

Jarosław Hołub

Pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 14, 75-87

2007

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JAROSŁAW HOŁUB

Pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Prejudicial questions aimed at the European Tribunal of Justice

Postępowanie prejudycjalne (o wydanie orzeczenia wstępnego) to jedna z procedur stosowanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS). Na mocy postanowień Traktatu Nicejskiego, w celu odciążenia ETS od liczby przekazywanych spraw, kompetencje do rozpatrywania określonych kategorii pytań prawnych posiada również Sąd Pierwszej Instancji. Postępowanie o wydanie orzeczenia wstępnego ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania systemu prawnego Wspólnot Europejskich. Wpływa na ujednoczenie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. To stwierdzenie potwierdza orzecznictwo ETS. W wyroku w sprawie P. Foglia p. M. Novello ETS uznaje za cel postępowania prejudycjalnego „zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe wszystkich państw członkowskich”.¹ W orzeczeniu dotyczącym sprawy Rheinmühlen p. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel ETS podkreślił znaczenie tego postępowania dla zachowania wspólnotowego charakteru traktatowych przepisów.² Prawo wspólnotowe cechują szczególne właściwości, nietypowy charakter ma także stosowanie tego prawa i wspólnotowa ochrona prawna. Konsekwencją zapewnienia jednolitości interpretacji i stosowania tych uregulowań prawnych jest skuteczność prawa wspólnotowego. Postępowanie prejudycjalne ma za zadanie nie dopuścić do sytuacji, w której sądy krajowe w różny (zgodny z ich tradycją prawną, regułami i metodami wykładni) sposób interpretowałyby przepisy prawa WE. Ten tryb postępowania przed Trybunałem przyczynił się do wykształcenia podstawowych zasad prawa wspólno-

¹ Wyrok z 16.12.1981 r., 244/80, ECR 1981.

² Wyrok z 16.01.1974 r., 146/73, ECR 1974.

towego, takich jak prymat uregulowań prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, zasada bezpośredniego skutku, czy zasada odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa. Procedura ta pozwala zapewnić Trybunałowi pozycję strażnika jedności systemu prawa wspólnotowego.³

Postępowanie uregulowane w art. 234 TWE określane jest mianem odesłania wstępnego lub prejudycjalnego (*preliminary reference*). Przedstawiciele polskiej literatury przedmiotu są podzieleni w kwestii poprawności powyższych pojęć na oznaczenie tej instytucji. Część używa w swoich publikacjach zamiennie wyrażeni: „odesłanie wstępne / prejudycjalne”, „pytanie wstępne / prejudycjalne”.⁴ Inni przedstawiciele polskiej doktryny prawa wspólnotowego opowiadają się za określeniem „pytanie prawne”, które istnieje i jest stosowane w polskim języku prawnym i prawniczym. Argumentują, iż instytucja funkcjonująca w prawie wspólnotowym jest zbliżona do istniejącej w polskim systemie instytucji pytań prawnych przedstawianych przez sądy Trybunałowi Konstytucyjnemu czy Sądowi Najwyższemu.⁵ Niektórzy autorzy nie wklajając się w powyższy spór, używają terminów „wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego”, „procedura art. 234 TWE”.⁶

PODSTAWY PRAWNE POSTĘPOWANIA PREJUDYCJALNEGO

Zasadniczą podstawą prawną postępowania prejudycjalnego jest art. 234 [dawny 177] Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). Stanowi on, że:

Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do wydawania orzeczeń wstępnych dotyczących:

- a) wykładni niniejszego Traktatu,
- b) ważności i wykładni aktów instytucji Wspólnoty i Europejskiego Banku Centralnego,
- c) wykładni statutów instytucji powołanych aktem Rady, jeżeli jest to przewidziane w tych statutach.

Jeżeli taka kwestia zostanie podniesiona przed sądem lub trybunałem państwa członkowskiego i jeżeli sąd ten lub trybunał uzna, że do wydania przezeń orzeczenia konieczna jest uprzednia decyzja co do podniesionej kwestii, to przedstawi tę kwestię Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości do rozstrzygnięcia.

³ W. Czaplński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2002, s. 69.

⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 696 i n.

⁵ A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Lublin, 2005, s. 770–771.

⁶ M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 104 i n.

Jeżeli taka kwestia zostanie podniesiona w sprawie zawisłej przed sądem lub trybunałem państwa członkowskiego, od którego orzeczenia nie przysługuje środek odwoławczy według prawa krajowego, to sąd ten jest obowiązany przedstawić tę kwestię Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości do rozstrzygnięcia.⁷

Niezwykle istotne znaczenie ma także art. 225 ust. 3 TWE, który stanowi, że Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpoznawania pytań prawnych wnoszonych na podstawie art. 234 TWE w poszczególnych dziedzinach prawa określonych w statucie. Sąd Pierwszej Instancji może uznać, że dana kwestia wymaga wydania orzeczenia, które może wpłynąć na jedność i spójność prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji uprawniony jest do przedstawienia sprawy do rozpoznania i rozstrzygnięcia Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. ETS sprawuje kontrolę nad orzeczeniami Sądu Pierwszej Instancji dotyczącymi pytań prejudycjalnych jedynie wyjątkowo, na warunkach i w granicach określonych przez statut, jeżeli zachodzi poważne ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa wspólnotowego.

