

Zbigniew Czarnik

WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa

Naczelny Sąd Administracyjny

ORCID: 0000-0001-8459-1108

zczarnik@wspia.eu

## Zasadność pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawach statusu prawnego sędziów Sądu Najwyższego w Polsce

### ABSTRAKT

Przedstawiona analiza odnosi się do wpływu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) na kształtowanie w Polsce sytuacji prawnej sędziów Sądu Najwyższego (SN) i Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Głównym założeniem przedstawionych rozważań jest stwierdzenie, że TSUE w ramach udzielanych odpowiedzi na pytania prejudycjalne, kierowane do niego przez polskie sądy, rozpoznające sprawy związane z powołaniami na stanowisko sędziowskie oraz z przejściem w stan spoczynku, wzmacnia niezależność sądów i niezawisłość sędziowską, przyjmując, że są to elementy ustrojowe funkcjonującego wymiaru sprawiedliwości podlegające prawu Unii Europejskiej. Z tego powodu TSUE uznaje się za właściwy do kształtowania tych wartości ustrojowych na gruncie prawa polskiego. Jednocześnie organ ten nie zauważa problemu właściwości polskich sądów występujących z pytaniami prawnymi, co staje się ważnym zagadnieniem teoretycznym i praktycznym, gdyż może rzutować na legalność i skuteczność orzeczeń zapadających na podstawie udzielonych przez TSUE odpowiedzi. Szczegółowe rozważania koncentrują się na dwóch rodzajach orzeczeń TSUE, które zapadły w związku z sędziowskim stanem spoczynku, na skutek wystąpienia do TSUE z pytaniami przez SN i NSA. Przedmiot pytań odnosił się do zgodności z prawem unijnym zakresu ochrony prawnej przyznanej w prawie polskim sędziemu od uchwał podejmowanych w tych sprawach przez Krajową Radę Sądownictwa. Konkluzją przedstawionych rozważań jest stwierdzenie, że w przypadku wyroku TSUE wydanego na skutek pytania SN doszło do naruszenia właściwości organu występującego z pytaniem, a to powinno mieć konsekwencje dla zakresu związania sądu orzekającego odpowiedzią udzieloną przez TSUE.

**Słowa kluczowe:** pytanie prejudycjalne; Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej; Krajowa Rada Sądownictwa; stan spoczynku sędziego; prawo polskie

### WPROWADZENIE

Celem rozważań podjętych w artykule jest przedstawienie problemu prawnego, który pojawił się w związku ze zmianami dokonywanymi w Polsce w zakresie szeroko rozumianych reform sądownictwa. Na tym tle zarysowały się rozbieżności co do możliwości przechodzenia sędziów w stan spoczynku, zwłaszcza zgodności proponowanych przez polskiego ustawodawcę rozwiązań prawnych z prawem Unii Europejskiej (UE). Skutkiem tego było podjęcie działań przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), który w trybie prejudycjalnym, po wystąpieniu z odpowiednimi pytaniami przez Sąd Najwyższy (SN) i Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), dokonał oceny przyjętych w Polsce rozwiązań normatywnych dotyczących zasad przechodzenia sędziów SN i NSA w stan spoczynku<sup>1</sup>, a także wypowiedział się w przedmiocie kontroli aktów – uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) podejmowanych w procedurze powoływania na stanowisko sędziowskie<sup>2</sup> oraz przy przechodzeniu sędziów w stan spoczynku. W obu przypadkach, pomimo różnej materii, której dotyczą pytania prejudycjalne, pojawia się wspólny problem prawny. Związany jest on z kompetencją TSUE do wypowiedzania się w tym zakresie, a więc z możliwością udzielenia

---

<sup>1</sup> Zob. np. wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/19, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>2</sup> Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-842/18.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

odpowiedzi na zadane pytania przez właściwe sądy krajowe, rozpoznające środki prawne od uchwał podejmowanych przez wskazane wcześniej organy, rozstrzygające konkretne sprawy.

Ten wspólny mianownik, który pojawia się w przypadku pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE, pozwala na ogólne potraktowanie analizowanego zagadnienia, pomimo różnic merytorycznych samych orzeczeń TSUE. W każdym z nich na pierwszym planie pojawia się pytanie o to, czy TSUE był sądem właściwym do udzielenia odpowiedzi na pytania kierowane przez SN i NSA. W pojawiającej się na tym tle wątpliwości nie chodzi o to, czy na gruncie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>3</sup> Trybunał jest władny do rozpoznania pytania prejudycjalnego, gdyż kwestia, że może on działać w takim zakresie, jest niewątpliwa. Kontrowersyjne w tym zakresie może być przyjęcie przez TSUE swojej właściwości do odpowiadania na pytania, bez jednoznacznego odniesienia się do właściwości sądów krajowych występujących z pytaniem oraz do przedmiotu sprawy, która stała się podstawą udzielenia odpowiedzi. Braki w tym zakresie mogą niepokoić, bo dają podstawę do wniosku, że w przypadku pytań prejudycjalnych TSUE nie bada swojej właściwości rzeczowej i formalnej poprawności wniosku. Obawa taka jest tym bardziej zasadna, że w żadnym z orzeczeń będących przedmiotem analizy, wydanym w trybie prejudycjalnym, a więc odnoszącym się do stanu spoczynku sędziów SN i kontroli uchwał KRS o wskazaniu kandydata na stanowisko sędziego w SN, nie pojawił się ten wątek. Zatem zasadnie można postawić tezę, że TSUE odpowiada na pytanie prejudycjalne bez badania, czy pochodzi ono od właściwego sądu z punktu widzenia przepisów krajowych, przyjmując założenie, że sąd pytający zawsze działa w ramach swojej właściwości, a TSUE nie ma kompetencji do dokonywania wykładni prawa krajowego. Rozpatruje więc kwestie swojej kompetencji oraz dopuszczalności pytania z punktu widzenia prawa unijnego<sup>4</sup>.

Weryfikacja tak ujętego założenia zostanie dokonana w ramach analizy dogmatycznej, a więc prezentacji podstaw normatywnych związanych ze statusem sędziego SN i NSA oraz konsekwencji prawnych wynikających z odpowiedzi udzielonych polskim sądom przez TSUE w ramach zagadnień wstępnych w rozumieniu art. 267 TFUE. W zakresie regulacji krajowych podstawowym narzędziem realizującym dogmatyczne podejście do prezentowanych problemów są metody językowo-logiczna i analityczna, przy czym w prowadzonych rozważaniach obie przenikają się ze względu na niemożność ich wyraźnego oddzielenia na gruncie wykładni materiału normatywnego<sup>5</sup>. Natomiast w odniesieniach do prawa unijnego, a zwłaszcza orzecznictwa TSUE, pojawiają się elementy argumentacyjne.

