

**„20-lecie przystąpienia 10 państw do Unii Europejskiej:
Nowy moment konstytucyjny dla Europy”
Pałac Trybunału, 2 i 3 maja 2024 r.**

Pierwsza sesja robocza, 2 maja 2024 r.

„Preliminary ruling proceedings: recent case-law on procedural aspects”

Jacek Chlebny, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego

*Mr President of the Court of Justice of the European Union,
Presidents and Justices of the European and National Courts,
Distinguished Guests and Colleagues,*

It is a privilege and a great honour for me to attend this conference. It is also a personal joy. At the time of our accession to the EU I was a judge of the Supreme Administrative Court. Therefore, I can truly say that I myself witnessed first-hand the changes in law and all the developments that happened as a result of our accession. It was a time of hard work and extreme challenges. We, judges, had to catch up with the case law of the Court in Luxembourg and mentally perceive the EU law as our own. It was also a testing time for judges. We had to become fully aware of the separation of powers and the importance of the rule of law.

Ladies and Gentlemen, now let me switch into Polish, please use your headphones unless you are familiar with my mother tongue.

Szanowni Państwo,

Moje wystąpienie podzieliłem na dwie części. W pierwszej chciałbym zwrócić uwagę na trudności towarzyszące sędziemu krajowemu, który podejmuje decyzję w sprawie zadania pytania prejudycjalnego. W drugiej części przedstawię przykłady wpływu odpowiedzi udzielanych przez Trybunał Sprawiedliwości na wypełnianie przez polski sąd administracyjny standardu ochrony wyznaczonego przez art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wskażę na przykłady z perspektywy sędziego sądu administracyjnego. W Polsce są dwa niezależne od siebie pionory sądownictwa, pomiędzy którymi nie ma powiązań organizacyjnych, funkcjonalnych ani orzeczniczych: sądownictwo administracyjne obejmujące 16 wojewódzkich sądów administracyjnych, nad którymi nadzór judykacyjny sprawuje Naczelny Sąd Administracyjny i sądownictwo powszechne, na czele którego stoi Sąd Najwyższy. Ma to

znaczenie dla wyboru przykładów – innego wyboru dokonałby sędzia Sądu Najwyższego albo sądu powszechnego, który uwzględniłby przykłady orzeczeń Trybunału dotyczące niezawisłości sędziów.

1. Trudności związane z zadaniem pytania prejudycjalnego mają różne źródła i charakter.

Mogą przykładowo wynikać z przepisów procesowych, które przewidują związanie najwyższego sądu krajowego granicami wniesionego środka zaskarżenia. Trudności powstają wówczas, jeżeli nie został podniesiony zarzut naruszenia przepisu prawa Unii Europejskiej albo przepisu prawa krajowego, który mógłby być łącznikiem z prawem Unii (np. przepisu krajowego implementującego przepis dyrektywy).

Kolejne utrudnienie może stanowić tzw. *przedsąd*, czyli wstępne badanie przez najwyższy sąd krajowy samej dopuszczalności rozpoznania wniesionego środka zaskarżenia. Trudności w tym przypadku powstają, jeżeli kryterium stosowane do *przedsądu* nie nawiązuje do prawa Unii.

Polskie przepisy nie przewidują wstępnego badania przez Naczelny Sąd Administracyjny dopuszczalności skargi kasacyjnej, co oznacza, że Naczelny Sąd Administracyjny nie ma dylematu, przed którym stanął Sąd Najwyższy Słowenii, zadając 9 marca 2023 r. pytanie prejudycjalne do TS w sprawie *Kubera*, sygn. C-144/23.

Polskie przepisy przewidują natomiast związanie Naczelnego Sądu Administracyjnego granicami wniesionego środka zaskarżenia.

Trudności, które może napotkać sędzia krajowy w związku z procedurą prejudycjalną, mogą być również następstwem działania władzy ustawodawczej. Ilustracją może być tutaj zmiana polskich przepisów w kwietniu 2019 r. Ustawodawca wyłączył wówczas kontrolę Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie uchwał Krajowej Rady Sądownictwa o przedstawieniu Prezydentowi RP kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego. Ustawodawca uznał jednocześnie za podlegające umorzeniu z mocy prawa sprawy toczące się już przed Naczelnym Sądem Administracyjnym na skutek skarg złożonych przed zmianą przepisów. Tymczasem w jednej z takich spraw, wszczętej przed Naczelnym Sądem Administracyjnym przed wejściem w życie nowych przepisów, zadano pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości.

