sąd” w rozumieniu prawa UE. Analiza wskazuje, że w aktualnym orzecznictwie badaniu TSUE podlega procedura powoływania i odwoływania sędziów. Należy podkreślić, że praktyka Trybunatu bywa niekoherentna.

Słowa kluczowe: prawo UE, pytanie prejudycjalne, sąd, niezawisłość, TSUE, orzecznictwo

Concept of a „court” for the purposes of the preliminary ruling procedure

Abstract

The subject of the study is the criteria for recognising a given body as a "court" for the purposes of preliminary ruling proceedings. The problem examined in the article translates directly into ensuring the right to effective means of judicial review and uniform application of EU law. As a rule, the criteria for recognising a body as a "court" are clearly defined in case law. The first part of the analysis will

concern those selected rulings, in which the CJEU recognised the designation of a "court" within the meaning of EU law in relation to various committees, to which national law has empowered competence to resolve specific types of disputes. The presented diagnosis will allow us to answer the question of what the criteria for the autonomous concept of a "court" are in EU law. Due to the fact that in recent years the case law on the interpretation of the criterion of independence has developed particularly, another, separate part of the study will be devoted to this issue. The article uses the descriptive method with elements of sociological methods, which allowed us to assess how the CJEU applies the criteria for recognising a national body as a "court" within the meaning of EU law in practice. The analysis demonstrates that in current case law, the procedure for appointing and dismissing judges is subject to the scrutiny of the CJEU. It should be emphasised that the practice of the Court is sometimes inconsistent.

Keywords: EU law, preliminary question, court, independence, CJEU, case law

Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) sąd krajowy, który nie jest sądem ostatniej instancji, może wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni Traktatów lub ważności i wykładni prawa wtórnego, zaś sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu zgodnie z prawem krajowym, ma obowiązek wystosowania takiego pytania, jakkolwiek od tego obowiązku istnieją wyjątki, jak nakreślił TSUE w orzeczeniu w sprawie *CILFIT* (Wyrok Trybunału 1982b). Procedura odesłania prejudycjalnego jest niezwykle istotna dla Unii Europejskiej (UE), pozwala ona bowiem na jednolitą interpretację i stosowanie prawa UE we wszystkich państwach członkowskich. Jest ona również mechanizmem umożliwiającym sądom krajowym międzynarodowy dialog sądowy z TSUE (Czaplińska 2017). Procedura pytania prejudycjalnego nie przenosi na TSUE kompetencji do rozstrzygnięcia danego sporu, TSUE jedynie wypowiada się w przedmiocie interpretacji lub ważności prawa UE, zaś ostateczne rozstrzygnięcie należy do sądu krajowego (Rodriguez Medal 2015; s. 109; Boghirnea 2015; s. 121), dlatego pytanie powinno mieć realny związek z rozstrzygnięciem w danej sprawie, a nie być jedynie natury ogólnej i hipotetycznej (Stanevičius 2024; s. 127–132).

Obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym ma dla Traktatów znaczenie konstytucyjne. Uchybienie temu obowiązkowi godzi w autorytet prawa UE (Millet 2023; s. 13). Odmowa skierowania pytania prejudycjalnego w sytuacji, kiedy na sądzie krajowym ciążył taki obowiązek, może niewątpliwie prowadzić do odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE (Wyrok Trybunału 2018b).

Kwestia odesłania prejudycjalnego może mieć również znaczenie na gruncie art. 6 ust. 1 *Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* (dalej w artykule: zamiennie Konwencja oraz EKPC). Z jednej strony EKPC nie gwarantuje prawa do tego, żeby zostało skierowane pytanie prejudycjalne do TSUE. Jednakże, jak wskazał Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), odmowa zadania takiego pytania może stanowić naruszenie rzetelności procesu, jeżeli była arbitralna (Decyzja Europejskiego Trybunału 2009), stąd przyjmuje się, że decyzja odmowna w tym przedmiocie, zwłaszcza sądu ostatniej instancji, powinna być należycie uzasadniona (Daka 2020; s. 144, 150–151; Millet 2023; s. 23, 25–27; Majić, Mintas Hodak 2019; s. 5–7).

Jak wynika z powyższych rozważań, pytanie prejudycjalne do TSUE może skierować wyłącznie sąd. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie przeanalizowanie autonomicznej koncepcji „sądu” jaką na potrzeby prawa UE wypracował TSUE. W tym celu w pierwszej kolejności zostanie zbadane wybrane orzecznictwo w przedmiocie ogólnych kryteriów uznania danego organu za „sąd”, począwszy od pierwszej fundamentalnej sprawy w tym przedmiocie, a mianowicie wyroku w sprawie Vaassen-Göbbels (Wyrok Trybunału 1966). W pierwszej części rozważania skupią się wokół tych wybranych orzeczeń, w których TSUE uznał status „sądu” w rozumieniu prawa UE w odniesieniu do różnych komisji, którym prawo krajowe przyznało kompetencje rozpoznawania określonego rodzaju sporów. Powyższe pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jakie są kryteria autonomicznego pojęcia „sądu” w prawie Unii Europejskiej. Ze względu na fakt, że w ostatnich latach szczególnie rozwinęło się orzecznictwo w przedmiocie interpretacji kryterium niezawisłości, zagadnieniu temu zostanie poświęcona kolejna, odrębna część opracowania. Badanym w tej części artykułu fenomenem będą próby wzmocnienia przez Trybunał zasady praworządności poprzez ograniczenie możliwości składania pytań prejudycjalnych przez organy będące sądami państwowymi, które na skutek zmian legislacyjnych mogą już nie być postrzegane jako niezależne i niezawiste. Przesłanka ta we wcześniejszym orzecznictwie TSUE miała charakter równorzędny do pozostałych przesłanek, obecnie zaś przybiera znaczenie pierwszoplanowe i fundamentalne. Z tego powodu przedmiotem szczegółowych rozważań w części drugiej artykułu uczyniono interpretację kryterium niezawisłości. W artykule wykorzystano metodę deskryptywną z elementami metody socjologicznej, co pozwoliło na ocenę, jak w praktyce wygląda zastosowanie przez TSUE kryteriów uznania organu krajowego za „sąd” w rozumieniu prawa UE.