Art. 234 TWE jest stosowany też w sprawach dotyczących wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób (tytuł IV TWE) zgodnie z postanowieniami art. 68 [73p] TWE.⁸ Przepis ten został włączony do TWE na mocy postanowień Traktatu Amsterdamskiego. Daje on sądom lub trybunałom wydającym orzeczenia niezaskarżalne, w przypadku pojawienia się w sprawie zawisłej przed nimi kwestii wykładni przepisów tytułu IV lub wspólnotowych aktów prawnych opartych na tym tytule, prawo do wniesienia pytania prawnego do ETS. Instytucję pytań prejudycjalnych wprowadza także przepis art. 35 w związku z art. 46 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską (TUE). Uregulowania te dotyczą tytułu VI TUE poświęconego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Przepisy dotyczące odesłania wstępnego znajdują rozwinięcie w Statucie Trybunału Sprawiedliwości, w jego Regulaminie Proceduralnym oraz w Obwieszczeniu informacyjnym ETS w sprawie wszczynania procedur prejudycjalnych przez sądy krajowe. Obwieszczenie to nie ma charakteru wiążącego, a jedynie znaczenie informacyjne. We wstępie do Obwieszczenia zaznaczono, iż udziela ono jedynie „praktycznych wskazówek, które [...] mogą być użyteczne, aby ETS uniknął trudności, które czasem napotyka”. Mimo iż dokument ten jest formalnie pozbawiony charakteru prawnego, to część użytych w nim stwierdzeń pochodzi wprost z orzecznictwa Trybunału, co czyni go przydatnym przewodnikiem po instytucji pytań prawnych wnoszonych do ETS.⁹

⁷ Tekst art. 234, [w:] A. Wróbel, *op. cit.*, s. 773.

⁸ Tekst art. 68, [w:] A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty europejskie*, Lublin 2004, s. 147.

⁹ C. Mik, *op. cit.*, s. 697.

LEGITYMACJA DO WNIESIENIA PYTANIA PRAWNEGO W TRYBIE ART. 234 TWE

W trybie art. 234 TWE z pytaniami prawnymi do ETS mogą się zwracać „sądy lub trybunały państw członkowskich”. Należy podkreślić, że pojęcie sądu (trybunału) w prawie wspólnotowym różni się od tego terminu w prawie wewnętrznym państw wspólnotowych. Nie zawsze organy, które przepisy prawa krajowego uznają za sądy, będą nimi w świetle unormowań wspólnotowych. Jeszcze częściej występują w orzecznictwie ETS sytuacje, w których następuje uznanie za sąd organu nieposiadającego takiego statusu według prawa wewnętrznego. ETS stwierdza, czy dany organ jest sądem, oceniając następujące czynniki: legalne pochodzenie organu (utworzony na podstawie ustawy), stałość (musi mieć charakter stały), obligatoryjność jurysdykcji (jest obowiązkowy dla podsądnych), działanie według zasady kontradyktoryjności (rozstrzyga sprawę sporne między stronami), stosowanie reguł prawnych (czy orzeka na podstawie prawa) oraz jego niezawisłość i niezależność. Należy zaznaczyć, że Trybunał skłania się ku opcji materialnej rozumienia pojęcia „sąd”. Zalicza do tej kategorii nie tylko organy nazwane sądami i stanowiące część aparatu państwowego zajmującego się wymiarem sprawiedliwości, ale także różne organy spełniające wymienione kryteria. Za sądy mogą być zatem uznane w formalnym rozumieniu – sądy powszechne i najwyższe o ogólnej właściwości rzeczowej, a także sądy administracyjne. W przypadku sądów konstytucyjnych ETS nie wypowiedział się jednoznacznie, uzależniając decyzję od statusu i zasad funkcjonowania sądu konstytucyjnego w danym państwie. Kwalifikacja sądowa organów administracyjnych jest w pewnych przypadkach skomplikowana. Świadczy o tym przykład brytyjskiego urzędnika administracyjnego określanego mianem Sędziego Imigracyjnego (*Immigration Adjudicator*). Trybunał Sprawiedliwości uznał go za organ sądowy, ponieważ: został ustanowiony na mocy ustawy jako organ właściwy do rozpoznawania sporów dotyczących prawa wejścia i pobytu cudzoziemców w Zjednoczonym Królestwie, jest organem stałym i orzekającym na podstawie prawa, a prowadzone przed nim postępowanie ma charakter kontradyktoryjny. Poza tym jego decyzje mają moc wiążącą, są uzasadniane i w określonych sytuacjach przysługuje od nich odwołanie do Imigracyjnego Sądu Apelacyjnego (*Immigration Appeal Tribunal*). Podobnie jak sędziowie korzysta z gwarancji niezawisłości.¹⁰ Orzeczenie uznające organ administracyjny za sąd zapadło w stosunku do komisji złożonej z ekspertów w dziedzinie cel (*Tariefcommissie*). Podobnie orzeczono w sprawie austriackiego Federalnego Urzędu ds. Zamówień Publicznych.¹¹ Orzecznictwo Trybunału w kwestii kwalifikacji organów jako sądów w rozumieniu art. 234 TWE jest niejednoznaczne i niespójne. Na podstawie wydanych orzeczeń można jednak stwierdzić, że ETS bierze pod uwagę kryterium funkcji jurysdykcyjnej organu