Skład orzekający stanął więc przed dylematem: czy należy cofnąć zadane pytanie i umorzyć postępowanie, czy może postąpić inaczej?

Naczelny Sąd Administracyjny nie umorzył postępowania i nie wycofał zadanego do Trybunału Sprawiedliwości pytania, skierował natomiast w tej sprawie dodatkowe pytanie prejudycjalne. Pytanie to dotyczyło dopuszczalności ingerencji władzy ustawodawczej w tok już wszczętych przed Naczelnym Sądem Administracyjnym postępowań.

Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na to dodatkowe pytanie prejudycjalne, w wyroku z 2 marca 2021 r., C-824/18, w postępowaniu w sprawie *A.B. i Inni przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa* wyjaśnił między innymi, że ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa Unii Naczelny Sąd Administracyjny może uznać swoją dalszą właściwość i rozpoznać wniesione skargi kandydatów na stanowiska sędziów SN na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów. Tak też się stało. Powołany wyrok Trybunału Sprawiedliwości wskazuje nie tylko na granice ingerencji władzy ustawodawczej w toczące się indywidualne postępowania przed sądem krajowym, ale także potwierdza zakaz ingerencji władzy ustawodawczej w dialog, który sąd krajowy prowadzi z Trybunałem Sprawiedliwości. Oczywiste jest, że zakaz takiej ingerencji dotyczy również władzy wykonawczej.

Kolejnym zagadnieniem, które musi wziąć pod uwagę skład orzekający jest to, czy wykładnia przepisu prawa Unii jest oczywista i nie budzi wątpliwości, gdyż pozytywna odpowiedź na to pytanie może zwolnić Naczelny Sąd Administracyjny od obowiązku zadania pytania prejudycjalnego. W celu ustalenia, czy w danym przypadku występuje taka sytuacja, należy uwzględnić obowiązki sądu krajowego wynikające z wyroku z 6 października 2021 r., C-561/19 w sprawie *Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA*.

Z wyroku *Conorzio* wynikają dwa wymagania, których spełnienie przez sędziego sądu krajowego nie jest łatwe:

- po pierwsze, obowiązek wykładni przepisu prawa Unii przez sąd krajowy z uwzględnieniem różnych wersji językowych,
- po drugie, ustalenie istnienia rozbieżnych linii orzeczniczych między sądami państw członkowskich dotyczących stosowanego przepisu prawa Unii.

Wyrok *Consortio* ograniczył przy tym powyższe obowiązki do tych wersji językowych i linii orzeczniczych, które są znane sądowi krajowemu, zwłaszcza jeżeli na rozbieżności wskazują same strony.

Dopiero wykonanie wymienionych w sprawie *Consortio* obowiązków umożliwia powstrzymanie się przez Naczelny Sąd Administracyjny, jako sąd ostatniej instancji, od zadania pytania prejudycjalnego ze względu na oczywistość wykładni prawa Unii nie tylko dla Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale także dla innych najwyższych sądów krajowych, a nawet Trybunału Sprawiedliwości.

W trafnym, ale chyba trochę idealistycznym przesłaniu, które zawiera wyrok *Consortio*, kryje się niewątpliwie słuszny postulat potrzeby prowadzenia przez sąd krajowy badań prawno-porównawczych. Trzeba jednak zauważyć, że pełna realizacja tego standardu wymagałaby utworzenia prawnego mechanizmu współdziałania najwyższych sądów państw członkowskich. Sąd krajowy, zamierzający zadać pytanie, być może powinien wcześniej uzyskać od najwyższych sądów w innych państwach członkowskich informację o praktyce stosowania przepisu prawa Unii. Warto może taki mechanizm utworzyć. Inspiracją mogłaby tu być istniejąca współpraca Rad Stanu i Najwyższych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej w ramach stowarzyszenia *ACA–Europe*. Strona internetowa *ACA–Europe* umożliwia wymianę informacji o przepisach krajowych i praktyce orzeczniczej między najwyższymi sądami administracyjnym. Współpraca ta ma jednak charakter nieformalny i nie jest elementem postępowania zmierzającego do zadania pytania prejudycjalnego.

