

Hubert Bekisz
Uniwersytet Warszawski

W POSZUKIWANIU REMEDIUM NA BEZRADNOŚĆ JEDNOSTKI WOBEC UNIKANIA PRZEZ SĄDY KRAJOWE PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH DO TSUE – STANOWISKO ETPCZ I SĄDÓW KONSTYTUCYJNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

I. WPROWADZENIE

Procedura prejudycjalna w Unii Europejskiej kojarzona jest przede wszystkim z zapewnieniem jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. W ten sposób możliwość wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym¹ do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej² przez każdy sąd krajowy państwa członkowskiego, niezależnie od instancji i przeszkód w prawie wewnętrznym³, ma zapewnić niezakłócony dialog sądowy i prowadzić do spójności orzeczniczej. Ze względu na przypisanie pytaniu prejudycjalnemu do TSUE takiej właśnie funkcji, gdzieś w tle pozostaje jego znaczenie dla ochrony praw jednostki. Tymczasem prawo Unii Europejskiej jest systemem, w którym to właśnie jednostka ma być beneficjentem dobrodziejstw, które z niego wynikają⁴. W celu realizacji tej idei konieczne jest, by sądy krajowe, które orzekają w sprawach z elementem transgranicznym, stają się sądami unijnymi, odpowied-

¹ W opracowaniu zamiennie stosowane jest nazewnictwo „pytanie prejudycjalne”, „pytanie wstępne”, „odesłanie prejudycjalne”, „pytanie prawne”. Zob. w tej kwestii E. Wojtaszek-Mik, *Ustalenia terminologiczne*, (w:) M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 15–18.

² W dalszej części opracowania również jako „TSUE” i „Trybunał Sprawiedliwości”.

³ W szczególności w wyroku w sprawie C-188/10 z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli*, EU:C:2010:363, TSUE orzekł, że sądy krajowe państw członkowskich muszą „zachować swobodę zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważają za niezbędne i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją”.

⁴ W polskiej literaturze szczególną uwagę na znaczenie pytania prejudycjalnego dla ochrony praw jednostki zwróciła A. Kastelik-Smaza. Zob. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010,

nio interpretowały i stosowały prawo Unii Europejskiej. Jest ono na tyle skomplikowane i dynamiczne, że aktywny dialog sądowy z TSUE za pośrednictwem procedury prejudycjalnej staje się niezbędnym⁵.

Kapitalne znaczenie ma na tym tle pytanie, czy jednostka jako strona postępowania przed sądem krajowym ma jakiegokolwiek możliwości obrony w sytuacji, gdy ten ostatni uchyla się od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Przyjmując założenie, że „gospodarzami” procedury prejudycjalnej są sądy, które mają pozostawiony szeroki margines oceny, czy przedłożyć pytanie do TSUE, może się wydawać, że jednostka pozostaje bezradna. Rzeczywiście, nie bez racji jest teza o luce w prawie Unii Europejskiej polegającej na braku skutecznych środków prawnych umożliwiających jednostce sprzeciwienie się bierności sądu krajowego⁶.

Interesującym zjawiskiem, które rodzi pewne nadzieje, jest próba wypełnienia rzeczony luki przez inne centra decyzyjne stosujące prawo w systemie multicentrycznym. W ostatnich latach wykształciły się bowiem linie orzecznicze Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷ oraz sądów konstytucyjnych państw członkowskich odnoszące się do odstępowania przez sądy krajowe od procedury prejudycjalnej, traktowanego przez nie jako naruszenie prawa do rzetelnego procesu⁸. Jednostka uzyskała tym samym możliwość realizacji przepisów prawa Unii Europejskiej za pośrednictwem skargi do ETPCz i skargi konstytucyjnej⁹. Już w tym miejscu należy jednak zaznaczyć, że dochodzi na tym tle do

s. 17–20, ale również cała publikacja i inne pozycje autorki, które będą przytaczane w niniejszym opracowaniu.

⁵ Jak wskazuje R. Grzeszczak „mandat unijny sądu krajowego aktywuje się w sytuacjach spraw unijnych, tzn. takich, w których stosuje się prawo unijne”. Sprawa unijna występuje przede wszystkim w momencie odwołania się do bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego, ale również kiedy stosowane są przepisy prawa krajowego przyjęte w celu implementowania dyrektywy, czy też przepisy prawa krajowego, które w praktyce pokrywają się z regulacjami prawa UE. Zob. szerzej R. Grzeszczak, *Pytania prejudycjalne w obszarze praw człowieka. Praktyczny podręcznik dla sędziów*, Warszawa 2018, s. 10–11.