¹⁰ C. Mik, *op. cit.*, s. 701–702.

¹¹ M. Górka, *op. cit.*, s. 108–109.

w systemie prawnym danego państwa. W związku z tym pytanie prawne przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich może wnieść organ, który w imieniu państwa sprawuje władzę sądowniczą.

Zgodnie z art. 234 TWE odesłania wstępne mogą przedkładać sądy (lub trybunały) „państw członkowskich”. ETS zaliczył do nich także sądy (i trybunały) terytoriów zamorskich państw-członków oraz państw członkowskich EFTA. Trybunał uznał także, że uprawniony jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Gospodarczej Beneluksu (*Benelux Court of Justice*), odpowiedzialny za zapewnienie jednolitego stosowania prawa wspólnego dla państw Beneluksu (sprawa *Parfums Christian Dior SA i Parfums Christian Dior BV p. Evora BV*).¹² Legitymacji do wszczęcia postępowania z art. 234 TWE nie posiadają sądy państw trzecich, związanych ze Wspólnotą układem stowarzyszeniowym.

Przepis art. 234 TWE uprawnia sądy niższej instancji, a zobowiązuje sądy, od których orzeczeń nie przysługują środki prawne, do wnoszenia pytań prawnych. Przekazanie sprawy do ETS przez sąd niższej instancji zależy od swobodnego uznania sądu. Swobodnie decyduje on o tym, z jakim pytaniem, na którym etapie postępowania i czy w ogóle zgłosić się do Trybunału. W stosunku do sądów, od orzeczeń których nie przysługuje środek prawny, art. 234 TWE formułuje obowiązek wnoszenia pytań prawnych do ETS. W doktrynie istnieją dwie koncepcje dotyczące tych sądów. Teoria konkretna za sąd, który podlega obowiązkowi z art. 234 uznaje ten, od którego decyzji w konkretnej, analizowanej sprawie nie przysługuje środek odwoławczy. Przeciwna jej koncepcja abstrakcyjna opiera się na twierdzeniu, że chodzi o sądy, od których orzeczeń zwykle (bądź też w żadnym przypadku) nie przysługuje środek odwoławczy. Europejski Trybunał Sprawiedliwości skłania się ku teorii konkretnej. Potwierdza to orzeczenie wydane w sprawie *Costa p. ENEL*.¹³ Trybunał uznał w nim, że sąd państwa członkowskiego, od którego orzeczenia nie przysługuje środek zaskarżenia, ma obowiązek zwrócić się z pytaniem wstępnym, mimo że w innych sprawach orzeczenia tego sądu mogą być przedmiotem zaskarżenia. Z obowiązku zwrócenia się z pytaniem prawnym do ETS sąd jest zwolniony w sytuacji prowadzenia postępowania incydentalnego lub podejmowania zarządzeń tymczasowych, nawet jeśli nie przysługują od nich środki zaskarżenia.

Trybunał określił wyjątki od obowiązkowego przedkładania zapytań wstępnych. Po pierwsze zaliczył do nich brak rzeczywistego związku kwestii, która miałaby być przedstawiona ETS, ze sprawą będącą przedmiotem postępowania toczącego się przed sądem krajowym. Orzeczenie wstępne powinno być niezbędne dla wydania orzeczenia w danej sprawie. ETS stwierdził, że sądy krajowe są zwolnione z tego obowiązku, jeśli kwestia interpretacji prawa wspólnotowego podniesiona w pytaniu

¹² Wyrok z 04.11.1997r., 337/95, ECR 1997.

