

Warunki odstąpienia od zastosowania normy prawa krajowego sprzecznej z prawem unijnym w sprawie sądowoadministracyjnej

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 października 2021 r., II GSK 1060/21¹

W sprawie sądowoadministracyjnej odmowa zastosowania przez sąd przepisu prawa krajowego z powodu uznania jego sprzeczności z prawem unijnym powinna być następstwem braku możliwości zapewnienia takiej zgodności w drodze pronunijnej wykładni prawa krajowego

Marta Kopacz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

marta.kopacz@uwm.edu.pl

ORCID: 0000-0002-6649-2314

<https://doi.org/10.26881/gsp.2023.2.16>

Glosa

Glosowany wyrok wpisuje się w istotę kontroli sądowoadministracyjnej, która obejmuje nie tylko legalność działania organów administracji publicznej, ale także legalność prawa, na podstawie którego organy podejmują zaskarżone działania. Wymaga bowiem zauważenia, że w sytuacji powzięcia przez sąd administracyjny wątpliwości co do legalności zastosowanego przez organ administracji prawa sąd ten musi najpierw uporać się z problemem ustalenia legalności tego prawa, a dopiero później (po wyjaśnieniu tej pierwszej wątpliwości) z zagadnieniem legalności kontrolowanego działania. W takim zaś ujęciu należy stwierdzić, że w postępowaniu sądowoadministracyjnym błędy wynikające zarówno z niewłaściwego stosowania prawa, jak i niewłaściwego stanowienia prawa obciążają organy administracji publicznej².

¹ Wyrok NSA z dnia 7 października 2021 r., II GSK 1060/21, CBOSA.

² Por. J. Drachal, R. Hauser, E. Mzyk, *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zielona Góra 2003, s. 41–42. Szerzej na ten temat zob. M. Kopacz, *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2, s. 40–54.

Należy także pamiętać, że po akcesji do Unii Europejskiej system prawny w Polsce obejmuje zarówno prawo krajowe, jak i prawo unijne. Zatem wyzwaniem dla skuteczności ochrony sądowej w realiach europeizacji jest złożoność współczesnych stosunków administracyjnoprawnych. Pogłębianie integracji, poprzez ustanawianie aktów prawnych służących realizacji europejskich polityk i swobód rynku unijnego, wymaga wieloaspektowej rekonstrukcji norm prawnych w konkretnej sprawie i uwzględniania w szerszym zakresie dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej³. Jedną z dyrektyw tego rodzaju wykładni prawa jest nakaz wykładni w zgodzie z prawem unijnym. Bezwzględnym obowiązkiem sądu administracyjnego, podobnie jak każdego innego organu władzy publicznej, jest bowiem zapewnienie skuteczności prawa unijnego. Jak słusznie zauważył Andrzej Wróbel, „z formuły Simmenthal⁴ wynika bezspornie, że wszystkie sądy krajowe, łącznie z tymi, które na mocy przepisów krajowych nie mają kompetencji do kontrolowania (konstytucyjności) ustaw, są obowiązane zapewnić pierwszeństwo prawu unijnemu i nie stosować lub pominąć wszystkie przepisy albo inne środki krajowe, które są sprzeczne z prawem unijnym. [...] W zakresie oceny zgodności prawa krajowego z prawem unijnym wyłączna kompetencja należy do sądu krajowego rozstrzygającego sprawę, który stosownie do okoliczności sprawy może zapewnić tę zgodność w drodze prounijnej wykładni prawa krajowego albo, gdy jest to niemożliwe, przez odmowę zastosowania przepisu prawa krajowego, który uznał za sprzeczny z prawem unijnym”⁵.

Źródłem nakazu interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym jest także art. 91 ust. 3 Konstytucji RP⁶. W świetle tego przepisu prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Zgodnie z tą dyrektywą sądy i inne organy stosujące prawo, interpretując przepisy, powinny wybrać taką interpretację, która jest przychylna dla prawa unijnego⁷. W przypadku niezgodności pomiędzy normą ustawową a normą unijną, której nie da się usunąć w drodze wykładni, sądy winny odmówić stosowania normy ustawowej. Tak rozumiana zasada pierwszeństwa prawa organizacji międzynarodowych nie wpływa jednak na moc obowiązującą prawa krajowego, powoduje natomiast wyłączenie tego prawa z podstawy prawnej rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie. W takim przypadku sąd krajowy nie ma obowiązku zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK lub Trybunał) z pytaniem prawnym, gdyż w świetle art. 188 ust. 1–3 Konstytucji RP wtórne prawo europejskie nie jest objęte

³ Por. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszevska, M. Kruś, Warszawa 2022, s. 251.