Ogólna definicja pojęcia „sąd”

W bogatym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej odniósł się do tego, jak należy rozumieć pojęcie „sądu” na potrzeby postępowań w sprawie pytań prejudycjalnych. Ze względu na różnice w kształtowaniu systemu rozwiązywania sporów istniejące w państwach członkowskich, TSUE musiał wypracować autonomiczną unijną definicję (Rodriguez Medal 2015: s. 110–111). Sądem w rozumieniu prawa unijnego będą w związku z powyższym nie tylko sądy państwowe (sądy powszechne, sądy administracyjne), ale mogą być nimi różnego rodzaju sądy lub komisje dyscyplinarne utworzone przez samorządy zawodowe, stowarzyszenia, izby gospodarcze, jednakże pod warunkiem, że do ich kompetencji należy rozstrzygnięcie o prawach jednostek.

Sądem w rozumieniu prawa UE będzie więc organ, który wykonuje funkcje orzecznicze, który działa na podstawie ustawy, a nie tylko umowy stron, który rozstrzyga spory pomiędzy stronami, w związku z czym postępowanie przed nim musi mieć charakter kontradictoryjny. Organ ten powinien funkcjonować w sposób stały, zaś jego jurysdykcja powinna być obowiązkowa. Orzeka on na podstawie prawa i jest niezawisty w orzekaniu (Wyrok Trybunału 1966; Wyrok Trybunału 1987: par. 7; Wyrok Trybunału 1997: par. 23; Wyrok Trybunału 2018: par. 38; Stanevičius 2024: s. 121). Niemniej nawet jeśli postępowanie

przed sądem krajowym nie obejmowało właściwego kontradyktoryjnego wysłuchania stron, na przykład ze względu na etap postępowania, to sąd krajowy nadal ma prawo zadać pytanie prejudycjalne. Ważne, że wykonuje on funkcje orzecznicze oraz że potrzebuje uzyskać interpretację prawa unijnego do przeprowadzenia postępowania na poziomie krajowym (Wyrok Trybunału 1971: par. 4–5).

Mając na względzie tak ukształtowane kryteria TSUE orzekł, że niemiecka Federalna Rada Nadzorcza stanowi „sąd”. Jej działanie ma bowiem podstawę ustawową – *Haushaltsgrundsatzegesetz* (HGRG 1969)¹. Jednocześnie nie ma znaczenia, że ustawa ta nie powierzyła Radzie kompetencji do orzekania w sprawie usług publicznych. Ponadto Rada ta funkcjonuje w sposób stały, a jej jurysdykcja jest obowiązkowa, zaś wydawane przez nią orzeczenia są wiążące. Z kolei kryterium kontradyktoryjności postępowania nie jest bezwzględne, natomiast w tym konkretnym przypadku strony postępowania muszą być przez Radę wysłuchane przed wydaniem orzeczenia. Rada wydaje orzeczenia większością głosów i podlegają one uzasadnieniu, co wynika z krajowych przepisów proceduralnych, w związku z czym nie ma znaczenia, że w określonym zakresie Rada sama doprecyzowuje przepisy postępowania. Poza tym Rada, o której mowa, orzeka w oparciu o przepisy prawa, stosuje kryteria przyznawania zamówień publicznych, które są regulowane dyrektywami unijnymi i prawem krajowym implementującym te dyrektywy. W swoim orzekaniu Rada jest niezależna i działa na własną odpowiedzialność, w związku z czym nie ma znaczenia, że jest organizacyjnie powiązana ze strukturą *Bundeskartellamt*², który to urząd z kolei jest poddany nadzorowi Ministerstwa Gospodarki (Wyrok Trybunału 1997: par. 24–38).