⁶ C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU*, „German Law Journal” 2015, Vol. 16, s. 1699–1700; A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 352, jako przykłady głosów w doktrynie o istnieniu luki w systemie ochrony jednostki w prawie UE.

⁷ W dalszej części opracowania również jako „ETPCz” i „Trybunał Strasburski”.

⁸ W zależności od przyjętego wzorca kontroli może być to także prawo do sądu, prawo do sędziego ustawowego, czy też prawo do skutecznej ochrony sądowej.

⁹ Generalnie poza przyjętym zakresem rozważań pozostawiam inne środki prawne, które można podjąć wobec naruszenia obowiązku zadania pytania prejudycjalnego, w tym w szczególności możliwość uzyskania odszkodowania na podstawie zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa unijnego, co wyraźnie dopuścił TSUE w wyrokach w sprawach *Köbler* oraz *Traghetti del Mediterraneo*. Szczegółowo na ten temat M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, Rozdział II: *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa jako konsekwencja naruszenia prawa unijnego przez sąd krajowy*.

pewnego zróżnicowania standardów, ponieważ skarga konstytucyjna ma szansę znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadku przyjęcia przez państwo członkowskie modelu skargi przeciwko aktom stosowania prawa¹⁰. Przedstawienie dotychczasowych osiągnięć i aktualnych trendów w orzecznictwie Trybunału Strasburskiego i sądów konstytucyjnych państw członkowskich ze szczególnym uwzględnieniem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który wypracował w tym zakresie najbogatsze orzecznictwo, stanowiące inspirację dla innych sądów konstytucyjnych, a także ocena tego zjawiska, są celem niniejszego artykułu.

Słuszne wydaje się poprzedzenie szczegółowych rozważań kilkoma uwagami natury ogólnej na temat charakteru prawnego pytania prejudycjalnego do TSUE (punkt II artykułu). Niezbędne jest ustalenie, w jakim zakresie wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym jest obowiązkiem sądu krajowego i jakie odstępstwa od niego są dopuszczalne. Warto także zastanowić się nad perspektywą polską i tym, z czego wynika niska aktywność polskich sądów w zakresie odsłań prejudycjalnych. W dalszej części zostanie przedstawione orzecznictwo ETPCz na temat naruszenia art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹¹ poprzez uchybienie obowiązкови wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym (punkt III artykułu) oraz stanowisko sądów konstytucyjnych, które dopuściły swoją kognicję w zakresie orzekania o skardze konstytucyjnej przeciwko takiemu naruszeniu (punkt IV artykułu). Opracowanie zostanie zakończone próbą sformułowania konkluzji w świetle prawa polskiego (punkt V artykułu). Przedstawione w artykule tezy nie powinny mieć wyłącznie charakteru ciekawostki naukowej i obserwacji innych systemów prawnych. Należy rozpatrywać je w kontekście Polski, w szczególności mając na uwadze zbyt małą liczbę pytań prejudycjalnych formułowanych przez polskie sądy¹².

¹⁰ Ze względu na brzmienie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, który dopuszcza skargę konstytucyjną wyłącznie przeciwko aktowi normatywnemu, *de lege lata* nie można zastosować tej konstrukcji w prawie polskim.

¹¹ Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284. W dalszej części opracowania również jako „EKPCz” lub „Konwencja”.

¹² W konsekwencji przyjętą metodą badawczą jest przede wszystkim konstytucyjne prawo porównawcze. W doktrynie zwraca się uwagę na potrzebę poszukiwania odpowiednich konstrukcji prawnych we własnym systemie konstytucyjnym poprzez badanie rozwiązań przyjętych w innych państwach. Zob. M. Tushnet, *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham 2014, s. 8.

II. CHARAKTER PRAWNY PYTANIA PREJUDYCJALNEGO DO TSUE

1. ISTOTA PROCEDURY PREJUDYCJALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Trudno jest przyjąć dzisiaj monteskiuszowską metaforę o tym, że sędzia jest tylko „ustami ustawy”. System prawny stał się znacznie trudniejszy zarówno z punktu widzenia jego zrozumienia, jak i zasad jego stosowania. Nie do przyjęcia jest także kelsenowska koncepcja hierarchicznego systemu źródeł prawa. System prawny stał się bowiem multicentryczny¹³. Prawo tworzone jest przez wiele centrów decyzyjnych, które jednocześnie zachowują kompetencje do jego wiążącej interpretacji¹⁴. W Europie prawo jest tworzone i stosowane na poziomie wewnętrznym (krajowym), międzynarodowym (ze szczególną rolą EKPCz i ETPCz) oraz unijnym.