## ASPEKT PROCEDURALNY PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH KSZTAŁTUJĄCYCH POZYCJĘ USTROJOWĄ SĘDZIÓW SN

### 1. Uwagi ogólne

Na kanwie sporu związanego z reformą polskiego sądownictwa w latach 2017–2019 pojawiły się problemy prawne, w tym natury ustrojowej, dotychczas niezauważane lub nawet

---

<sup>3</sup> Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2, dalej: TFUE.

<sup>4</sup> Zob. A. Sikora, *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11, s. 35–41.

<sup>5</sup> Zob. J. Stelmach, B. Brożek, *Metody prawnicze*, Kraków 2004, s. 37–39.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

nieistniejące. Przede wszystkim po raz pierwszy należało podnieść zagadnienie relacji między sądami w Polsce a prawem unijnym, przy oczywistym założeniu, że sądy polskie są jednocześnie sądami unijnymi, a więc odpowiedzieć na pytanie, na ile prawo UE kształtuje ustrojowy model sądownictwa krajowego, w tym wpływa na status sędziów w ogóle, a w szczególności sędziów SN i NSA jako sędziów sądów ostatniej instancji w rozumieniu przepisów unijnych. Podjęte w tym czasie, przez różne podmioty, próby zmiany dotychczasowego stanu prawnego regulującego status prawny sędziów oraz działania zmierzające do zastopowania takich zmian stały się przedmiotem wypowiedzi wielu organów UE, ale przede wszystkim znalazły swój finał w orzecznictwie TSUE. Zasadniczo było ono skutkiem pytań prejudycjalnych, z którymi występowały do tego sądu składy orzekające SN i NSA rozpoznające sprawy związane z powołaniem na stanowisko sędziowskie lub z przejściem sędziego w stan spoczynku. W każdym z tych przypadków, nie wnikając w meritum sprawy, rozstrzygnięcia wydane przez TSUE były podstawą orzeczeń zapadających w polskich sądach. Analiza ich treści i przedstawiana argumentacja na rzecz ich trafności prowadzi do wniosku, że niektóre aspekty związane z problematyką pytań prejudycjalnych do TSUE nie zostały zauważone, chociaż wydają się fundamentalne dla poprawnego stosowania prawa.

Przede wszystkim pojawia się wątpliwość, czy w przypadku wyroku TSUE, który zapadł w sprawie przejścia sędziów SN i NSA w stan spoczynku, zwłaszcza na podstawie art. 111 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym<sup>6</sup>, pytanie prejudycjalne było skierowane przez właściwy sąd krajowy i czy w takiej sytuacji TSUE mógł odpowiadać na to pytanie. Od rozstrzygnięcia tej kwestii zależy ocena dalszych skutków, jakie były następstwem wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r.<sup>7</sup>, zwłaszcza wyroku SN z dnia 5 grudnia 2019 r.<sup>8</sup> realizującego wytyczne skierowane przez TSUE do sądu występującego z pytaniem prejudycjalnym, a w konsekwencji dla uchwały SN z dnia 23 stycznia 2020 r.<sup>9</sup> Pojawiające się w tym zakresie niejasności wymagają pogłębionej analizy, ponieważ rzutują na stabilność polskiego porządku prawnego. Zatem dalsze rozważania koncentrują się przede wszystkim na tej problematyce, chociaż każde z przedstawianych orzeczeń ma wiele bardzo interesujących wątków z zakresu prawa materialnego i procesowego. Niektóre tezy w nich zawarte można uznać za trafne, inne zaś za zupełnie chybione. Jednak ze względu na ograniczone rozmiary artykułu i inny jego zakres nie mogą one być przedmiotem dogłębnych rozważań. Jeżeli się pojawiają, to tylko na marginesie głównego wywodu, bardziej dla zobrazowania istoty poruszanego zagadnienia niż jako samoistne problemy. Poza tym należy przyjąć, że każdy problem jurydyczny składa się z kwestii podstawowych i uzupełniających. Kwestie podstawowe rozstrzygają o sensowności tych drugich. W omawianym przypadku właściwość sądów, a więc zadającego pytanie prejudycjalne i później rozstrzygającego sprawę, należy zaliczyć do zagadnień podstawowych, a to dodatkowo usprawiedliwia ograniczenie zakresu rozważań.

Podjęte rozważania koncentrują się na statusie prawnym sędziego SN, co w praktyce oznacza, że odnoszą się również do sędziego NSA, ponieważ ta grupa sędziów nie ma odrębnych regulacji związanych ze stanem spoczynku. W tym zakresie przepisy właściwe dla sędziów SN stosuje się bezpośrednio do sędziów NSA. Natomiast pośrednio przedstawiane

<sup>6</sup> Dz.U. 2018, poz. 5, dalej: ustawa o SN.

<sup>7</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/19, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>8</sup> III PO 7/18, BOSN.

<sup>9</sup> BSA I 4110-1/20, LEX nr 2770251.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

uwagi mogą być podstawą oceny nabycia stanu spoczynku przez sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, przy czym nie tyle w zakresie samych przesłanek stanu spoczynku, bo te mogą mieć swoją specyfikę w zależności od statusu sędziego, chociaż na gruncie obowiązującego prawa odmiennosci takie nie występują. Gdy chodzi o sędziów sądów powszechnych i administracyjnych, to zawsze należy mieć na uwadze, że do sędziów sądów administracyjnych (wojewódzkich) przepisy dotyczące sędziów sądów powszechnych mają odpowiednie zastosowanie<sup>10</sup>. Niezależnie od powyższego celem przedstawionych poglądów nie jest analiza różnic pojawiających się w zakresie materialnych przesłanek stanu spoczynku, ale wskazanie proceduralnych konsekwencji wyroków TSUE rozstrzygających pytania prejudycjalne pojawiające się w związku ze stanem spoczynku.