W większości przypadków sądy arbitrażowe nie będą spełniały definicji „sądu” w rozumieniu prawa unijnego. Nawet jeśli pod pewnymi względami będzie się można doszukać podobieństw pomiędzy nimi a sądami powszechnymi, chociażby z tego powodu, że mogą one orzekać na podstawie prawa, w postępowaniu kontradyktoryjnym, a ich orzeczenia będą dla stron wiążące. Niemniej najczęściej podstawą funkcjonowania sądów arbitrażowych nie są przepisy prawa powszechnie obowiązującego, lecz umowa stron. Dodatkowo organy publiczne w danym państwie członkowskim nie uczestniczą w żaden sposób w decyzji o wyborze arbitrażu i nie są wzywane do interwencji w postępowaniu przed sądem arbitrażowym, przez co powiązania pomiędzy procedurą arbitrażową a organizacją środków prawnych przez sądy w danym państwie członkowskim nie są wystarczająco bliskie (Wyrok Trybunału 1982a: par. 10–13). Jednakże tam, gdzie podstawą funkcjonowania sądu arbitrażowego będzie właśnie przepis prawa, a nie umowa stron, którego orzeczenia są wiążące dla stron i którego właściwość nie zależy od umowy pomiędzy stronami, TSUE uzna pytanie prejudycjalne za dopuszczalne (Postanowienie Trybunału 2014: par. 18).

¹ Ustawa o zasadach uchwalania budżetu w Niemczech (tłumaczenie redakcji).

² Federalny Urząd Antymonopolowy w Niemczech, organ na poziomie federalnym w Niemczech, któremu w Polsce odpowiada Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). W zakresie jego kompetencji znajduje się głównie ochrona konkurencji rynku niemieckiego oraz egzekwowanie przepisów antymonopolowych (tłumaczenie i wyjaśnienia redakcji).

„Sądem” będzie natomiast komisja odwoławcza niderlandzkiego Królewskiego Stowarzyszenia Rozwoju Medycyny Ogólnej, która orzeka w sprawach dotyczących odmowy wpisu na listę lekarzy. Prawo niderlandzkie wyklucza odwołanie się do sądów powszechnych, zaś komisja odwoławcza działa za zgodą władz publicznych i przy współpracy z nimi. Przeprowadza ona postępowania kontrydiktoryjne, a jej orzeczenia są ostateczne i wiążące dla stron. Jak zaznaczył TSUE, jeżeli w prawie państwa członkowskiego zadanie stosowania przepisów prawa wspólnotowego zostało powierzone organowi zawodowemu działającemu pod nadzorem rządowym i organ ten, wspólnie z władzami publicznymi, tworzy procedury odwoławcze, które mogą mieć wpływ na wykonywanie praw przyznanych Traktatami, to w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania prawa wspólnotowego organ ten powinien mieć prawo zadania pytania prejudycjalnego (Wyrok Trybunału 1981: par. 9–17).

TSUE zaakceptował również pytanie prejudycjalne zadane przez litewską komisję *Mokestinių ginčių komisija prie Lietuvos Respublikos vyriausybės*. W sprawie tej komisji rząd litewski podnosił, że Komisja nie jest „sądem”, ponieważ nie jest niezawista. Jest związana ze strukturą organizacyjną ministerstwa finansów, któremu przedstawia sprawozdania roczne i z którym ma obowiązek współpracować. Trybunał zauważył jednakże, że Komisja ma bezstronnie rozpatrywać odwołania podatników oraz podejmować decyzje zgodnie z prawem i w uzasadniony sposób. Członkowie Komisji są powoływani na sześć lat i powinni mieć nienaganną reputację, w czasie swojej kadencji nie mogą mieć innego zatrudnienia. Zdaniem Trybunału przepisy zapewniają Komisji niezbędną niezawistość, zaś powiązania ze strukturą ministerstwa finansów nie podważają tego wniosku. Sam rząd litewski wskazał, że nie są mu znane przypadki, w których Komisja otrzymałaby z ministerstwa wskazówki lub instrukcje co do rozwiązania konkretnej sprawy (Wyrok Trybunału 2010: par. 34–40).

Jak wynika z powyższego, z jednej strony kryteria pozwalające uznać organ za „sąd”, w autonomicznym ujęciu prawa UE, są ugruntowane w orzecznictwie TSUE. Jednakże ich zastosowanie w konkretnym przypadku może powodować znaczne trudności i niepewność co do wyniku przeprowadzonej analizy, zwłaszcza że nie wszystkie kryteria mają charakter bezwzględny, jak chociażby wymóg kontrydiktoryjności. Powyższe może być problematyczne dla organów krajowych, którym powierzono kompetencję rozstrzygania sporów w określonych dziedzinach, gdyż mogą one nie mieć pewności co do tego, czy przez TSUE zostaną ostatecznie uznane za sąd i czy ich pytanie prejudycjalne zostanie rozpoznane, bowiem o tym za każdym razem Trybunał będzie decydował *ad casu*.

Kryterium niezawisłości

W ostatnich latach w orzecznictwie TSUE szczególnego znaczenia nabrało kryterium niezawisłości, co jest szczególnie istotne z perspektywy wymogów, jakie stawiają sądom art. 19 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Państwa członkowskie UE są zobowiązane zapewnić, żeby organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa UE – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych

prawem unijnym, odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, dla której konieczna jest niezawistość. Gwarancja niezawistości oznacza zaś, że sąd funkcjonuje w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła. W ten sposób powinien być on chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia (Wyrok Trybunału 2018a: par. 37, 44). Rozwój orzecznictwa w tym zakresie związany jest z kryzysem praworządności w niektórych państwach Unii Europejskiej i w świetle takiego rozwoju wydarzeń stał się po prostu koniecznością i wymogiem współczesności (Iglesias Sánchez 2022: s. 488). Ma ono znaczenie dla prawa do sprawiedliwego procesu, albowiem zapewnienie jednostkom dostępu do niezależnego i niezawistego sądu stanowi warunek poszanowania innych praw podstawowych przynależnych jednostkom oraz zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej (Safjan 2020: s. 5–6).