W konsekwencji na sądach krajowych spoczywa obowiązek stosowania prawa unijnego. *Ratio legis* wprowadzającego instytucję pytania prejudycjalnego art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁵ jest przede wszystkim udzielenie pomocy sędziemu krajowemu, który ma trudności z prawidłowym zastosowaniem prawa unijnego¹⁶. Orzekając o sprawie z elementem transgranicznym, sędzia krajowy może bowiem mieć wątpliwości odnośnie do wykładni lub obowiązywania określonego postanowienia prawa unijnego. Strona postępowania generalnie nie ma wpływu na decyzję sędziego krajowego w zakresie wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Może jedynie sygnalizować konieczność wszczęcia procedury prejudycjalnej za pomocą dostępnych w danym kraju środków prawnych¹⁷. W doktrynie już jakiś czas temu zauważono jednak, że oprócz zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania prawa unijnego, procedura prejudycjalna ma jednocześnie zasadnicze znaczenie właśnie dla jednostek, gwarantując realizację ich uprawnień¹⁸. Jest to tym bardziej istotne, biorąc pod uwagę fakt, że jednostka nie może bezpośrednio zainicjować postępowania przed TSUE. Wobec tego art. 267 TFUE, przynajmniej w sposób pośredni, może zapewnić jednostce realizację uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej. Dzieje

¹³ Więcej o koncepcji multicentryczności E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.

¹⁴ E. Łętowska, *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3.

¹⁵ Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 47 (wersja skonsolidowana). W dalszej części opracowania również jako „TFUE”.

¹⁶ T. Koncewicz, *Zagadnienia procedury w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu*, „Radca Prawny” 2001, nr 4, s. 26.

¹⁷ M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, *Pytanie...*, s. 92.

¹⁸ C. Callies, M. Ruffert, *Kommentar zu EUV und EGV*, Neuwied 1999, s. 1803.

się tak, kiedy skład orzekający przychyliła się do stanowiska strony postępowania o konieczności wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym¹⁹.

Wykorzystanie procedury prejudycjalnej przez sądy krajowe jest jednak w wielu państwach członkowskich niedostateczne²⁰. Czyni to niemożliwym utrzymanie pewności prawa UE oraz prowadzi do rozbieżności w jego wykładni i stosowaniu. Niestety statystycznie jedno z ostatnich miejsc pod względem liczby zadawanych pytań prejudycjalnych zajmuje Polska²¹. Bynajmniej nie jest to spowodowane brakiem wątpliwości polskich sędziów w zakresie obowiązowania lub wykładni prawa unijnego. M. Safjan, oceniając ten stan rzeczy, wyróżnia następujące przyczyny tego zjawiska²²: 1) niedostateczna jakość systemu kształcenia z zakresu prawa europejskiego na poziomie uniwersyteckim, jak również kształcenia aplikantów sądowych i sędziów w ramach szkoleń organizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury (KSSP), 2) bariera psychologiczna wynikająca z wytworzenia się błędnego przeświadczenia sędziów o tym, że formułowanie pytań prejudycjalnych oznacza przejaw zależności i podporządkowania hierarchicznego sądów krajowych, 3) brak stanowiska sędziego specjalizującego się w prawie europejskim, analizującego na bieżąco orzecznictwo TSUE²³, 4) statystyka sądowa, która nie uwzględnia konieczności wydłużenia postępowania w sprawach, w których dochodzi do odesłania prejudycjalnego, co przekłada się na ocenę pracy sędziowskiej.

W celu zilustrowania problemu warto przytoczyć przykładową sprawę z elementem transgranicznym rozstrzyganą przez polski sąd. W 2009 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach orzekał w kwestii odmowy rejestracji samochodu osobowego sprowadzonego z Wielkiej Brytanii²⁴. Pojazd uzyskał negatywny wynik przeprowadzonego w Polsce badania technicznego. Przyczyną decyzji odmownej było umieszczenie układu kierowniczego po prawej stronie.

¹⁹ A. Kastelik-Smaza, *Procedura pytań prejudycjalnych a ochrona praw jednostki*, (w:) C. Mik, *Pytanie prejudycjalne...*, s. 156.