⁴ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r., 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA*, ZOTSiSPI 1978, nr 3, poz. 629.

⁵ A. Wróbel, *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 494–495.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.; dalej: Konstytucja RP).

⁷ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016, s. 148.

kognicją tego Trybunału⁸. Dokonywana w ramach sądowego stosowania prawa ocena zgodności określonych regulacji prawa krajowego z prawem UE, jako nadrzędnym wzorcem, winna być traktowana jako forma stosowania prawa unijnego. W szerokim ujęciu także wykładnia przepisów krajowych zgodnie z wzorcem unijnym (narzędzie wykładni pronunijnej), jak również wynik takiego procesu interpretacji winny być postrzegane jako forma stosowania prawa UE⁹.

Takie ujęcie omawianego zagadnienia prezentowane jest także w orzecznictwie krajowym. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) z dnia 11 października 2021 r. (II GOK 15/18, CBOSA), w którym podniesiono, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego, co jednoznacznie wynika również z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, realizuje się w płaszczyźnie stosowania prawa, a nie jego obowiązywania, a więc w płaszczyźnie poziomej, treściowej, nie zaś hierarchicznej kolizji norm prawa krajowego i prawa unijnego. Ujawnienie się tego rodzaju kolizji wymaga natomiast jej rozstrzygnięcia na płaszczyźnie stosowania prawa w sposób mający służyć zagwarantowaniu efektywności prawa unijnego oraz jednolitości jego stosowania.

Jednakowo zasada pierwszeństwa prawa unijnego rozumiana jest również w orzecznictwie TK, z którego wynika, że jeśli sąd nie ma wątpliwości co do treści normy prawa unijnego – powinien odmówić zastosowania sprzecznego z nią przepisu ustawy i zastosować bezpośrednio przepis prawa wspólnotowego, ewentualnie – jeśli nie jest możliwe jego bezpośrednie zastosowanie – szukać możliwości wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym i jego oczekiwaniami, zaś w wypadku pojawienia się wątpliwości interpretacyjnych na tym tle powinien zainicjować tryb prejudycjalny w tej kwestii. Fakt zaś, że konkretny przepis ustawy krajowej nie zostanie zastosowany, nie przesądza o konieczności uchylecia ustawy, chociaż w większości wypadków może oznaczać wyraźny postulat pod adresem ustawodawcy dotyczący zmiany takiego przepisu¹⁰.

Z zagadnieniem kolizji norm prawa krajowego i prawa unijnego zmierzył się także NSA w glosowanym wyroku. Wymaga przy tym podkreślenia, że odmowa zastosowania przepisu prawa krajowego uznanego przez ten Sąd za spreczny z prawem unijnym była następstwem braku możliwości zapewnienia jego zgodności z tym prawem w drodze pronunijnej wykładni prawa krajowego.

Argumenty sądu, które legły u podstaw takiej oceny, zasługują na aprobatę.

Dla porządku należy wskazać, że glosowany wyrok został wydany po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Ministra Sprawiedliwości od wyroku sądu pierwszej instancji

⁸ Szerzej na ten temat zob. stanowisko Sejmu RP z dnia 7 kwietnia 2022 r. nr BAS-WAK-913/21, w sprawie wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 12 lutego 2021 r. (K 2/21); [http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_K_2_21/\\$file/Stanowisko_K_2_21.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/stanowiskaTK.nsf/nazwa/Stanowisko_K_2_21/$file/Stanowisko_K_2_21.pdf) [dostęp: 21.11.2022].

⁹ M. Baran, *Omówienie podstawowych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zagadnienia stosowania z urzędu prawa unijnego* [w:] tenże, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.