## **2. Właściwość organu występującego z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE**

Analiza przepisów regulujących postępowanie przed TSUE w sprawie pytań prejudycjalnych prowadzi do wniosku, że w tej regulacji brak jest wyraźnych zasad wskazujących na konieczność badania właściwości organu występującego z pytaniem prejudycjalnym. Z treści art. 100 § 1 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r.<sup>11</sup> wynika, że Trybunał zasadniczo jest właściwy do rozpoznania pytania prejudycjalnego, o ile sąd pytający nie cofnie wniosku, co jest możliwe do chwili podania daty ogłoszenia wyroku. Jednak na podstawie § 2 tego artykułu Trybunał może w każdej chwili stwierdzić, że przesłanki jego właściwości nie są spełnione, przy czym nie chodzi tutaj o badanie właściwości sądu krajowego. Z kolei art. 267 TFUE stanowi, że TSUE jest właściwy do orzekania w trybie pytań prejudycjalnych. Ze zdania 2 i 3 tego przepisu można wyprowadzić wniosek, że jeżeli przed sądem krajowym podniesione zostanie pytanie o wykładnię traktatów lub ważność i wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, to sąd krajowy może lub musi zwrócić się z wnioskiem o rozpoznanie pytania, jeżeli decyzja Trybunału jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem krajowym<sup>12</sup>. Przyjęcie takich rozwiązań prawnych wskazuje, że właściwość do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym jest rozstrzygana na poziomie prawa krajowego, a to oznacza, że sąd krajowy ma czuwać nad przestrzeganiem swojej właściwości do wystąpienia z pytaniem.

Rozwiązanie takie co do zasady może zostać uznane za poprawne, pod warunkiem że sądy krajowe działają w tym zakresie zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie toczące się przed nimi i występują z pytaniami prejudycjalnymi związanymi z rozpoznawaną sprawą. Jeżeli taka sytuacja ma miejsce, to TSUE może ocenić istotę sprawy objętej pytaniem z punktu widzenia prawa unijnego. Na tej podstawie może udzielić odpowiedzi lub odmówić jej udzielenia. Wydaje się jednak, że nie jest to sytuacja optymalna, skoro TSUE nie ma wyraźnie określonego sposobu weryfikacji właściwości organu występującego z pytaniem. Konsekwencją braku takich rozwiązań prawnych może być rozstrzygnięcie pytania prejudycjalne-

---

<sup>10</sup> Ze względu na art. 29 i 49 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2021, poz. 137).

<sup>11</sup> Dz.Urz. L 265/25, 29.09.2012.

<sup>12</sup> Szerzej: M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 3, Warszawa 2012.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

go przedstawionego przez podmiot nieuprawniony. Wychodzi, że z taką sytuacją mamy do czynienia w przypadku wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., gdy Trybunał udzielił odpowiedzi na pytanie przedstawione przez SN w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r.<sup>13</sup>

Prawo unijne nie definiuje pojęcia sprawy prejudycjalnej. W art. 267 TFUE wskazuje tylko, jakie zagadnienia mogą być przedmiotem takiego pytania oraz wiąże je z koniecznością rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem. Takie ujęcie pytania prejudycjalnego jednoznacznie wiąże udzielenie odpowiedzi ze sprawą zawisłą przed sądem i niemożnością wypowiedzenia się przez sąd krajowy w materii prawa unijnego. W nauce pojęcie kwestii prejudycjalnej, zwanej pytaniem wstępnym lub zagadnieniem wstępnym (*Vorfrage* lub *Zwischenfrage*) ma bogatą literaturę<sup>14</sup>. Na podstawie poczynionych w niej ustaleń należy przyjąć, że zagadnienie wstępne rozstrzygane przez orzeczenie prejudycjalne to zagadnienie prawne, które wiąże sąd w zakresie kwestii prejudycjalnej przy rozstrzyganiu sprawy zawisłej przed tym sądem. Funkcjonujące w nauce i w orzecznictwie pojęcie sprawy prejudycjalnej zakłada istnienie ścisłego związku pomiędzy rozpoznawaną sprawą główną a zagadnieniem prawnym, które jest przedmiotem rozstrzygnięcia prejudycjalnego. Związek między sprawą główną a zagadnieniem prejudycjalnym charakteryzuje się tym, że rozstrzygnięcie w sprawie prejudycjalnej staje się podstawą rozstrzygnięcia sprawy głównej. W nauce sporne jest tylko to, czy prejudykat jest elementem podstawy prawnej czy faktycznej orzeczenia głównego<sup>15</sup>.

Przy takim rozumieniu sprawy prejudycjalnej w prawie polskim brak jest powodów, by w innym znaczeniu pojęcie to miało funkcjonować w związku z pytaniem prejudycjalnym rozstrzyganym przez TSUE, zwłaszcza że na gruncie art. 267 TFUE chodzi o ustalenie obowiązującego i jednolitej wykładni prawa unijnego, a więc mamy tu do czynienia wprost z zagadnieniem prawnym. Skoro taki jest charakter pytania prejudycjalnego rozstrzyganego przez TSUE, to konsekwencją tego musi być stwierdzenie, że pomiędzy sprawą główną, na tle której wystąpiono z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, a rozstrzygnięciem tej sprawy przez sąd, który wystąpił z takim pytaniem, musi istnieć ścisły związek tego rodzaju, że sprawa główna nie dość, że jest uzależniona od odpowiedzi na pytanie, to przede wszystkim należy do kognicji sądu, który zadaje pytanie. Brak takiej relacji dyskwalifikuje pytanie, a odpowiedź czyni wątpliwą prawnie.

Wobec powyższego należy zgłosić poważne wątpliwości związane z właściwością SN, który zainicjował postępowanie prejudycjalne pytaniem zawartym w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r. W orzeczeniu tym trudno poszukiwać uzasadnienia dla takiego działania. W obszernych wywodach, zasadniczo pobocznych, bo odnoszących się do ustawowych zmian w zakresie ustroju SN i zakresu właściwości nowo tworzonych izb w tym sądzie, nie znalazły się przekonujące rozważania, które uzasadniałyby prawne umocowanie do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Zatem nie ma tam wskazanych ani konstytucyjnych, ani ustawowych podstaw takiego działania. Sąd Najwyższy ogranicza się tylko do lakonicznego stwierdzenia, że odwołanie od uchwały KRS w sprawie przejścia w stan spo-

<sup>13</sup> III PO 7/18, BOSN.

<sup>14</sup> Zob. np. J. Rodziewicz, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 7–25; G. Łaszczyca, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 87–121; Z. Czarnik, *Podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego*, Przemyśl 2007, s. 233 i n.

<sup>15</sup> Zob. L. Peiper, *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Kraków 1934, s. 450; J. Rodziewicz, *op. cit.*, s. 32 i n. Raczej przyjmuje się, że jest to element podstawy faktycznej wyrokowania.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

czynku na podstawie art. 111 § 1 ustawy o SN skierowane zostało do SN – Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, a do wejścia w życie nowej ustawy o SN właściwą do rozpoznania takich spraw była ta Izba. Z takiego stanu prawnego, nieobowiązującego w chwili występowania z pytaniem do TSUE, wywieziono, że Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych zachowuje właściwość w tych sprawach, ponieważ w chwili złożenia odwołania od uchwały KRS nie istniała jeszcze Izba Dyscyplinarna powołana ustawą o SN. Rozważania takie co najmniej zaskakują swoją niekonsekwencją, a na pewno nie mogą stanowić poprawnej podstawy ustalenia właściwości dotychczas istniejącej Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE.