Wierzę, że pełna i rzetelna wiedza na temat porządków prawnych w innych państwach członkowskich, zdobyta na etapie formułowania pytań prejudycjalnych, byłaby również przydatna samemu Trybunałowi. W takim przypadku Trybunał z akt sprawy przedstawionych mu przez sąd krajowy poznałby stanowiska sądów innych państw członkowskich i w szerszym zakresie mógłby czerpać inspirację z krajowych porządków prawnych.

2. Chciałbym także przedstawić kilka przykładów wpływu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na standard ochrony sądowej udzielanej przez polski sąd administracyjny.

Z perspektywy sędziego polskiego sądu administracyjnego znaczenie miały, między innymi, wyroki w sprawie sądowej kontroli decyzji konsula o odmowie wydania wizy, dlatego że polskie przepisy wyłączały taką kontrolę.

W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny, Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 13 grudnia 2017 r., C-403/16, *El Hassani* potwierdził prawo obywatela państwa trzeciego do ochrony sądowej w razie odmowy wydania wizy Schengen. Na skutek wyroku *El Hassani* polskie przepisy zostały zmienione i strona uzyskała możliwość ochrony sądowej w sprawach wiz Schengen.

W kolejnej sprawie, także na skutek pytania Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczącego tym razem wizy krajowej (długoterminowej), Trybunał stwierdził obowiązek zagwarantowania sądowej kontroli tylko tych wiz długoterminowych, które służą realizacji uprawnień wynikających z prawa Unii (wyrok z 10 marca 2021 r., C-949/19, *M.A. przeciwko Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej w N.*). Ponieważ polskie przepisy wyłączające sądową kontrolę wiz krajowych nie uległy zmianie, sąd administracyjny ustala swoją właściwość w odniesieniu do każdej indywidualnej skargi w sprawie wizy krajowej bezpośrednio na podstawie prawa UE z powołaniem się na przywołany wyrok TS z 2021 r. w sprawie *M.A. przeciwko Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej*.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wpłynęło nie tylko na zakres właściwości sądu administracyjnego, ale także na zasady postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w niektórych kategoriach spraw.

Ogólną zasadą obowiązującą przed polskim sądem administracyjnym jest kontrola zaskarżonej decyzji według stanu faktycznego i prawnego istniejącego w chwili jej wydania. Sąd administracyjny nie rozpoznaje sprawy *ex nunc*, a więc z uwzględnieniem okoliczności faktycznych i prawnych aktualnych w dniu orzekania przez sąd. Taki obowiązek został jednak stwierdzony w orzecznictwie Trybunału w sprawach udzielenia cudzoziemcom ochrony międzynarodowej (wyrok TS z 29 lipca 2019 r., C-556/17, *Alekszij Torubarov*), w sprawach decyzji dublińskich (wyrok TS z 25 stycznia 2018 r., C-360/16, *Aziz Hasan*) albo w sprawach wydalania obywatela Unii z państwa członkowskiego (wyrok TS z 29 kwietnia 2004 r., C-482/01, *Georgios Orfanopoulos i Inni*, C-493/01).

Ze względu na powołane orzecznictwo Trybunału, polskie sądy administracyjne w wymienionych kategoriach spraw uwzględniają nowe, zgłoszone przez stronę, okoliczności

faktyczne, które zaistniały po wydaniu kontrolowanej decyzji administracyjnej, pomimo innej zasady wynikającej z prawa krajowego.

3. Wnioski podsumowujące.

Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że pozycję sądu krajowego wzmacnia prowadzenie bezpośredniego, bez udziału polityków, dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości. Wierzę, że dzięki pytaniom prejudycjalnym sądy krajowe współtworzą razem z Trybunałem Sprawiedliwości porządek prawny Unii Europejskiej. Sędzia krajowy przyczynia się do rozwoju nie tylko prawa Unii, ale również krajowego porządku prawnego, którego prawo Unii jest ważnym składnikiem.

Po drugie, wykonanie przez sąd krajowy obowiązków sformułowanych w wyroku w sprawie *Consozio* może wpływać na jakość zarówno stawianych pytań, jak i udzielanych na te pytania odpowiedzi. Ich lepsze wykonanie może nastąpić w wyniku ściślejszej współpracy najwyższych sądów krajowych, brak jest jednak obecnie formalnych, prawnych ram dla takiego współdziałania.

Po trzecie, z perspektywy polskiego sądu administracyjnego wskazane przeze mnie przykłady potwierdzają tezę, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wpłynęło na wzmocnienie gwarancji procesowych strony w postępowaniu.

Dziękuję Państwu za uwagę.