¹⁰ Por. postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 177 oraz wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005, nr 5, poz. 49.

uwzględniającego skargę na decyzję tego organu w przedmiocie odwołania ze stanowiska komornika sądowego. Podstawę prawną wydania kontrolowanej przez sąd decyzji stanowił art. 19 ust. 1 pkt 2 ustawy o komornikach sądowych¹¹, w świetle którego „Minister Sprawiedliwości z urzędu odwołuje, w drodze decyzji, komornika z zajmowanego stanowiska, jeżeli komornik ukończył 65. rok życia”. W glosowanym wyroku NSA podzielił stanowisko sądu pierwszej instancji, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy Rady UE nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy¹². W konsekwencji NSA uznał, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. jako przepis niezgodny z wymogami prawa unijnego, tj. dyrektywy 2000/78/WE, nie może być zastosowany. Zauważył bowiem, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS)¹³ – na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zagwarantowania przestrzegania zasady niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78/WE poprzez niestosowanie, w razie potrzeby, jakichkolwiek sprzecznych z nią przepisów prawa krajowego.

W art. 2 ust. 1 lit. a dyrektywy 2000/78/WE dyskryminacja bezpośrednia w odniesieniu do zatrudnienia i pracy została określona jako przypadek, gdy osobę traktuje się mniej przychylnie, niż traktuje się, traktowano lub traktowano by inną osobę w porównywalnej sytuacji ze względu m.in. na wiek. Należy przy tym zauważyć, że wiek, podobnie jak i pozostałe kryteria różnicujące wymienione w art. 1 tej dyrektywy, nie został zdefiniowany. Nie ma jednak wątpliwości, co podkreśla także TS w swoim orzecznictwie, że oparty na nim zakaz dyskryminacji odnosi się do osób w różnym wieku – zarówno młodych, jak i starszych, choć w praktyce częstsze zastosowanie znajduje wobec tych ostatnich. Dlatego też w preambule do dyrektywy 2000/78/WE podkreśla się potrzebę „podjęcia właściwych działań na rzecz integracji społecznej i gospodarczej osób starszych” (motyw 6) oraz „zwrócenia szczególnej uwagi na pomoc starszym pracownikom, aby mogli oni w szerszym zakresie uczestniczyć w życiu zawodowym” (motyw 8)¹⁴.

Zgodnie natomiast z motywem 25 dyrektywy 2000/78/WE „zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest podstawowym elementem na drodze do osiągnięcia celów określonych w wytycznych dotyczących zatrudnienia i popierania zróżnicowania zatrudnienia. Jednakże w niektórych okolicznościach różnice w traktowaniu ze względu na wiek mogą być uzasadnione i wymagają wprowadzenia szczególnych przepisów, które

¹¹ Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2023 r., poz. 590 ze zm.; dalej: u.k.s.).

¹² Dyrektywa Rady UE nr 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. UE L 303 z 2.12.2000, s. 16; dalej: dyrektywa 2000/78/WE).

¹³ Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2009 r., C-388/07, *The Queen, na wniosek The Incorporated Trustees of the National Council for Ageing (Age Concern England) przeciwko Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, ZOTSiSPI 2009, nr 3A, poz. I-1569.

¹⁴ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Dyskryminacja ze względu na wiek w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (przeгляд wybranych rozstrzygnięć z lat 2014–2016)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11, s. 37.

mogą się różnić w zależności od sytuacji Państw Członkowskich. Należy więc odróżnić odmienne traktowanie, które jest uzasadnione, w szczególności wynikającymi z prawa celami polityki zatrudnienia, rynku pracy i kształcenia zawodowego, od dyskryminacji, która musi być zakazana". W świetle jednak art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78/WE uzasadnienie odmiennego traktowania ze względu na wiek musi być obiektywne i racjonalne, a środki służące realizacji tych celów muszą być właściwe i konieczne.

W zgodzie z powołanymi przepisami pozostaje zatem poszukiwanie przez NSA stosownego uzasadnienia odmiennego traktowania ze względu na wiek zarówno w przyjętej regulacji ustawy o komornikach sądowych, jak i w uzasadnieniu projektu tej ustawy¹⁵. W ten sposób NSA próbował ocenić zgodność prawa krajowego z prawem unijnym w drodze pronunijnej wykładni prawa krajowego. Naczelny Sąd Administracyjny doszedł przy tym do słusznego przekonania, że analiza argumentacji wskazywanych przez projektodawcę nie jest wystarczająca do dokonania takiej wykładni przepisu art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s.