¹³ Wyrok z 15.07.1964 r., 6/64, ECR 1964.

prawnym „byłaby całkowicie obojętna z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy, tzn. uzyskana od Trybunału odpowiedź w żaden sposób nie mogłaby wpłynąć na wynik sprawy”.¹⁴ Po drugie: sądy nie są obowiązane do wszczynania postępowania z art. 234 TWE, gdy ETS orzekał wcześniej w podobnej sprawie i wypowiedział się w materialnie identycznej kwestii (doktryna *acte éclairé*). Nie ma znaczenia, jaki charakter miały oba postępowania i czy pytania złożone odnośnie danej kwestii były takie same. Jeżeli jednak sąd krajowy ma wątpliwości co do identyczności praw, może ponownie zwrócić się do ETS. Możliwość ponownego wniesienia pytania istnieje także wtedy, gdy sąd krajowy ma trudności ze zrozumieniem lub stosowaniem poprzedniego orzeczenia, albo gdy pojawia się nowa kwestia prawna lub nowy element, który może wpłynąć na odmienną wykładnię ETS.¹⁵ W przypadku, gdy nie zachodzi żadna z wymienionych sytuacji, „autorytet poprzednio dokonanej w ramach artykułu 234 interpretacji prawa wspólnotowego może znieść obowiązek sądu krajowego przekazania sprawy do Trybunału, gdyż obowiązek ten byłby wówczas pozbawiony merytorycznego uzasadnienia”. W rzeczywistości, sądy krajowe powoływały się na wcześniejsze orzeczenia wstępne, nawet jeśli sprawy nie były identyczne i samodzielnie rozstrzygały problemy związane z prawem wspólnotowym. Trzecią sytuacją znoszącą obowiązek wystąpienia z odesłaniem wstępnym jest przypadek jasności przepisu wspólnotowego, a w związku z tym brak wątpliwości ze strony sądu krajowego co do prawidłowego zastosowania tego przepisu (doktryna *acte éclairé*). Doktrynę tę poparła w 1978 roku Komisja Europejska, potwierdzając, że sądy nie muszą w każdej kwestii dotyczącej prawa wspólnotowego zwracać się do Trybunału.¹⁶

Prawo wspólnotowe przewiduje określone okoliczności, których zaistnienie powoduje nałożenie na sądy niższej instancji obowiązku wystąpienia z pytaniem prawnym do ETS, mimo iż w myśl art. 234 TWE są one uprawnione (a nie obowiązane) do przedkładania odesłań wstępnych. Ze względu na to, że wyłączną jurysdykcję do orzekania o ważności wspólnotowego prawa pochodnego ma Europejski Trybunał Sprawiedliwości, to, gdy kwestia taka pojawi się przed sądem krajowym, nie może on stwierdzić, że dany przepis prawny nie obowiązuje. Decyzja taka zakłóciłaby jednolitość stosowania prawa Wspólnot Europejskich. Sąd krajowy ma zatem dwie możliwości: uznać przepis za ważny i zastosować go bez przedkładania pytań prawnych Trybunałowi lub zwrócić się do ETS z wnioskiem o wydanie w tej kwestii orzeczenia wstępnego.¹⁷ W doktrynie przeważa pogląd, że sąd niższej instancji nie jest zobowiązany do przedstawienia pytania wstępnego tylko wtedy, gdy uzna przepis prawa wspólnotowego za posiadający moc obowiązującą. Formuluje się także twier-

¹⁴ M. Górka, *op. cit.*, s. 114.

¹⁵ C. Mik, *op. cit.*, s. 705.

¹⁶ M. Górka, *op. cit.*, s. 114–115.

¹⁷ *Ibid.*, s. 110–111.

dzenie, że sąd ma obowiązek przedstawić pytanie prawne, gdy ma wątpliwości co do obowiązywania danego przepisu prawnego.¹⁸ Uznaje się również, zgodnie z orzecznictwem ETS, a wbrew postanowieniom art. 234 TWE, że sądy krajowe „mają obowiązek, gdy kwestia ważności aktu pojawi się w postępowaniu przed sądem krajowym, przekazania sprawy do Trybunału”.¹⁹ Poza przedstawionymi przypadkami, przedłożenie pytania prejudycjalnego przez sąd niższej instancji zależy od jego swobodnego uznania.

PRZEDMIOT PYTANIA PRAWNEGO

W art. 234 TWE wymieniono kwestie, co do których można zastosować instytucję pytań wstępnych. Przedmiotem pytania prejudycjalnego mogą być: wykładnia Traktatu, ważność i wykładnia aktów instytucji (organów) WE i Europejskiego Banku Centralnego, wykładnia statutów instytucji powołanych aktem Rady, jeżeli jest to przewidziane w tych statutach.