Przed wszystkim właściwość każdego organu, tym bardziej sądu, a już SN, nie może być rezultatem wykładni. Ma ona wprost wynikać z przepisów prawa. Zatem przyjmując właściwość w sposób wcześniej przedstawiony, SN powinien wskazać konkretne przepisy określające jego właściwość do wystąpienia z pytaniem. Tego nie zrobił, bo zrobić nie mógł, gdyż takie normy nie istniały w tamtej chwili. Nie ma ich również w obowiązującym prawie, mimo że ustawa o SN podlegała od tamtego czasu wielu nowelizacjom. Takiej podstawy prawnej nie można również zrekonstruować w oparciu o przepisy ustawy o KRS. W związku z powyższym pojawia się jeden możliwy wniosek, że pytanie prejudycjalne, które znalazło swoje rozstrzygnięcie w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., zostało skierowane przez niewłaściwy sąd. W konsekwencji tego pojawia się wątpliwość co do mocy wiążącej tego wyroku. Wniosek taki znajduje uzasadnienie w obowiązującym stanie prawnym.

W polskim porządku prawnym nabycie stanu spoczynku następuje na skutek przeniesienia sędziego w stan spoczynku albo przejścia sędziego w stan spoczynku. To różne ustawowe ujęcie przyczyn nabycia stanu spoczynku zmusza do zastanowienia się nad prawnymi konsekwencjami nabycia stanu spoczynku na podstawie określonych przesłanek. Ustalenie istoty i charakteru prawnego statusu sędziowskiego jest sporne. Ani w doktrynie, ani tym bardziej w judykaturze nie dokonano w tym zakresie jednoznacznych ustaleń<sup>16</sup>. Brak powszechnej zgody w tym zakresie nie jest równoznaczny z brakiem pewnych ustaleń co do dwupłaszczyznowego charakteru tego stosunku i z akceptacją poglądów, że składa się on z elementów publicznoprawnych i pracowniczych<sup>17</sup>. Wobec powyższego precyzyjne ujęcie znaczeń terminów językowych, którymi posługuje się ustawodawca, opisując przyczynę powstania sędziowskiego stanu spoczynku, wydaje się niezbędne dla prawidłowego określenia stanu spoczynku. Nie można również nie zauważać konstytucyjnej regulacji stanu spoczynku.

Art. 180 Konstytucji RP<sup>18</sup> stanowi, że stan spoczynku może być skutkiem różnych działań. Z treści art. 180 ust. 3 Konstytucji RP wynika, że sędzia może być przeniesiony w stan spoczynku na skutek uniemożliwiających mu sprawowanie urzędu – choroby lub utraty sił. Jedną z dróg prowadzących do stanu spoczynku jest zatem przeniesienie w stan spoczynku, gdy wystąpiła utrata sił lub choroba. Druga sytuacja związana z przeniesieniem sędziego w stan spoczynku jest określona w art. 180 ust. 5 Konstytucji RP<sup>19</sup>. W tym miejscu ustawo-

<sup>16</sup> Zob. np. postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2016 r., III SO 3/16, LEX nr 2051075.

<sup>17</sup> Zob. *Pozycja ustrojowa sędziego*, red. K. Gonera, R. Piotrowski, Warszawa 2015.

<sup>18</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>19</sup> Szerzej: Z. Czarnik, *Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Warszawa 2020, s. 32–36; M.J. Zieliński, *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*,

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

dawca konstytucyjny stanowi, że w razie zmiany ustroju sądów lub zmiany granic okręgów sądowych wolno sędziego przenosić do innego sądu lub w stan spoczynku z pozostawieniem pełnego uposażenia. Należy zauważyć, że obie jednostki redakcyjne analizowanego przepisu posługują się konsekwentnie zwrotem „przeniesienie” w stan spoczynku. Ponieważ przeniesienie w takich przypadkach zawsze jest powiązane z elementem przymusowości, to Konstytucja RP wymaga, by działania w tym trybie były objęte prawem odwołania do sądu.

Z kolei art. 180 ust. 4 Konstytucji RP przewiduje uzyskanie stanu spoczynku na skutek osiągnięcia wieku. Zgodnie z treścią tego przepisu ustawa określa granicę wieku, po osiągnięciu której sędzia przechodzi w stan spoczynku. Zatem ze względu na wiek sędziego nie przenosi się w stan spoczynku, ale sędzia przechodzi w ten stan. Językowe odróżnienie na poziomie konstytucyjnym „przejścia” od „przeniesienia” musi prowadzić do rozróżnienia podstaw i dróg nabycia stanu spoczynku. Poprawne określenie trybu dojścia do stanu spoczynku ma więc znaczenie dla prawidłowego scharakteryzowania mechanizmów rządzących nabyciem stanu spoczynku, a w ostateczności przypisania właściwych środków prawnych gwarantujących ochronę nabycia stanu spoczynku.

W doktrynie<sup>20</sup> i w judykaturze<sup>21</sup> nie budzi wątpliwości, że pojęcia konstytucyjne mają własne znaczenie, które nie może być ustalane na podstawie treści terminów zastanych w ustawodawstwie zwykłym. Pogląd taki jest konsekwentnie przyjmowany, chociaż zwraca się uwagę, że autonomiczność pojęć konstytucyjnych nie może prowadzić do zupełnego pomijania lub odrzucania rozumienia terminów przyjętych w ustawodawstwie zwykłym<sup>22</sup>. Podkreślając autonomiczny charakter pojęć konstytucyjnych, zawsze należy odnosić je do struktury języka prawnego ukształtowanego w przedkonstytucyjnej praktyce stosowania prawa. W ramach przedstawionych uwag interpretacja treści art. 180 ust. 3–5 Konstytucji RP wydaje się nie nastrożać trudności, zwłaszcza że ustawodawca konstytucyjny i zwykły posługują się taką samą terminologią dla określenia tych samych zjawisk związanych z nabyciem sędziowskiego stanu spoczynku. Z tego powodu autonomia pojęć konstytucyjnych, ważna jako zagadnienie teoretyczne, nie stanowi problemu interpretacyjnego przy stanie spoczynku, chociaż orzecznictwo temu nie poświęca większej uwagi<sup>23</sup>, a wręcz nie zauważa dokonanych na gruncie Konstytucji rozróżnień językowych. Stwierdzenie takiego faktu powinno niepokoić,

---

„Przegląd Sądowy” 2018, nr 10, s. 5–25; A.M. Świątkowski, *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego” przez sędziów Sądu Najwyższego*, „Palestra” 2018, nr 10, s. 5–12.