W tym kontekście TSUE w ostatnich latach miał okazję orzekać w przedmiocie pytań prejudycjalnych zadawanych przez różne organy krajowe, co do których pojawiła się wątpliwość właśnie w przedmiocie ich niezawistości. Niniejsze rozważania można podzielić dychotomicznie na te, które odnoszą się do procedury powołania danego organu oraz te, które odnoszą się do sposobu jego odwołania.

Jeżeli chodzi o procedurę mianowania sędziów, to zasadniczo sam fakt udziału władz ustawodawczych lub wykonawczych w tym procesie nie może prowadzić do powstania zależności sędziego od tych władz ani do wzbudzenia wątpliwości co do jego bezstronności, jeśli po mianowaniu sędzia ten nie podlega żadnej presji i nie otrzymuje instrukcji w ramach wykonywania swoich obowiązków. TSUE ocenił również zgodność składu niemieckiej komisji ds. wyboru sędziów z zasadą niezawistości w kontekście tego, że największa część członków tego gremium jest wybierana przez władzę ustawodawczą. Jednakże jak podkreślił TSUE, sama ta okoliczność nie może prowadzić do powzięcia wątpliwości co do niezawistości sądu odsyłającego, ponieważ tę trzeba oceniać z uwzględnieniem wszystkich istotnych czynników. Obecność takiego pojedynczego elementu w procesie powoływania sędziów nie podważa ich statusu jako „sądu” (Wyrok Trybunału 2020b: pkt 54–58).

Sposób powołania nie stał na przeszkodzie uznaniu przez TSUE, że Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie jest „sądem” w rozumieniu art. 267 TFUE. W postępowaniu zainicjowanym pytaniem prejudycjalnym tego sądu rząd polski stanął na stanowisku, że sąd ten nie jest sądem w rozumieniu art. 179 Konstytucji RP i nie jest chroniony przed wpływami zewnętrznymi, ponieważ zgodnie z art. 40 pkt 2 prawa o adwokaturze jego członkowie są wybierani przez zgromadzenie właściwej izby adwokackiej. Jednakże w tym kontekście TSUE zauważył, że zgodnie z art. 89 prawa o adwokaturze sąd dyscyplinarny jest niezawisty w zakresie orzekania. Kolektywny sposób wyboru członków sądu dyscyplinarnego przez wszystkich adwokatów danej izby nie budzi zaś wątpliwości co do jego niezawistości i bezstronności, ponieważ sędziowie sądu dyscyplinarnego mają orzekać w interesie ogólnym w przedmiocie ewentualnych naruszeń etyki zawodowej. Funkcja sądownicza tego sądu jest więc wysoce wyspecjalizowana (Wyrok Trybunału 2022a: pkt 69–70, 73).

TSUE stoi na stanowisku, że w zakresie, w jakim z pytaniem prejudycjalnym występuje sąd krajowy, jak w tym konkretnym przypadku polski Sąd Najwyższy (SN), należy domniemywać, że spełnia on kryteria co do uznania za „sąd” w rozumieniu prawa unijnego, niezależnie od tego, w jakim składzie orzeka. Jednakże domniemanie to może zostać obalone w sytuacji, gdyby prawomocne orzeczenie krajowe lub międzynarodowe prowadziło do konkluzji, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i utworzonym uprzednio na mocy ustawy. Ponieważ na dzień wydawania wyroku TSUE nie dysponował wspomnianym orzeczeniem krajowym lub międzynarodowym, uznał on pytanie prejudycjalne tzw. „neosędziowego” polskiego Sądu Najwyższego, czyli osoby powołanej do pełnienia urzędu z udziałem nowej Krajowej Rady Sądownictwa ukonstytuowanej po 2017 r. w sposób sprzeczny z polską Konstytucją (Wyrok Trybunału 2022b: pkt 67–76).

Jednakże już w kolejnym postępowaniu w sprawie odestania prejudycjalnego TSUE doszedł do wniosku, że Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (IKNiSP) polskiego SN nie jest „sądem” (Wyrok Trybunału 2023: par. 41–44, 78). Aby poczynić takie ustalenia TSUE odwołał się do dwóch prawomocnych orzeczeń, jednego krajowego i jednego międzynarodowego. Należy nadmienić, że sędziowie IKNiSP zostali przedstawieni prezydentowi do mianowania na podstawie uchwały Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) nr 331/2018. Naczelny Sąd Administracyjny najpierw wstrzymał wykonanie tej uchwały (Postanowienie 2018), a następnie ją uchylił stwierdzając, że KRS ukonstytuowana w 2018 r. nie jest tym organem, o którym mowa w polskiej Konstytucji (Wyrok 2021). Pomimo wstrzymania wykonania Prezydent RP dokonał mianowania sędziów. W swoim wyroku ETPC doszedł do konkluzji, że nowa KRS nie daje wystarczających gwarancji niezależności od władzy ustawodawczej i wykonawczej, w związku z czym powołanych z jej udziałem sędziów nie można uznać za niezawisłych i bezstronnych (Wyrok Europejskiego Trybunału 2021: par. 283–338). Z tożsamych przyczyn TSUE orzekł, że SN w składzie sędziowego Izby Cywilnej, przedstawionego prezydentowi do mianowania przez nową KRS, nie spełnia kryteriów do uznania go za „sąd” w rozumieniu prawa Unii i odmówił odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne (Wyrok Trybunału 2024b). Powyższe potwierdza, że pierwotnym problemem polskiego sądownictwa jest KRS ukonstytuowana w sposób niezgodny z polską Konstytucją. 15 członków sędziowskich jest bowiem obecnie wybieranych przez Sejm, a nie przez sędziów spośród sędziów. Ze względu na brak niezależności i niezawisłości od władzy ustawodawczej i wykonawczej polska KRS została wydalona z Europejskiej Sieci Rad Sądownictwa (Bodnar 2023: s. 304).