Przedmiotem orzeczenia wstępnego ETS nie może być ważność przepisów traktatowych. Rozstrzygnięcie w kwestii ważności postanowień pierwotnego prawa wspólnotowego podlega bowiem regulacji publicznego prawa międzynarodowego i należy do Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze.²⁰ Odesłanie wstępne można natomiast wnosić co do „wykładni Traktatu”. Na pojęcie traktatu w rozumieniu art. 234 TWE składają się: Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej wraz z traktatami uzupełniającymi i zmieniającymi oraz protokołami i oświadczeniami do tych traktatów, a także umowy o przystąpieniu państw do Unii Europejskiej. „Wykładnia” polega na ustalaniu znaczenia przepisu prawnego. ETS traktuje to pojęcie szerzej, także jako tworzenie zasad prawa WE i określanie bezpośredniej skuteczności danego przepisu.²¹

Do „aktów instytucji Wspólnoty” zalicza się zarówno akty wiążące – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, jak i nieposiadające mocy wiążącej – opinie, zalecenia, a także rozporządzenia i decyzje wydawane przez Europejski Bank Centralny. Przedmiotem zapytania odnoszącego się do aktów prawnych instytucji WE może być, po pierwsze, problematyka interpretacji, po drugie kwestia obowiązywania tych aktów. W drugim przypadku ETS bada zgodność aktu prawa pochodnego z prawem pierwotnym. Sąd krajowy może także złożyć wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego w sprawie interpretacji uprzedniego orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, niedopuszczalne jest jednak kwestionowanie jego

¹⁸ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 805–806.

¹⁹ M. Górka, *op. cit.*, s. 111.

²⁰ *Ibid.*, s.104.

²¹ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 787–788.

ważności.²² Przedmiot zapytań mogą stanowić także akty Parlamentu Europejskiego oraz tzw. ogólne zasady prawa wspólnotowego. Aktami Wspólnoty są również umowy międzynarodowe, których stroną jest Wspólnota Europejska. Pytanie prawne może dotyczyć wykładni tych umów, jednak tylko w zakresie kompetencji Wspólnoty i wyłącznie wtedy, gdy postanowienia umowy są dla Wspólnoty wiążące. Trybunał nie jest kompetentny do orzekania w ramach art. 234 TWE co do interpretacji postanowień prawa międzynarodowego.²³

Niezwykle istotne jest rozgraniczenie wykładni od stosowania prawa. Przedmiotem pytania prawnego może być wykładnia prawa wspólnotowego, która należy niepodzielnie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Stosowanie prawa stanowi natomiast wyłączną kompetencję sądu występującego z odesłaniem wstępnym. Trybunał nie jest zatem upoważniony do stosowania norm prawa WE do konkretnych okoliczności sprawy ani do weryfikowania stanu faktycznego sprawy (sprawa *Costa p. ENEL*). Nie jest władny dokonywać wykładni przepisów prawa krajowego i stwierdzać, że nie mają one mocy obowiązującej,²⁴ nawet jeśli ustanowiono je w celu realizacji przepisu prawa wspólnotowego. Trybunał nie może także wypowiadać się co do zgodności przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich z prawem WE.²⁵ Należy jednak podkreślić, że ETS modyfikuje nieco tę rygorystyczną zasadę, stwierdzając w orzeczeniu wstępnym sposób interpretacji przepisu prawa wspólnotowego, a poprzez to wykluczając regulację krajową o danej treści.²⁶ Przyjmuje się także pogląd, że sądy krajowe powinny raczej formułować pytania o prawo wspólnotowe. Trybunał może udzielić odpowiedzi w sposób ułatwiający sądowi dokonanie samodzielnej oceny przepisu prawa krajowego pod kątem zgodności z normami prawa wspólnotowego.

Analizując orzecznictwo ETS, można spotkać orzeczenia, w których Trybunał wydał wyrok w trybie art. 234 TWE, pomimo że sprawa rozpatrywana przez sąd krajowy miała charakter czysto wewnętrzny. ETS wypowiedział się w tej kwestii, ponieważ „prawo wspólnotowe miało zastosowanie w danej sprawie poprzez odesłanie do niego w krajowych przepisach prawnych”.²⁷ Sztandarowym przykładem orzecznictwa odnoszącego się do problemu odesłania jest sprawa *Dzodzi*.²⁸ ETS uznając swoją kompetencję w tej sprawie, orzekł, iż: „w związku z podziałem zadań sądowych pomiędzy sądy krajowe i ETS [...] ETS wydaje orzeczenie

²² *Ibid.*, s. 788–791.

²³ M. Górka, *op. cit.*, s. 106–107.

²⁴ Wyrok z 20.02.1973 r., w sprawie „F.O.R.” p. „V.K.S.” 54–72, ECR 1973.

²⁵ Wyrok z 30.10.1975 r., w sprawie *Rey Soda p. Cassa Conguaglio Zuccherio*, 23/75, ECR 1975.

²⁶ W. Czapliński, *op. cit.*, s. 70.

²⁷ A. Knade-Plaskacz, *Pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawach czysto wewnętrznych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 1, s. 30.