²⁰ M. Safjan, *Dlaczego dialog pomiędzy sądami bywa trudny? O barierach pytań prejudycjalnych*, Warszawa 2014, s. 7.

²¹ Do 9 listopada 2017 r. polskie sądy zadały zaledwie 122 pytania prejudycjalne. W 2016 r. było ich 19 (co i tak stanowi poprawę w stosunku do poprzednich lat). Z kolei dla przykładu sądy niemieckie w 2016 r. wystąpiły z 84, a sądy włoskie z 64 pytaniami wstępnymi. Dane pochodzą z materiałów szkoleniowych autorstwa A. Frąckowiak-Adamskiej, *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka, część I: Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2017, s. 5.

²² M. Safjan, *Dlaczego dialog...*, s. 15.

²³ M. Safjan postuluje wprowadzenie takiej funkcji w sądach, powołując się na przykład Niemiec.

²⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 22 kwietnia 2009 r., II SA/Ke 157/09, Lex nr 535998.

Skarżący powoływał się na przepisy dyrektywy 70/311/EWG²⁵, które wprowadzają zakaz odmowy rejestracji i dopuszczenia do ruchu drogowego pojazdu, który spełnia przewidziane w niej wymagania. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach nie podzielił jednak tej argumentacji. Orzeczenie zostało wydane wyłącznie na podstawie polskich przepisów, które zakazują dopuszczenia do ruchu drogowego pojazdów z układem kierowniczym po prawej stronie. Zawisłej przed sądem sprawy wprost jednak dotyczyła wskazana dyrektywa, a także wynikająca z prawa pierwotnego Unii Europejskiej swoboda przepływu towarów. Problem dopuszczenia do ruchu pojazdów z układem kierowniczym po prawej stronie w państwie z ruchem prawostronnym może nie być łatwy do rozstrzygnięcia, a jednocześnie zawiera w sobie element transgraniczny. Pojawiła się więc dobra okazja do skorzystania przez sąd krajowy z procedury prejudycjalnej.

Wprawdzie ostatecznie sprawa miała swój finał przed TSUE, jednak ze względu na skargę przeciwko uchybieniu przez państwo członkowskie zobowiązaniom traktatowym wniesioną przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Trybunał orzekł, że uzależniając rejestrację pojazdu od przełożenia koła kierownicy na lewą stronę, Polska naruszyła prawo unijne²⁶. Pojawia się więc pytanie, czy nie lepiej byłoby, gdyby sprawa została rozstrzygnięta w ramach dialogu sądowego poprzez przedłożenie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach pytania prejudycjalnego?

2. ZOBOWIĄZANIE SĄDU KRAJOWEGO DO PRZEDŁOŻENIA PYTANIA PREJUDYCJALNEGO

2.1. PRAWO CZY OBOWIĄZEK?

Poszukując remedium na bierność sądów krajowych wobec procedury prejudycjalnej, należy przede wszystkim rozważyć, w jakim stopniu i na jakich zasadach są one zobowiązane do korzystania z niej. Jeżeli mowa byłaby wyłącznie o uprawnieniu do uzyskania pomocy ze strony TSUE w rozstrzygnięciu sporu z elementem transgranicznym, wszelkie rozważania na ten temat mogłyby mieć charakter iluzoryczny.

Statuujący procedurę prejudycjalną art. 267 TFUE przede wszystkim uprawnia sądy państw członkowskich do wystąpienia z pytaniem wstępnym, jednak w pewnym zakresie wprowadza zobowiązanie do takiego działania. Zgodnie z akapitem 3 tego przepisu sąd jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału, jeżeli wątpliwość co do wykładni prawa pierwotnego lub pochodnego albo ważności prawa pochodnego powstanie w sprawie zawisłej przed sądem, którego

²⁵ Dyrektywa Rady z dnia 8 czerwca 1970 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do układów kierowniczych pojazdów silnikowych i ich przyczep, Dz.Urz. UE L 133 z 18.06.1970, s. 10.

²⁶ Wyrok TSUE z dnia 20 marca 2014 r., *Komisja v. Polska*, w sprawie C-639/11, EU:C:2014:173.

orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Oznacza to, że w pewnych okolicznościach odesłanie prejudycjalne jest nie kompetencją dyskrecjonalną sądu krajowego, lecz jego obowiązkiem.