Tym samym, przez swoje decyzje w przedmiocie definicji „sądu” w rozumieniu prawa unijnego, TSUE bierze udział w dyskusji o stanie praworządności w państwach członkowskich. Orzeczenia w sprawach polskich oddają kryzys, jaki zapanował w polskim sądownictwie po 2015 r. i które, również w świetle cytowanych wyroków TSUE, wymagają pilnej ingerencji ustawodawcy w zakresie uregulowania statusu tzw. „neosędziów”. Rażąca nieprawidłowości w procesie powoływania sędziów skutkują naruszeniem wymogu dotyczącego ustanowienia sądu na mocy ustawy, co może budzić w jednostkach wąt-

pliwości w przedmiocie podatności danego sędziego na czynniki zewnętrzne i podważa zaufanie, jakim sądownictwo powinno się cieszyć w społeczeństwie demokratycznym (Zawidzka-Łojek 2022: s. 205, 208).

Równie istotna jest nieusuwalność sędziów, ponieważ stanowi ona gwarancję niezawisłości (Wyrok Trybunału 2018a: par. 44). Zasada nieusuwalności wymaga, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji, jeżeli ich funkcja ma charakter czasowy (Wyrok Trybunału 2019: par. 76). Stąd wszystkie przypadki pozwalające na odwołanie sędziego powinny być oparte na wyraźnych i szczególnych przepisach ustawowych, ustanawiających gwarancje wykraczające poza te, przewidziane w ogólnych przepisach prawa administracyjnego i prawa pracy. Dlatego najbardziej pożądaną sytuacją jest taka, w której przyczyny odwołania są wyraźnie przewidziane przez prawo i enumeratywnie wymienione (Wyrok Trybunału 2015: pkt 11, 20).

Z powyższych powodów TSUE przyjął, że hiszpańskie *tribunales económico-administrativos* (sądy administracyjne do spraw podatkowych) nie spełniają kryterium niezawisłego sądu, ponieważ procedura ich odwołania nie jest określona w drodze wyraźnych i szczególnych przepisów ustawowych, a wynika jedynie z ogólnych zasad prawa administracyjnego. Tym samym ich odwołanie nie jest ograniczone do pewnych wyjątkowych i precyzyjnie opisanych prawem sytuacji, stąd członkowie tych organów nie są chronieni przed naciskami zewnętrznymi ani bezpodstawną interwencją władzy wykonawczej (Wyrok Trybunału 2020a: par. 66–69).

Sposób odwołania nie podważył niezawisłości Sądu Dyscyplinarnego Izby Adwokackiej w Warszawie. Zgodnie z art. 11 ust. 4 prawa o adwokaturze sędziowie sądów dyscyplinarnych mogą zostać odwołani przed upływem kadencji przez zgromadzenie właściwej izby adwokackiej. Jednakże TSUE uznał w tym zakresie, że ta okoliczność nie może co do zasady stwarzać pola do nacisków lub jakichkolwiek bezpośrednich lub pośrednich działań ze strony sił niezwiązanych z samorządem adwokackim, które zmierzałyby do ingerencji w sprawowanie funkcji sądowniczej przez sąd dyscyplinarny (Wyrok Trybunału 2022a: pkt 72, 74). W tym wyroku można zaobserwować pewną niekonsekwencję ze strony TSUE. Żaden bowiem przepis prawa o adwokaturze nie wskazuje, w jakich przypadkach zgromadzenie izby może odwołać sędziego z pełnienia powierzonych mu funkcji, w teorii więc może to być decyzja całkowicie dowolna.

Natomiast w przypadku austriackiej komisji *Unabhängige Schiedskommission* (USK)³ TSUE odmówił odpowiedzi na zadane pytanie prejudycjalne konkludując, że sposób odwołania członków USK przesądza, że nie jest ona niezawista, a tym samym nie jest „sądem”. Członkowie USK są powoływani przez federalnego ministra sztuki, kultury, służby cywilnej i sportu na czteroletnią kadencję i mogą zostać odwołani z ważnych powodów, przy czym owe ważne powody nie są zdefiniowane w stosownych regulacjach prawnych. Decyzję w tym zakresie podejmuje członek organu władzy wykonawczej, czyli wspomniany minister (Wyrok Trybunału 2024a: par. 49–54).

³ Niezależna Komisja Arbitrażowa (USK) realizuje głównie właściwość drugiej instancji w postępowaniach antydopingowych w Austrii (tłumaczenie i wyjaśnienia redakcji).