²⁸ Wyrok z 18.10.1990 r., 297/88 i 197/89, w sprawie *Dzodzi p. Belgian State*, ECR 1990.

prejudycjalne bez – co do zasady – wnikania w okoliczności, w których sądy krajowe wystosowały pytanie [...]. Jeśli sąd krajowy przyjmie pogląd, że przepis prawa wspólnotowego ma zastosowanie – wskutek odwołania się do niego przez prawo krajowe – do czysto wewnętrznej sytuacji będącej przedmiotem sporu toczącego się przed tym sądem, sąd ten jest uprawniony do żądania od ETS orzeczenia prejudycjalnego[...]”. ETS ograniczył jednak swoją jurysdykcję do rozstrzygnięcia wyłącznie w przedmiocie prawa wspólnotowego.²⁹

PRZEBIEG PROCEDURY PREJUDYCJALNEJ

Wszczęcie postępowania prejudycjalnego możliwe jest po spełnieniu przesłanek wskazanych w art. 234 TWE. Od wystąpienia tych czynników uzależniona jest skuteczność wniesienia zapytania. Po pierwsze, treść zapytania dotyczy wykładni i/lub ważności przepisów prawa wspólnotowego, ETS nie ma bowiem kompetencji do rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności prawa krajowego i jej zgodności z prawem WE. Po drugie, kwestia wykładni i/lub obowiązywania prawa wspólnotowego pojawiła się w trakcie rozpatrywania sprawy, która zawisła przed sądem krajowym i ma z tą sprawą rzeczywisty związek. Po trzecie, rozstrzygnięcie tej kwestii jest konieczne do wydania przez sąd orzeczenia co do istoty sprawy. Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że przesłanka ta zachodzi we wszystkich sytuacjach z wyjątkiem tych, w których „odpowiedź na pytanie prawne w żaden sposób nie wpłynie na wynik sprawy”.³⁰ Sąd krajowy powinien ponadto mieć racjonalne wątpliwości co do rozumienia lub zakresu zastosowania normy wspólnotowej.

ETS odrzuca wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego lub odmawia udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne, gdy kwestia poruszona w zapytaniu: nie dotyczy prawa wspólnotowego, jest zbyt ogólna (np. wątpliwość powzięta przez sąd krajowy jest trudna do zidentyfikowania), nie ma związku ze sprawą zawisłą przed sądem krajowym, nie ma charakteru prawnego, nie jest zrozumiała ze względu na niewystarczające określenie okoliczności faktycznych i prawnych lub gdy nadużyto instytucji pytania prejudycjalnego. Sąd państwa członkowskiego ma obowiązek przedstawić Trybunałowi niezbędne dokumenty umożliwiające podjęcie słusznej decyzji. Wniosek o wydanie orzeczenia musi być odpowiednio zredagowany, fakty powinny być wyeksponowane, a pytania postawione w sposób niepozostawiający wątpliwości co do ich znaczenia i sensu. Istnieje możliwość uzupełnienia braków w pytaniu prawnym.³¹ W sprawie Foglia p. Novello ETS sformułował warunki, które

²⁹ A. Knade-Plaskacz, *op. cit.*, s. 31.

³⁰ Wyrok w sprawie CILFIT p. Ministry of Health, 283/81, ECR 1982.

³¹ O. Trzaskalska, *Postępowanie prejudycjalne przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości*, „Prawo i Podatki Unii Europejskiej” 2006, nr 1, s. 57.

powinna spełniać treść pytania prawnego. Wymienia wśród nich przedstawienie przez sąd krajowy powodów świadczących o niezbędności odpowiedzi Trybunału dla rozstrzygnięcia sprawy związanej z daną kwestią, zaprezentowanie „kontekstu prawnego, którego dotyczy wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez ETS”, a także „ustalenie podstawy faktycznej i rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących prawa wewnętrznego”.³²

Wniosek o wydanie orzeczenia wstępnego ma postać autonomicznej decyzji sądu, tzn. podejmuje ją samodzielnie sąd krajowy. Ma ona charakter proceduralny. Skutkiem wydania tej decyzji jest zawieszenie postępowania przed sądem krajowym do czasu rozstrzygnięcia przez ETS pytania prawnego. Wniosek może zostać złożony w każdym postępowaniu, a decyzja o jego wniesieniu powinna zapaść na takim etapie, aby stan faktyczny i prawny danej kwestii był czytelny. Sędzia decyduje o tym, uwzględniając zasadę efektywności i ekonomii procesowej. Strony postępowania toczącego się przed sądem krajowym mogą wystąpić z wnioskiem o przedłożenie pytania prawnego, ale ostateczna decyzja należy do sądu. Czy strony (przynajmniej jedna z nich) mogą się odwołać od decyzji sądu o wystąpieniu do ETS z zapytaniem prawnym? Zdaniem Trybunału przepis art. 234 nie wyklucza, aby wniosek „pozostawał przedmiotem procedur odwoławczych, jakie są normalnie dostępne w ramach prawa krajowego” (Rheinmühlen p. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel).³³ To, czy odwołanie od decyzji powoduje zawieszenie postępowania, zależy od norm prawa krajowego. ETS nie bada, czy decyzja o przedłożeniu zapytania jest zgodna z przepisami prawa krajowego i czy ma charakter prawomocny. Trybunał jest związany wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego do czasu ewentualnego wycofania go przez sąd krajowy lub uchylenia go przez sąd wyższej instancji. W przypadku zaistnienia jednej z wyżej wymienionych sytuacji, Trybunał traci podstawę do wydania orzeczenia i musi się powstrzymać od rozpatrzenia wniosku.³⁴ Ponadto Trybunał jest związany pytaniem zawartym we wniosku, a zatem „nie może udzielać odpowiedzi na pytania niezadane we wniosku ani na te, których sędzia państwa członkowskiego nie zadał lub odmówił postawienia”.³⁵