<sup>20</sup> Zob. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 171 i n.; idem, *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 3, s. 890; T. Dybowski, *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Warszawa 1992, s. 190–191; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002, s. 209; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 15–31; M. Gutowski, P. Kardas, *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Warszawa 2017, s. 528–530.

<sup>21</sup> Zob. wyrok TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20; wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61; wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

<sup>22</sup> Zagadnienie takie pojawia się na tle rozważań o bezpośrednim skutku derogacyjnym normy konstytucyjnej. Zob. M. Gutowski, P. Kardas, *op. cit.*, s. 583–616; wyrok TK z dnia 6 października 1998 r., K 36/97, OTK 1998, nr 5, poz. 65; wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 98; uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

<sup>23</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18, BOSN.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

bo przecież stosowanie prawa musi przede wszystkim być związane z ustaleniem treści stosowanych norm, a to może być dokonane tylko na gruncie języka<sup>24</sup>.

Należy raz jeszcze podkreślić, że regulacja konstytucyjna stanu spoczynku jest zbieżna z regulacją ustawową, gdy chodzi o terminologię opisującą przekształcenie czynnego stosunku sędziowskiego w stan spoczynku. W art. 180 ust. 3 i 5 Konstytucji RP wskazano na przeniesienie sędziego w stan spoczynku, natomiast w ust. 3 tego przepisu uregulowano przejście w stan spoczynku. Temu ujęciu odpowiadają rozwiązania ustawowe. Każda z ustaw regulujących sędziowski stan spoczynku dokonuje rozróżnienia przeniesienia i przejścia w stan spoczynku. Ustawy w tym zakresie konsekwentnie różnicują kryteria stanu spoczynku, a także odmiennie regulują procedurę prowadzącą do jego stwierdzenia. Oceniając z tej perspektywy regulację ustawy o SN, należy stwierdzić, że jest precyzyjna i konsekwentna, co musi być pozytywnie oceniane, ponieważ stan taki stanowi gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Natomiast niepokoić może praktyka, która do tak określonych językowych oczywistości podchodzi w sposób dość swobodny, przyjmując, że każda podstawa przekształcenia stosunku sędziowskiego w stan spoczynku podlega tej samej drodze prawnej. Stąd pojawia się problem skuteczności pytania prejudycjalnego do TSUE zadanego przez SN dnia 30 sierpnia 2018 r.

Należy zauważyć, że nawet ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>25</sup> nie zawiera regulacji, która mogłaby stanowić podstawę do przypisania SN właściwości w sprawach przejścia w stan spoczynku. Z art. 3 ust. 2 ustawy o KRS, a więc przepisu określającego zadania Rady, wynika, że w zakresie spraw sędziowskich Rada ma dwa uprawnienia, oczywiście poza kompetencjami w postępowaniu nominacyjnym. Należą do nich wnioski o przeniesienie sędziego w stan spoczynku oraz wystąpienia sędziów będących w stanie spoczynku o powrót na stanowisko sędziowskie. W tych dwóch uprawnieniach zamyka się upoważnienie Rady w stosunku do sędziów. Z tych uregulowań nie można wywodzić kompetencji Rady do działania w innym zakresie spraw, a więc w sprawach przejścia w stan spoczynku. Niezależnie od tego wszelkie akty podejmowane przez ten organ mogą być zaskarżane na zasadach wynikających z przepisów prawa. Mogą być one zatem przedmiotem odwołania do SN w ściśle wskazanych sytuacjach. W pozostałym zakresie taka droga nie istnieje, co nie oznacza, że są one poza kontrolą. Wydaje się, że podlegają takiej kontroli jednak w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a więc mogą być objęte skargą do tego sądu<sup>26</sup>.

Przede wszystkim właściwości KRS do działania w sprawie przejścia sędziego w stan spoczynku nie można wywodzić z treści przepisów rozdziału 3 ustawy o KRS, w którym zostało uregulowane postępowanie przed Radą. To, że z art. 29 ust. 1 ustawy o KRS wynika, że w sprawach indywidualnych osoba, której praw lub obowiązków dotyczyć ma uchwała Rady, jest uczestnikiem postępowania, nie daje się wyprowadzić, że Rada może działać w każdej indywidualnej sprawie<sup>27</sup>. Przede wszystkim przepis ten jest przepisem procesowym, a więc nie konstytuuje praw podmiotowych, a nadto może być tylko wykładany w ten sposób, że jeżeli sprawa należy do właściwości Rady i jest sprawą indywidualną, to osoba, której taką sprawę

<sup>24</sup> Szerzej: Ch. Perelman, *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1980, s. 164–165.

<sup>25</sup> Dz.U. 2019, poz. 84, dalej: ustawa o KRS.

<sup>26</sup> Zob. Z. Czarnik, *Zagadnienia proceduralne...*, s. 96–112; S. Biernat, *Czy i jak kontrolować procedurę powoływania sędziów do Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 3, s. 1 i n.

<sup>27</sup> Zob. nietrafnie M. Niezgodka-Medek, R. Pęk, *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 29.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

załatwia Rada, jest uczestnikiem postępowania<sup>28</sup>. Z tych względów tym bardziej nie znajduje oparcia pogląd, że Rada jest organem uprawnionym do wypowiedzania się w zakresie przejścia w stan spoczynku, skoro ma takie uprawnienie tylko przy przeniesieniu sędziego do tego stanu. Ukształtowana na tym tle praktyka, z założenia wadliwa, nie może być podstawą do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, jak twierdzi SN w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r., a w rezultacie wydania wyroku przez TSUE<sup>29</sup> i podjęcia uchwały przez SN<sup>30</sup>.

Konsekwencją prezentowanego stanowiska nie może być twierdzenie, że przejście sędziego w stan spoczynku jest wyłączone spod kontroli. Natomiast uprawniony wydaje się być pogląd, że taka kontrola przejścia w stan spoczynku nie należy do SN. Analiza istniejącego stanu prawnego uzasadnia stanowisko, że ten rodzaj spraw jest poddany kontroli sądów administracyjnych. Na rzecz takiej tezy przemawiają następujące okoliczności. Art. 44 ustawy o KRS od chwili uchwalenia stanowi, że uczestnik postępowania może odwołać się do SN z powodu sprzeczności uchwały z prawem, o ile przepisy nie stanowią inaczej. Z treści przepisów rozdziału, w którym znajduje się ten przepis, wynika, że uchwały objęte odwołaniem dotyczą zgłoszenia na stanowisko sędziowskie (art. 35), przeniesienia sędziego w stan spoczynku (art. 38) i powrotu do stanu czynnego (art. 39)<sup>31</sup>.