Jak wynika z powyższego, orzecznictwo TSUE w przedmiocie niezawisłości sądów w kontekście procedur odwoływania sędziów nie jest jednolite. Co do zasady TSUE wymaga istnienia enumeratywnie wymienionych kryteriów pozwalających na odwołanie danego sędziego, ale – jak w przypadku pytania wniesionego przez Sąd Dyscyplinarny Izby Adwokackiej w Warszawie – brak takich kryteriów nie zawsze prowadzi do odmowy uznania danego organu za „sąd”.

Problematyczne jest ustalenie, co powinno stać się z postępowaniem w takich sytuacjach, których dotyczyły przytoczone powyżej wyroki TSUE stwierdzające, że ze względu na sposób powołania lub odwołania sędziów nie mamy do czynienia z sądem niezawisłym, w szczególności w sytuacji, gdy takim organem jest sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji, jak w przypadku polskiego Sądu Najwyższego. Sprawa wraca bowiem do sądu krajowego, o którym Trybunał właśnie orzekł, że nie spełnia podstawowego kryterium, którym powinien cechować się każdy sąd, a mianowicie wymogu niezawisłości. Z góry więc wiadomo, że wydanie orzeczenia przez ten sąd będzie skutkowało wadą prawną, co nie pozostanie bez konsekwencji. Strony takiego postępowania będą się mogły bowiem odwołać do ETPC, zarzucając Polsce naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC i taka skarga najprawdopodobniej będzie skuteczna (Wyrok Europejskiego Trybunału 2021, 2023). W ocenie autorki takie wadliwie powołane osoby powinny powstrzymać się od orzekania i powinny wnioskować o wyłączenie od rozpoznania sprawy (odpowiednio w trybie przepisów o wyłączeniu sędziego), co powinno dotyczyć wszystkich osób powołanych na stanowisko sędziego polskiego Sądu Najwyższego od 2018 r. Inaczej będzie wyglądała sytuacja w przypadku organów, od których orzeczeń przysługuje odwołanie do sądu powszechnego lub sądu wyższego rzędu, które to sądy powinny spełniać wszystkie kryteria niezbędne do uznania ich za „sąd” w rozumieniu prawa UE i będą mogły zadać TSUE pytanie prejudycjalne. Wówczas fakt, że organ na wcześniejszym etapie postępowania nie mógł być uznany za „sąd” na gruncie prawa Unii, nie ma aż tak dużego znaczenia z punktu widzenia zapewnienia jednostkom prawa do skutecznego środka kontroli sądowej i jednolitego stosowania prawa UE, ponieważ to prawo zapewni sąd wyższego rzędu w procedurze odwoławczej. Jeszcze dalej w swoich rozważaniach idzie E. Łętowska, która wskazuje, że w zasadzie każdy sąd powinien badać, czy spełnia gwarancje niezawisłości i bezstronności, zaś takie badanie jest nieodzowne w kontekście zaufania, jakie sądy społeczeństwa demokratycznego powinny wzbudzać u jednostki (Łętowska 2020: s. 41).

Podsumowanie

Przez lata TSUE wypracował kryteria, które służą zdefiniowaniu „sądu” na potrzeby postępowania w sprawie pytań prejudycjalnych. Nadal jednakże decyzje w tym przedmiocie są podejmowane przez TSUE *ad casu* w odniesieniu do konkretnego organu występującego z odestaniem prejudycjalnym. Stąd w literaturze wskazuje się, że kryteria te nie są absolutnymi wymogami, a mają charakter pewnych wskazówek (Rodriguez Medal 2015: s. 139). Dlatego też w okolicznościach konkretnej sprawy może powstać

niepewność co do tego, czy pytanie prejudycjalne zostanie przyjęte do rozpoznania. W szczególności rozwinęło się orzecznictwo ograniczające możliwość zadawania pytań prejudycjalnych przez organy, które nie mogą być uznane za niezawiste i niezależne, i to pomimo tego, że tradycyjnie TSUE był otwarty na dialog sądowy. Niestety zmiany w zakresie praworządności w niektórych państwach członkowskich, w tym w Polsce, zaszyły tak daleko, że Trybunał zdecydował się na znaczne ograniczenie możliwości zadawania pytań prejudycjalnych przez organy, co do których niezależności i niezawistości powstają wątpliwości (Iglesias Sánchez 2022: s. 500).

Powyzsza okoliczność może zniechęcać sądy krajowe do zadawania pytań prejudycjalnych. W związku z zadawaniem takich pytań procedura przed sądem krajowym ulega zawieszeniu, co wydłuża czas niezbędny na rozpoznanie sprawy, dlatego sądy, żeby nie ryzykować zbędnej zwłoki, mogą być niechętne zadaniu pytania prejudycjalnego, gdyby istniało ryzyko, że zostanie zakwestionowany ich status jako „sądu” w rozumieniu prawa Unii.

Z drugiej strony pytania takie powinny być zadawane zawsze wówczas, gdy powstaje problem co do interpretacji prawa UE lub odnośnie ważności aktu prawa wtórnego. Procedura prejudycjalna pełni istotną rolę w systemie ochrony prawnej jednostek stworzonym w ramach Unii Europejskiej oraz w zakresie jednolitego stosowania i interpretacji prawa UE. Dlatego też każdy organ, który uważa, że spełnia kryteria nakreślone przez TSUE w orzecznictwie i przed którym zawiśnie pytanie w przedmiocie prawa UE, powinien skorzystać z możliwości wniesienia odesłania prejudycjalnego. Pozwoli to również na uniknięcie odpowiedzialności państwa członkowskiego, zarówno na podstawie prawa unijnego, jak i na gruncie EKPC.