Art. 234 TWE nie zawiera postanowień dotyczących procedury przed ETS. Uregulowania w tym zakresie znajdują się w Statucie ETS, Regulaminie ETS oraz Obwieszczeniu informacyjnym ETS w sprawie wszczynania procedur prejudycjalnych przez sądy krajowe. Zgodnie z Obwieszczeniem decyzja sądu krajowego o przedłożeniu pytania prawnego powinna być przesłana listem poleconym na adres ETS. List ma być zaadresowany do Sekretarza ETS. Sekretarz powiadamia o pytaniu prawnym strony postępowania, państwa członkowskie, Komisję oraz instytucję WE, która wydała akt rozpatrywany w postępowaniu prejudycjalnym. W ciągu 2 miesięcy

³² A. Wróbel, *op. cit.*, s. 806–807.

³³ M. Górka, *op. cit.*, s. 116.

³⁴ *Ibid.*, s. 117.

³⁵ O. Trzaskalska, *op. cit.*, s. 57.

od powiadomienia mogą one złożyć „pisma procesowe lub uwagi pisemne”. Odesłanie przekazuje się także Sędziemu Sprawozdawcy oraz Rzecznikowi Generalnemu. Przed przystąpieniem do etapu ustnego postępowania (etap pisemny kończy się przedłożeniem uwag i pism), Sędzia Sprawozdawca przedstawia sprawozdanie wstępne. Następnie cały ETS zbiera się na posiedzenie. Na nim zapada decyzja o nieprzeprowadzeniu postępowania ustnego. powiadania się zainteresowanych, którzy w terminie 1 miesiąca mogą przedłożyć żądanie wysłuchania.³⁶

W przypadku, gdy kwestia zawarta w pytaniu była wcześniej przedmiotem orzeczenia Trybunału lub gdy można odpowiedź wywnioskować z dotychczasowego orzecznictwa lub nie został spełniony wymóg rozsądnej wątpliwości, ETS może postanowić o odesłaniu sądu krajowego do konkretnego wyroku albo do orzecznictwa.³⁷

Postępowanie prejudycjalne kończy wydanie orzeczenia wstępnego, które przesyłane jest do sądu krajowego występującego z pytaniem. Sąd powinien poinformować Trybunał o wpływie orzeczenia wstępnego na sprawę główną, może także przesłać wyrok kończący sprawę.

CHARAKTER I SKUTKI ORZECZENIA WSTĘPNEGO

Orzeczenie wstępne staje się wiążące z dniem jego ogłoszenia. Jest ono prawnie wiążące dla sądu krajowego, który wniósł pytanie prawne, „jak również dla sądów niższej i wyższej instancji, które mogą orzekać w tej samej sprawie”.³⁸ Sąd krajowy, który zwrócił się z pytaniem prawnym, ma obowiązek zastosować przy rozstrzygnięciu danej sprawy orzeczenie wstępne ETS (wynika to z zasady *res iudicata* – powaga rzeczy osądzonej). Obowiązek ten jest konsekwencją jednolitej interpretacji prawa wspólnotowego, do której dąży ETS. Sąd krajowy, do którego należy ocena, czy orzeczenie Trybunału może być zastosowane do danego stanu faktycznego, może zwrócić się ponownie do Trybunału.³⁹ Jest to możliwe, gdy sąd państwa członkowskiego napotka na trudności w zrozumieniu wykładni albo zastosowaniu orzeczenia wstępnego lub przedłoży nowe fakty w sprawie, które mogą doprowadzić do wydania odmiennego orzeczenia wstępnego.⁴⁰

Kwestia związania wyrokiem wstępnym innych sądów państw członkowskich jest bardziej złożona. Przy jej omawianiu należy dokonać podziału orzeczeń wstępnych na interpretacyjne oraz na stwierdzające ważność (nieważność) aktu prawnego prawa wspólnotowego.