Zatem tylko w tym katalogu spraw zamyka się uprawnienie Rady do działania, a więc podjęcia uchwały, i tylko od takiej uchwały służy uczestnikowi odwołanie do SN. Analizowane przepisy doczekały się licznych nowelizacji związanych ze sporem wokół reformy sądownictwa, jednak przyjęty w nich mechanizm odwoławczy nie podlegał zmianom, chociaż w pewnym momencie ustawodawca wprowadził rozwiązanie, że w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu sędziego SN odwołanie przysługiwało do NSA, a nie do SN, jak w przypadkach innych sędziów<sup>32</sup>. Powody takiej zmiany nie zostały jasno wyartykułowane, ale z systemowego punktu widzenia było to rozwiązanie, które wydawało się bardziej właściwe niż pozostawienie drogi przed SN. Poprawniejsze było dlatego, że w przypadku powołania istota sprawy dotyczy kwestii publicznoprawnej, zatem w sposób naturalny bardziej przynależy do szeroko rozumianej administracji publicznej w znaczeniu konstytucyjnym, zwłaszcza że w orzecznictwie nie ma sporu co do tego, że KRS należy traktować jak organ w rozumieniu art. 184 Konstytucji RP<sup>33</sup>.

#### KONKLUZJE WYNIKAJĄCE Z PRZEDSTAWIONEJ ANALIZY – WŁAŚCIWOŚĆ SĄDU DO ORZEKANIA O STANIE SPOCZYNKU SĘDZIEGO SN

Reasumując, należy stwierdzić, że na gruncie obowiązującego prawa wybór właściwej drogi ochrony sędziego w związku z przejściem w stan spoczynku jest zagadnieniem niejednoznaczny. Wydaje się jednak, że stan prawa pozwala przyjąć jako uzasadnione stanowi-

<sup>28</sup> Zob. Z. Czarnik, *Zagadnienia proceduralne...*, s. 110.

<sup>29</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/19, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

<sup>30</sup> Uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, LEX nr 2770251.

<sup>31</sup> Szeroko tę kwestię przedstawiłem już wcześniej i w tym zakresie korzystam ze swojego poglądu. Zob. Z. Czarnik, *Legal nature of an official act of the President of the Republic of Poland pronouncing retirement of the Supreme Court judge*, „Ius Novum” 2020, nr 2, s. 120–134.

<sup>32</sup> Art. 44 ust. 1a ustawy o KRS do dnia 1 kwietnia 2019 r. w związku z wyrokiem TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, Dz.U. 2019, poz. 609.

<sup>33</sup> Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK 2007, nr 10, poz. 130.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

sko, że w zakresie przeniesienia sędziego w stan spoczynku właściwa i uzasadniona prawnie jest droga postępowania cywilnego, która funkcjonuje jako rozwiązanie jednolite dla wszystkich sędziów, niezależnie od tego, że niektóre rozwiązania w stosunku do sędziów SN i sędziów sądów powszechnych mogą różnić się w szczegółach. Na rzecz właściwości SN w tych sprawach przemawiają wprost przepisy ustawy o SN, ale także ustawy o KRS. „Przejście” w stan spoczynku nie jest „przeniesieniem”, a tym samym nie może być do niego stosowana procedura właściwa dla przeniesienia. Prawo nie zawiera w tym zakresie rozwiązań szczegółowych, pozostawiając tę kwestię wykładni, a to pozwala twierdzić, że dla przejścia otwarta jest droga kontroli sądowoadministracyjnej.

Ten typ kontroli spełnia konstytucyjny wymóg gwarantujący prawo do sądu, a ponieważ przejście jest skutkiem zaistnienia prawem określonych warunków, to zakres takiej kontroli jest ograniczony do badania legalności aktu potwierdzającego przejście w stan spoczynku. To oznacza, że badanie przez sąd administracyjny tylko legalności aktu odpowiada konstytucyjnemu standardowi ochrony sędziego. Skutkiem takiego stanowiska musi być wniosek, że SN nie miał kompetencji, by w postanowieniu z dnia 30 sierpnia 2018 r. formułować pytanie do TSUE, a sam wyrok będący odpowiedzią na nie jest wydany w sprawie, która materialnie nie była sprawą główną rozstrzyganą przez SN. Z tych powodów należy uznać, że zarówno SN, jak i TSUE w tej sprawie orzekały poza przyznanymi przez prawo kompetencjami.

Inaczej należy w warstwie formalnej ocenić wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., który został wydany na skutek pytań sformułowanych przez NSA w sprawie odwoławczej od uchwał KRS podjętych w przedmiocie przedstawienia Prezydentowi RP kandydatur na stanowisko sędziowskie w SN. Konieczność zadania pytań w tym zakresie była pochodną epizodycznego uregulowania drogi odwoławczej od uchwały KRS przedstawiającej kandydatów na stanowisko sędziowskie w SN i przyjęcia w tej regulacji, że dla tych kandydatów na sędziów właściwa jest droga przed NSA. Wprowadzenie do ustawy takiego rozwiązania było motywowane pozaprawnie, jednak skutek proceduralny wydawał się poprawny. Po pierwsze, w pewnym zakresie wprowadzało do oceny takich uchwał element niezależności, bo odwołanie rozpoznawał inny organ niż ten, do którego aplikowali kandydaci, zatem potwierdzał regułę *nemo iudex in causa sua*, przy czym nie do końca było to rozwiązanie konsekwentne ze względu na odpowiednie stosowanie przepisów o SN do sędziów NSA. Po drugie, wskazywało właściwszą drogę kontroli takich aktów ze względu na publicznoprawny charakter powołania.

Pogląd taki wydaje się właściwy wbrew temu, co stwierdził Trybunał Konstytucyjny (TK)<sup>34</sup>, rozpoznając konstytucyjność przyjętej w art. 44 ust. 1a ustawy o KRS drogi odwoławczej. W tym zakresie TK stwierdził, że nie istnieją żadne przesłanki prawne przemawiające na rzecz właściwości NSA jako sądu uprawnionego do rozpoznania odwołania w sprawie powołania na stanowisko sędziowskie w SN. Jednocześnie TK potwierdził, że w ramach takiego postępowania sąd kontrolujący uchwałę KRS w tej sprawie nie może dokonywać merytorycznej oceny warunków spełnianych przez kandydata na sędziego, natomiast powinien wypowiedzieć się tylko o legalności samej procedury, w której taka ocena jest dokonywana. Tym stanowiskiem nawiązał do wcześniejszego wyroku TK<sup>35</sup> ustalającego zakres zaskarżalności uchwały KRS wskazującej kandydata na stanowisko sędziowskie. Zatem w wyroku

<sup>34</sup> Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK 2019, poz. 17.