Niewątpliwie również orzecznictwo Trybunału w przedmiocie niezawistości powinno znaleźć przełożenie na ustawodawstwo państw członkowskich w zakresie przepisów regulujących ustrój sądownictwa, w tym mianowanie i, ewentualnie, odwoływanie sędziów z zajmowanych stanowisk. Ten problem unaocznify w szczególności pytania prejudycjalne kierowane przez polski Sąd Najwyższy. Może się okazać, że takie zmiany w prawodawstwie, jakie miały miejsce w zakresie polskiego sądownictwa w latach 2015–2023, będą skutkowały z jednej strony pozbawieniem jednostek prawa do rozpoznania sprawy przez niezależny i niezawisty sąd, a z drugiej strony pozbawieniem ich możliwości rozpoznania ich sprawy przez TSUE w trybie prejudycjalnym, gdyż ten po prostu odmówi udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. Wyroki TSUE w przedmiocie kryterium niezawistości, jako przesłanki do uznania za „sąd” w rozumieniu prawa Unii Europejskiej, są kolejnym powodem, dla którego zmiany legislacyjne w przedmiocie polskiego wymiaru sprawiedliwości, w tym sposobu powoływania Krajowej Rady Sądownictwa, stały się niezbędne i konieczne. Orzeczenie o odmowie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne powoduje dalsze problemy, albowiem mamy wówczas prejudykat, w świetle którego sprawa jest zawista przed organem, który nie jest niezależny i niezawisty. Dalsze rozpoznanie sprawy przez taki organ (nawet gdyby to był sąd powszechny czy Sąd Najwyższy) będzie skutkowało naruszeniem prawa jednostki do sprawiedliwego procesu zarówno w rozumieniu EKPC, jak i w rozumieniu art. 19 ust. 1 TUE czy art. 47 Karty Praw Podstawowych UE.

Magdalena Matusiak-Fraćczak – dr hab., prof. UŁ, Uniwersytet Łódzki. Zainteresowania naukowe: prawo Unii Europejskiej, prawo międzynarodowe. Wybrane publikacje: *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie* (Warszawa, 2023); *Ochrona wymiaru sprawiedliwości a prawo do obrony (art. 233 § 1 k.k. w świetle standardu EKPC)*, „Państwo i Prawo” 2023, nr 10.

Magdalena Matusiak-Fraćczak – habilitated doctor, professor of the University of Lodz. Research interests: European Union law, international law. Selected publications: *Ochrona poufności komunikacji klienta z adwokatem. Standardy międzynarodowe, standard Unii Europejskiej oraz standardy krajowe wybranych państw a prawo polskie* (Warszawa, 2023); *Ochrona wymiaru sprawiedliwości a prawo do obrony (art. 233 § 1 k.k. w świetle standardu EKPC)*, „Państwo i Prawo” 2023, no. 10.

➔ Bibliografia:

- BODNAR Adam (2023), *Poland After Elections in 2023: Transition 2.0 in the Judiciary*, w: Michał Bobek, Adam Bodnar, Armin von Bogdandy, Pål Sonnevend (red.), *Transition 2.0. Re-establishing Constitutional Democracy in EU Member States*, Baden-Baden. DOI: 10.5771/9783748914938-299
- BOGHIRNEA Iulia (2015), *The importance and utility of the "preliminary ruling" procedure of the Court of Justice of the European Union*, „Research and Science Today”, nr 1(9).
- CZAPLIŃSKA Anna (2017), *The Preliminary Reference Procedure as an Instrument of Judicial Dialogue in the EU – the CEE Perspective*, w: Anna Wyrozumska (red.), *Transnational Judicial Dialogue on International Law in Central and Eastern Europe*, Łódź.
- DAKA Marija (2020), *The relationship between the preliminary ruling and a fair trial – ECHR perspective*, „Regional Law Review”, nr 141.
- DECYZJA EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU (2009) z dnia 8 grudnia 2009 r., *Herma przeciwko Niemcom*, skarga nr 54193/07.
- HGrG (1969), Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsatzgesetz), 19.08.1969, BGBl. I S. 1273.
- IGLESIAS SÁNCHEZ Sara (2022), *La independencia judicial como principio constitucional en la UE: Los límites del control por el Tribunal de Justicia de la UE*, „Teoría y Realidad Constitucional”, nr 50.
- KARTA Praw Podstawowych UE, Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016.
- KONSTYTUCJA Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. 1997 nr 78, poz. 483.
- KONWENCJA o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. 1993 nr 61, poz. 284.
- ŁĘTOWSKA Ewa (2020), *Czego uczą odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące polskiego wymiaru sprawiedliwości*, „Palestra”, nr 5.
- MAJIĆ Helena, MINTAS HODAK Ljerka (2019), *Preliminary reference procedure and the scope of judicial review of the European Court of Human Rights*, „EU and Comparative Law Issues and Challenges Series”, nr 3.
- MILLET François-Xavier (2023), *From the Duty to Refer to the Duty to State Reasons: The Past, Present and Future of the Preliminary Reference Procedure*, „European Journal of Legal Studies”, vol. 15, no. 3.
- POSTANOWIENIE (2018) z dnia 27 września 2018 r., II GW 28/18.