Należy zaznaczyć, że obowiązek przedłożenia pytania prejudycjalnego wpisuje się w ideę współpracy między sądami krajowymi, w ramach ich odpowiedzialności za stosowanie prawa unijnego, a Trybunałem Sprawiedliwości. Współpraca ta ma na celu zapewnienie prawidłowego stosowania i jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich²⁷. Wobec tego, obowiązek wystąpienia z pytaniem do TSUE ma przede wszystkim zapobiec rozwinęciu w danym państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa UE²⁸. W przełomowych z punktu widzenia zasady odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego wyrokach w sprawach *Köbler*²⁹ i *Traghetti del Mediterraneo*³⁰ Trybunał podkreślał, że sąd orzekający w ostatniej instancji stanowi z definicji ostatni organ, przed którym jednostka może dochodzić uprawnień wynikających z prawa unijnego. W konsekwencji sądy, których rozstrzygnięcia są niezaskarżalne według prawa wewnętrznego, nie mogą dopuścić do braku zapewnienia jednolitej wykładni przepisów prawa na poziomie krajowym. Oczywiście samo dojście do sytuacji, w której to sąd ostatniej instancji sformułował pytanie prejudycjalne należy ocenić negatywnie. Rozstrzygnięcie zaistniałych wątpliwości na jak najwcześniejszym etapie postępowania jest zarówno w interesie stron, jak i w interesie publicznym³¹.

2.2. SĄD, KTÓREGO ORZECZENIA NIE PODLEGAJĄ ZASKARŻENIU

Rozumienie sformułowania zawartego w akapicie 3 art. 267 TFUE nie jest oczywiste. Przez sądy, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, można rozumieć zarówno te, które generalnie pozostają najwyżej w hierarchii sądów w ustroju państwa (teoria abstrakcyjna), jak również te, od których orzeczeń w konkretnej sprawie nie przysługuje środek zaskarżenia (teoria konkretna)³². Niewątpliwie pojęcie sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu nabrało charakteru autonomicznego w prawie unijnym na skutek orzecznictwa TSUE.

²⁷ Wyrok TS z dnia 9 września 2015 r., *X i van Dijk*, w połączonych sprawach C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564.

²⁸ Wyrok TS z dnia 15 września 2005 r., *Intermodel Transports*, w sprawie C-495/03, EU:C:2005:552.

²⁹ Wyrok TS z dnia 30 września 2003 r., *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, w sprawie C-224/01, EU:C:2003:513.

³⁰ Wyrok TS z dnia 13 czerwca 2006 r., *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica Italiana*, w sprawie C-173/03, EU:C:2006:391.

³¹ M. Safjan, *Dlaczego dialog...*, s. 8.

³² M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa...*, s. 36–37.

W sprawach *Lyckeskog*³³ oraz *Cartesio*³⁴ Trybunał orzekł, że jeżeli od wyroku sądu krajowego istnieje możliwość odwołania się do sądu najwyższego na podstawie skargi kasacyjnej, wówczas taki sąd nie jest związany obowiązkiem przedłożenia pytania prejudycjalnego na zasadach z akapitu 3 art. 267 TFUE. Ponadto z wyroku w sprawie *Lyckeskog* wynika wprost, że za sądy ostatniej instancji należy uznać sądy najwyższe oraz wszystkie inne sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają „zaskarżeniu na drodze prawnej”. W konsekwencji TSUE uznaje wyższość teorii konkretnej, co wydaje się być w pełni zgodne z wykładnią celowościową art. 267 akapit 3 TFUE. Obowiązywanie teorii abstrakcyjnej doprowadziłoby do występowania spraw, w których żaden sąd w toku postępowania nie byłby zobowiązany do odesłania prejudycjalnego.

3. OKOLICZNOŚCI WYLĄCZAJĄCE OBOWIĄZEK WYSTĄPIENIA Z PYTANIEM PREJUDYCJALNYM

Zobowiązanie sądu krajowego do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym nie ma charakteru absolutnego. Poszukując możliwości przypisania sądowi ostatniej instancji odpowiedzialności za naruszenie obowiązku z art. 267 akapit 3, należy ocenić, czy nie zaistniała żadna okoliczność, która mogła go wyłączyć. Zagadnienie to może być niezwykle trudne w praktyce, ponieważ z jednej strony wyjątki należy interpretować w sposób ścisły, jednak z drugiej strony sądy krajowe, jako organy niezależne i niezawisłe, podejmując decyzję w sprawie zwrócenia się z pytaniem do TSUE, muszą mieć pozostawiony margines swobody³⁵. Okoliczności usprawiedliwiające odstępianie od procedury prejudycjalnej, tym bardziej sformułowane w sposób nieostry, mogą być dosyć łatwym usprawiedliwieniem uchylenia się od obowiązku. Trybunał Sprawiedliwości wyodrębnił w swoim orzecznictwie trzy sytuacje, które wyłączają obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy ostatniej instancji³⁶.