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK 2008, poz. 63.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

z dnia 25 marca 2019 r. TK, orzekając na rzecz drogi odwoławczej przed SN, zaprzeczył wcześniej stawianemu w uzasadnieniu wyroku założeniu, które zdaniem TK powinno przemawiać za rozpoznaniem sprawy przez SN.

Skoro przedmiotem takiego odwołania jest tylko legalizm procedury, w której została sformułowana opinia o kandydacie, to w żadnej mierze nie dotyczy ono merytorycznego rozpoznania sprawy, a ten kontekst miałby decydować zdaniem TK o właściwości SN. Wydaje się, że jest wręcz przeciwnie. Legalizm działania organów to sfera kontroli sądowoadministracyjnej. Bez wątplenia rację ma TK, gdy twierdzi, że nie ma powodów systemowych, by takie same sprawy należały do właściwości dwóch różnych sądów, jednak z tego trafnego stanowiska wyprowadza błędny wniosek, dopatrując się konstytucyjnej poprawności w kontroli SN, a wykluczając kontrolę NSA. Należy przyjąć, że z logicznego punktu widzenia poprawny jest wniosek przeciwny. Nie zmienia to stanu normatywnego, bo przecież ustawodawca przesądził, że postępowanie odwoławcze od uchwał KRS oceniających kandydatów na sędziów należy do właściwości SN. Rozwiązanie takie nie wykazuje zgrabności jurydycznej, ale jest dopuszczalne na gruncie przepisów konstytucyjnych.

Przecież art. 183 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że SN wykonuje czynności określone w konstytucji i ustawach, natomiast z art. 184 Konstytucji RP wynika, że sądy administracyjne i NSA sprawują kontrolę administracji publicznej w zakresie określonym w ustawie. Ustawa może więc dokonać różnych wyborów co do drogi odwoławczej od uchwał KRS. Trzeba jednak podkreślić, że swoboda wyboru ustawodawczego w tej materii nie jest zupełna i prawodawca powinien mieć na uwadze charakter spraw, dokonując ich rozdziału między sądy powszechne i administracyjne. W przypadku analizowanym tej reguły nie zrealizowano, co zapewne nie jest poprawnym ujęciem systemowym. Natomiast jest to rozwiązanie spełniające standard konstytucyjności w tym znaczeniu, że zapewnia osobie uczestniczącej w konkursie prawo do sądu. Wprawdzie ogranicza się ono tylko do kontekstu formalnego, jednak nawet w tym zakresie spełnia konstytucyjny wymóg z art. 45 Konstytucji RP. Ten sam zakres tego prawa realizuje kontrola NSA, trudno więc w stanowisku TK odnoszącym się do tej problematyki odnaleźć jakiejś *superfluum*, które przemawiałoby na rzecz orzekania przez SN.

Wystąpienie przez NSA z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE w tych sprawach miało zatem wyraźną podstawę ustawową, bez względu na ocenę konstytucyjności przyjętego rozwiązania. Oznacza to, że w chwili występowania z pytaniami nie było wątpliwości co do podstawy prawnej takiego działania. W tym zakresie NSA nie domniemywał swojej właściwości. Realizował postanowienia ustawy. Inną kwestią jest treść udzielonej odpowiedzi, zwłaszcza potencjalna konieczność stosowania prawa unijnego w sytuacji, gdy pozostawałoby ono w sprzeczności z Konstytucją RP. W tym zakresie można mieć poważne wątpliwości, czy takie działanie jest dopuszczalne na gruncie bogatego orzecznictwa TK i poglądów judykatury<sup>36</sup>. Jednak z formalnego punktu widzenia odpowiedź TSUE jest wprost i w sposób ścisły powiązana ze sprawą główną, która zawisła przed NSA. Należy więc uznać, że w tym przypadku mamy do czynienia z poprawnie zadaniem pytaniem prejudycjalnym, a konsekwencje odpowiedzi na nie muszą być uwzględnione w rozpoznawanych sprawach według kryteriów określonych przez Trybunał.

---

<sup>36</sup> Zob. J. Barcz, *Glosa do wyroku TK z 11.05.2004, K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, K 18/04)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, nr 4, s. 169.

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

Oczywiście uwzględnienie stanowiska TSUE możliwe jest tylko w zakresie, w jakim pozwalają na to ramy konstytucyjne, przy czym należy mieć na uwadze, że w wielu kwestiach istnieje tożsamość standardów funkcjonujących w Konstytucji RP i prawie UE, zatem w tych obszarach nigdy nie dochodzi do kolizji norm prawnych<sup>37</sup>. Mimo tego należy konsekwentnie stać na stanowisku, że prawo UE jest bezpośrednio stosowane tylko w tych zakresach, na które zezwala polski porządek konstytucyjny. Prawo unijne, a zwłaszcza orzecznictwo TSUE, które jest specyficznym źródłem prawa, nie może unieważniać regulacji konstytucyjnej. Wprost wynika to z poglądów prezentowanych przez TK<sup>38</sup>, który zasady pierwszeństwa nie odnosi wprost do Konstytucji. Zjawisko takie nie jest tylko właściwością polską. W tezach 16–19 Francuskiej Rady Konstytucyjnej z dnia 20 grudnia 2007 r. wyraźnie wyartykułowano, że ratyfikacja traktatu z Lizbony jest możliwa tylko przy dokonaniu zmiany konstytucji, gdyż tylko przy takim rozwiązaniu prawnym nie mogą zostać narzucone warunki traktatowe naruszające wykonywanie suwerenności narodowej. W podobnym kierunku wypowiada się Federalny Trybunał Konstytucyjny Niemiec<sup>39</sup>.