- POSTANOWIENIE TRYBUNAŁU (2014) z dnia 13 lutego 2014 r., *Merck Canada Inc. przeciwko Accord Healthcare Ltd* i in. w sprawie C-555/13.
- RODRIGUEZ MEDAL Jaime (2015), *Concept of a Court or Tribunal under the Reference for a Preliminary Ruling: Who can Refer Questions to the Court of Justice of the EU?*, „European Journal of Legal Studies”, vol. 8, no. 1.
- SAFJAN Marek (2020), *Prawo do skutecznej ochrony sądowej – refleksje dotyczące wyroku TSUE z 19.11.2019r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18, C-625/18*, „Palestra”, nr 5.
- STANEVIČIUS Mantas (2024), *Admissibility of Requests for a Preliminary Ruling in the Case Law of the CJEU on Judicial Independence*, „Teisė”, nr 132.
- TFUE, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016.
- TUE, Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 202 z 07.06.2016.
- USTAWA (2024/1564) z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze, Dz. U. 2024, poz. 1564.
- WYROK (2021) z dnia 21 września 2021 r., II GOK 10/18.
- WYROK EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU (2021) z dnia 8 listopada 2021 r., *Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce*, skargi nr 49868/19 i 57511/19.
- WYROK EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU (2023) z dnia 23 listopada 2023 r., *Wateśa przeciwko Polsce*, skarga nr 50849/21.
- WYROK TRYBUNAŁU (1966) z dnia 30 czerwca 1966 r., *Wdowa po G. Vaassen-Göbbels przeciwko Bestuur van Beambtenfonds voor het Mijnbedrijf* w sprawie 61/65.
- WYROK TRYBUNAŁU (1971) z dnia 14 grudnia 1971 r., *Politi s.a.s. przeciwko Ministero delle Finanze della Repubblica Italiana* w sprawie 43/71.
- WYROK TRYBUNAŁU (1981) z dnia 6 października 1981 r., *C. Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie* w sprawie 246/80.
- WYROK TRYBUNAŁU (1982a) z dnia 23 marca 1982 r., *„Nordsee” Deutsche Hochseefischerei GmbH przeciwko Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG i Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* w sprawie 102/81.
- WYROK TRYBUNAŁU (1982b) z dnia 6 października 1982 r., *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della sanità* w sprawie 283/81.
- WYROK TRYBUNAŁU (1987) z dnia 11 czerwca 1987 r., *Pretore di Salò przeciwko X* w sprawie 14/86.
- WYROK TRYBUNAŁU (1997) z dnia 17 września 1997 r., *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH* w sprawie C-54/96.
- WYROK TRYBUNAŁU (2010) z dnia 21 października 2010 r., *Nidera Handelscompagnie BV przeciwko Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos* w sprawie C-385/09.
- WYROK TRYBUNAŁU (2015) z dnia 6 października 2015 r., *Consorti Sanitari del Maresme przeciwko Corporació de Salut del Maresme i la Selva* w sprawie C-203/14.
- WYROK TRYBUNAŁU (2018a) z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas* w sprawie C-64/16.
- WYROK TRYBUNAŁU (2018b) z dnia 4 października 2018 r., *Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej* w sprawie C-416/17.
- WYROK TRYBUNAŁU (2019) z dnia 24 czerwca 2019 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej* w sprawie C-619/18.
- WYROK TRYBUNAŁU (2020a) z dnia 21 stycznia 2010 r., *Banco de Snatandar* w sprawie C-274/14.

- WYROK TRYBUNAŁU (2020b) z dnia 9 lipca 2020 r., *VQ przeciwko Land Hessen* w sprawie C-272/19.
- WYROK TRYBUNAŁU (2022a) z dnia 13 stycznia 2022 r., *Minister Sprawiedliwości przeciwko Prokuratorowi Krajowemu – Pierwszemu Zastępcy Prokuratora Generalnego i Rzecznikowi Dyscyplinarnemu Izby Adwokackiej w Warszawie* w sprawie C-55/20.
- WYROK TRYBUNAŁU (2022b) z dnia 29 marca 2022 r., *BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A.* w sprawie C-132/20.
- WYROK TRYBUNAŁU (2023) z dnia 21 grudnia 2023 r., *L.G. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* w sprawie C-718/21.
- WYROK TRYBUNAŁU (2024a) z dnia 7 maja 2024 r., *Nada i in.* w sprawie C-115/22.
- WYROK TRYBUNAŁU (2024b) z dnia 7 listopada 2024 r., *C.W.S.A. i inni przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* w sprawie C-326/23.
- ZAWIDZKA-ŁOJEK Anna (2022), *Zasada niezawisłości sędziowskiej i nieusuwalności sędziów w świetle zasad skuteczności i pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz art. 19 ustęp 1 akapit drugi TFUE – wyrok w sprawie C-487/19 W.Ż.*, w: Jan Barcz, Agnieszka Grzelak, Rafał Szyndlauer (red.), *Problem praworządności w Polsce w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (2021). Księga I*, Warszawa.