Nie sposób uznać za obiektywne i racjonalnie uzasadnione twierdzenie projektodawcy o negatywnym wpływie osiągnięcia przez komorników 65. roku życia na przebieg postępowania egzekucyjnego. Argumentacja ta nie została bowiem poparta żadnymi danymi wskazującymi np. na wzrost liczby przypadków istotnych uchybień w pracy komorników, którzy ukończyli 65. rok życia. Nieprzedstawienie natomiast jakichkolwiek dowodów wskazujących na konieczność i niezbędność zmian w zakresie obniżenia wieku (z 70. do 65. roku życia), z którego upływem następuje odwołanie komornika z urzędu z zajmowanego stanowiska, uniemożliwia wyrażenie poglądu, że wybrane środki mające służyć do realizacji celu są właściwe i konieczne.

W tych okolicznościach trafna jest konstatacja NSA, że samo osiągnięcie wieku emerytalnego przez komornika nie może uzasadniać jego odwołania, gdyż ani szybkość, ani sprawność postępowania nie jest warunkowana wiekiem, lecz charakterem i celem czynności egzekucyjnych. Żadna z czynności egzekucyjnych nie wymaga od komorników szczególnej sprawności fizycznej, która wyróżniałaby ich na tle innych zawodów prawniczych. Ma zatem rację NSA, przyjmujący za sądem pierwszej instancji, że odwołanie komornika sądowego z chwilą ukończenia 65. roku życia skutkuje traktowaniem komorników mniej korzystnie w porównaniu z innymi osobami wykonującymi prawniczą działalność zawodową i posiadającymi również status funkcjonariuszy publicznych lub zawodu zaufania publicznego, takimi jak: notariusze, sędziowie czy prokuratorzy. W konsekwencji na aprobatę zasługuje ocena NSA, że art. 19 ust. 1 pkt 2 u.k.s. stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2000/78/WE i z tego powodu nie może znaleźć zastosowania w kontrolowanej sprawie.

¹⁵ Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 1582.

Literatura

- Baran M., *Omówienie podstawowych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zagadnienia stosowania z urzędu prawa unijnego* [w:] tenże, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014.
- Drachal J., Hauser R., Mzyk E., *Dwuinstancyjne sądownictwo administracyjne*, Zielona Góra 2003.
- Kopacz M., *Legalność działania organów administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym a kontrola tej legalności sprawowana przez sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2014, nr 2.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Dyskryminacja ze względu na wiek w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (przeгляд wybranych rozstrzygnięć z lat 2014–2016)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017, nr 11.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2016.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Zasada efektywnej ochrony sądowej na tle zjawisk europeizacji, automatyzacji i pragmatyzacji jurysdykcji administracyjnej* [w:] *Kierunki rozwoju jurysdykcji administracyjnej*, red. M. Szewczyk, L. Staniszewska, M. Kruś, Warszawa 2022.
- Wróbel A., *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.

Streszczenie

Marta Kopacz

Warunki odstąpienia od zastosowania normy prawa krajowego sprzecznej z prawem unijnym w sprawie sądownoadministracyjnej

W glosowanym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny dokonał oceny zgodności z prawem unijnym przepisu prawa krajowego. Przepis ten dotyczył odwołania komornika z zajmowanego stanowiska po ukończeniu 65. roku życia. Sąd uznał, że przepis ten stanowi przejaw dyskryminacji bezpośredniej w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. a dyrektywy 2000/78/WE i z tego powodu nie może znaleźć zastosowania w kontrolowanej sprawie. Odmowa zastosowania tego przepisu była następstwem braku możliwości zapewnienia jego zgodności z prawem unijnym w drodze pronunijnej wykładni prawa krajowego. W glosie ocenę sądu uznano za prawidłową.

Słowa kluczowe: sprawa sądownoadministracyjna; sprzeczność norm prawnych; stosowanie prawa unijnego; wykładnia pronunijna.

Summary

Marta Kopacz

Conditions for Waiving the Application of a Provision of National Law Contrary to EU Law in an Administrative Court Case

In the judgment, the Supreme Administrative Court assessed the compatibility with EU law of a provision of national law. This provision concerned the dismissal of a bailiff from his position upon reaching the age of 65. The Court held that the provision was a manifestation of direct discrimination within the meaning of Article 2(2)(a) of Directive 2000/78/EC and therefore could not be applied in the case under review. The refusal to apply this provision was the consequence of the impossibility of ensuring its compatibility with EU law by means of a pro-EU interpretation of national law. In the commentary, the court's assessment was considered correct.

Keywords: administrative court case; contradiction of legal norms; application of EU law; pro-EU interpretation.