Zatem na gruncie prawa polskiego należy przyjąć zasadę pierwszeństwa (supremacji) prawa UE przed prawem wewnętrznym, jednak w kształcie, który nie narusza porządku konstytucyjnego, a więc o tyle, o ile odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie unieważnia przepisu konstytucyjnego. Konieczność zachowania takiej reguły powinna być punktem wyjścia dla orzeczeń TSUE przy odpowiadaniu na zadane pytania. Założenie takie pozwala uzgodnić prawo na poziomie krajowym bądź w drodze wykładni lub niekiedy w trybie zmian konstytucyjnych. Natomiast chroni wewnętrzne porządki prawne przed nieuprawnionym kształtowaniem ich podstaw przez TSUE, który jako sąd unijny nie powinien mieć żadnego bezpośredniego wpływu na prawodawstwo konstytucyjne zwłaszcza dlatego, że nie została przyjęta konstytucja UE, która zakładałaby takie rozwiązanie. Odrzucenie takiego mechanizmu nie może skutkować dopuszczalnością jego wprowadzania na drodze faktów dokonanych.

W związku z powyższym należy przyjąć, że wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r. na poziomie formalnym spełnia wszystkie warunki określone przepisami prawa unijnego, udziela odpowiedzi na pytanie zadane przez właściwy sąd w chwili występowania z pytaniem i jest powiązany ze sprawą zawisłą przed tym sądem. Tym różni się od wyroku TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., gdyż tamten rozstrzygał sprawę przedstawioną jako pytanie przez sąd niewłaściwy. Jednak w warstwie merytorycznej jest możliwy do zaakceptowania tylko wówczas, gdy jako wiążące zostanie przyjęte założenie, że wykazana w nim sprzeczność art. 44 ust. 1 i 1a ustawy o KRS z przepisami konstytucyjnymi jako podstawa oceny trybu odwoławczego do NSA będzie rozumiana tylko jako konieczność odniesienia tego rozwiązania prawnego do zasad określonych w Konstytucji RP, a nie jako wymóg ich pominięcia jako sprzecznych z prawem unijnym.

<sup>37</sup> Szerzej: N. Półtorak, *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 3, s. 4–7; K. Lenaerts, *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1, s. 4–7.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49. Zob. zwłaszcza: wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK 2010, nr 9, poz. 108.

<sup>39</sup> Zob. tezy do wyroku z dnia 30 czerwca 2009 r. i wyroku z dnia 6 lipca 2010 r. przedstawione w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK 2010, nr 9, poz. 108.

## BIBLIOGRAFIA

### LITERATURA

- Barcz J., *Glosa do wyroku TK z 11.05.2004, K 18/04 (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP, K 18/04)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, nr 4.
- Biernat S., *Czy i jak kontrolować procedurę powołania sędziów do Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 3.
- Czarnik Z., *Legal nature of an official act of the President of the Republic of Poland pronouncing retirement of the Supreme Court judge*, „Ius Novum” 2020, nr 2.
- Czarnik Z., *Podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego*, Przemysł 2007.
- Czarnik Z., *Zagadnienia proceduralne sędziowskiego stanu spoczynku*, Warszawa 2020.
- Dybowski T., *Konstytucyjne i cywilnoprawne pojęcie własności*, [w:] *Sądownictwo a obowiązujący system prawny. Materiały z konferencji zorganizowanej przez SN w dniach 13–14 lutego 1992 r.*, Warszawa 1992.
- Gutowski M., Kardas P., *Wykładnia i stosowanie prawa w procesie opartym na konstytucji*, Warszawa 2017.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Lenaerts K., *Żadne państwo członkowskie nie jest równiejsze od innych – zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i zasada równości państw wobec traktatów*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 1.
- Łaszczycza G., *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005.
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów*, Toruń 2002.
- Nieżgódka-Medek M., Pęk R., *Krajowa Rada Sądownictwa. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Peiper L., *Komentarz do kodeksu postępowania cywilnego*, Kraków 1934.
- Perelman Ch., *Logika prawnicza. Nowa retoryka*, Warszawa 1980.
- Pozycja ustrojowa sędziego*, red. K. Gonera, R. Piotrowski, Warszawa 2015.
- Półtorak N., *Imagine – rola prawa i prawników w integracji europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2021, nr 3.
- Rodziewicz J., *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000.
- Sikora A., *Praktyka Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniach na podstawie art. 267 TFUE w świetle orzecznictwa i ostatniej reformy procedury*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 11.
- Stelmach J., Brożek B., *Metody prawnicze*, Kraków 2004.
- Szpunar M., *Komentarz do art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 3, Warszawa 2012.
- Świątkowski A.M., *Prawny spór o zgodność z Konstytucją RP regulacji i ich następstw osiągnięcia „wieku emerytalnego” przez sędziów Sądu Najwyższego*, „Palestra” 2018, nr 10.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.
- Zaradkiewicz K., *Własność i jej ochrona jako wzorzec kontroli konstytucyjności. Wybrane problemy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2009, nr 3.
- Zieliński M.J., *Obniżenie ustawowej granicy przechodzenia w stan spoczynku przez sędziów sądów powszechnych, administracyjnych i Sądu Najwyższego w świetle przepisów dyrektyw nr 2000/78/WE oraz 2006/54/WE*, „Przegląd Sądowy” 2018, nr 10.

### AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.Urz. L 265/25, 29.09.2012).
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2021, poz. 137).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. 2019, poz. 84).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018, poz. 5).

**Uwaga! Artykuł został opublikowany w dwóch wersjach językowych – podstawą do cytowań jest wersja angielska**

---

ORZECZNICTWO

Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2016 r., III SO 3/16, LEX nr 2051075.

Postanowienie SN z dnia 30 sierpnia 2018 r., III PO 7/18, BOSN.

Uchwała SN z dnia 23 stycznia 2020 r., BSA I-4110-1/20, LEX nr 2770251.

Uchwała NSA z dnia 12 października 1998 r., OPS 5/98, ONSA 1999, nr 1, poz. 1.

Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18, BOSN.

Wyrok TK z dnia 7 marca 1995 r., W 9/94, OTK 1995, nr 1, poz. 20.

Wyrok TK z dnia 6 października 1998 r., K 36/97, OTK 1998, nr 5, poz. 65.

Wyrok TK z dnia 8 marca 2000 r., Pp 1/99, OTK 2000, nr 2, poz. 98.

Wyrok TK z dnia 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60.

Wyrok TK z dnia 21 marca 2000 r., K 14/99, OTK 2000, nr 2, poz. 61.

Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK 2005, nr 5, poz. 49.

Wyrok TK z dnia 29 listopada 2007 r., SK 43/06, OTK 2007, nr 10, poz. 130.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2008 r., SK 57/06, OTK 2008, poz. 63.

Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK 2010, nr 9, poz. 108.

Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, Dz.U. 2019, poz. 609.

Wyrok TK z dnia 25 marca 2019 r., K 12/18, OTK 2019, poz. 17.

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2019 r., C-585/19, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.

Wyrok TSUE z dnia 2 marca 2021 r., C-842/18.