³⁶ C. Mik, *op. cit.*, s. 710–711.

³⁷ *Ibid.*, s. 711.

³⁸ M. Górka, *op. cit.*, s. 118.

³⁹ O. Trzaskalska, *op. cit.*, s. 60.

⁴⁰ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 811.

W przypadku orzeczeń interpretacyjnych Trybunał sugeruje, że inne sądy krajowe powinny stosować poprzednie orzeczenia ETS, ale przyznaje, że mogą także w podobnej sprawie wnieść o wydanie nowego orzeczenia wstępnego. Wydaje się więc, że wyroki wstępne Trybunału o charakterze interpretacyjnym mają „ograniczoną moc wiążącą *erga omnes*”.

Orzeczenie stwierdzające, że akt instytucji WE (np. rozporządzenie Rady lub Komisji) jest nieważny, skierowane jest bezpośrednio do sądu zadającego pytanie, ale Trybunał stwierdził, że „każdy inny sąd krajowy powinien uznać ten akt za nieważny dla celów mającego zapaść orzeczenia”. Nie odebrał sądom prawa do wniesienia pytania prawnego odnośnie do wcześniej podniesionej kwestii, którą Trybunał rozpatrzył, stwierdzając, że dany akt prawny jest nieważny. Sądy nie mogą przedstawić ponownie pytania o obowiązywanie aktu wspólnotowego uznanego przez Trybunał za nieważny. Jeżeli ETS stwierdzi dany akt prawa wspólnotowego za ważny, orzeczenie to nie ma mocy wiążącej *erga omnes*. Istnieje bowiem możliwość wzięcia pod uwagę (przez inny sąd w innym postępowaniu) nowych argumentów mogących dać podstawę do wydania orzeczenia stwierdzającego nieważność tego aktu prawnego.⁴¹

Orzeczenia wstępne ETS są co do zasady skuteczne *ex tunc*, co oznacza, że „przepis prawa wspólnotowego, którego wykładnią była przedmiotem odpowiedzi ETS [...], winien być interpretowany zgodnie z orzeczeniem Trybunału, począwszy od jego wejścia w życie, a nie od daty wydania wyroku przez ETS”.⁴² Orzeczenie ETS stosuje się do stanów faktycznych powstałych przed jego ogłoszeniem. Przyjęcie reguły skuteczności *ex tunc* orzeczenia jest skutkiem dążenia do ujednolicenia interpretacji przepisów prawa wspólnotowego. Trybunał posiada jednak prawo do ograniczenia skutku orzeczeń w czasie (wg reguły *ex nunc*), uwzględniając zasadę pewności obrotu prawnego i dobrej wiary.

ZAKOŃCZENIE

Postępowanie w sprawie wydania orzeczenia wstępnego jest aksjologicznie najistotniejszym spośród procedur ETS. Orzeczenia wydane na podstawie art. 234 TWE stanowią ponad połowę wszystkich orzeczeń wydawanych przez Trybunał. Na mocy Traktatu Nicejskiego kompetencja w zakresie tej procedury przysługuje także Sądowi Pierwszej Instancji, ale jedynie w sprawach określonych w statucie ETS (art. 225 ust. 3 TWE).⁴³ Istnieje zatem szansa na odciążenie ETS, a przez to skrócenie trwania postępowania prejudycjalnego (obecnie rozpatrzenie wniosku i wydanie orzeczenia przez Trybunał zabiera ok. 2 miesiące). Taka sytuacja wpływa na

⁴¹ *Ibid.*, s. 811.

⁴² D. Miąsik, *Temporalne skutki wyroków Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Lublin, 2005, s. 845.

⁴³ A. Wróbel, *op. cit.*, s. 781–782.

wydłużenie postępowania przed sądem krajowym, który podjął decyzję o wniesieniu pytania prawnego do Trybunału.

W trybie art. 234 TWE Trybunał może ocenić kwestię obowiązywania aktów instytucji WE, potwierdzając lub negując ich zgodność z pierwotnym prawem wspólnotowym.

Instytucja pytań prejudycjalnych nie tylko przyczynia się do ujednoczenia interpretacji norm wspólnotowych. Pomaga także sądom państw członkowskich w rozumieniu, a w konsekwencji we właściwym, uwzględniającym specyfikę prawa wspólnotowego, stosowaniu tego prawa. Stanowi także wyraz zasady współpracy prawnej pomiędzy Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości a sądami państw członkowskich.

SUMMARY

Prejudicial proceedings (on passing an initial decision) are among the procedures applied by the European Tribunal of Justice. The proceedings on passing an initial decision have fundamental importance for the functioning of the legal system of the European Communities. The institution of prejudicial questions contributes to unification of the interpretation of community norms; it also helps the courts of the membership countries to understand and in consequence, to apply this law in the proper way, taking into consideration the specific character of the community law.