Przede wszystkim sąd krajowy jest zwolniony z obowiązku zadania pytania prejudycjalnego, jeżeli podniesiona przed nim wątpliwość nie ma decydującego

³³ Wyrok TS z dnia 4 czerwca 2002 r., *postępowanie karne v. Kenny Roland Lyckeskog*, w sprawie C-99/00, EU:C:2002:329.

³⁴ Wyrok TS z dnia 16 grudnia 2008 r., *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, w sprawie C-210/06, EU:C:2008:723. Ponadto w kwestii procedury prejudycjalnej Trybunał stwierdził w tym orzeczeniu, że sąd krajowy rozpoznający odwołanie od postanowienia wydanego przez sąd rejestrowy można uznać za sąd w rozumieniu art. 267 TFUE pomimo braku kontrydiktoryjności postępowania.

³⁵ C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts...*, s. 1689–1690.

³⁶ Sformułowane w orzecznictwie wyjątki zostały uwzględnione w niewiążącej Nocie Informacyjnej dotyczącej składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (2009/C 297/01). Stanowi ona istotną instrukcję dla sędziów w zakresie przedkładania pytań prejudycjalnych; por. punkty 11–13 Noty Informacyjnej.

znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy. Ocena w tym zakresie jest pozostawiona sądowi krajowemu³⁷.

W wyroku w sprawie *Da Costa*³⁸ TSUE stwierdził, że obowiązek ten może być pozbawiony celowości także w przypadku, gdy podniesione pytanie jest materialnie identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku. Na tle tego rozstrzygnięcia powstała doktryna *acte éclairé*. W późniejszym wyroku w sprawie *CILFIT* TSUE uznał, że skutek *acte éclairé* zachodzi także wtedy, gdy sporne pytania nie są całkowicie identyczne, ale z dotychczasowej linii orzeczniczej można wywnioskować stanowisko Trybunału wobec przedmiotu pytania³⁹. Oczywiście sytuacja *acte éclairé* nie wyłącza uprawnienia do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Może być ono szczególnie wskazane, gdy dotychczasowe orzecznictwo wydaje się nie mieć zastosowania do nowych okoliczności faktycznych. Ponadto sąd krajowy może w ten sposób zasygnalizować potrzebę zmiany dotychczasowej linii orzeczniczej⁴⁰.

Inny wyjątek wynikający z wyroku w sprawie *CILFIT* określany jest jako doktryna *acte clair*. Można uznać go za rozwinięcia paremii *clara non sunt interpretanda* na poziomie prawa Unii Europejskiej. Dotyczy on sytuacji, kiedy podniesiona kwestia jest na tyle oczywista, że sąd krajowy w celu wydania właściwego orzeczenia nie musi zwracać się z pytaniem o stanowisko TSUE. Taką ewentualność trzeba jednak oceniać biorąc pod uwagę cechy charakterystyczne prawa unijnego i szczególne trudności, jakie sprawia jego wykładnia, a także niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii. Ze względu na obawę przed łatwym tłumaczeniem się doktryną *acte clair* przez sądy krajowe Trybunał w wyroku *CILFIT* sformułował jednocześnie ograniczenia w jej stosowaniu. Przede wszystkim wymaga się, aby sąd krajowy był przekonany, że taka sama jasność interpretacji zachodzi w opinii sądów innych państw członkowskich i TSUE. Należy przede wszystkim brać pod uwagę różnorodność języków, w których redagowane są akty prawne UE.

Doktryna *acte clair* jest krytykowana w doktrynie. Przede wszystkim zarzuca się jej, że nie można ocenić, czy przepis jest wystarczająco jasny przed dokonaniem jego wykładni. Zwraca się również uwagę, że zasada ta nie powinna być stosowana w systemie opartym na wielu językach⁴¹. Wydaje się, że nie ma

³⁷ M. Szpunar, *Art. 267*, (w:) D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red. tomu), A. Wróbel (red. całości dzieła), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012.

³⁸ Wyrok TS z dnia 27 marca 1963 r., *Da Costa en Schaake NV i in. v. Administratie der Belastingen*, C-28/62, EU:C:1963:6.

³⁹ Wyrok TS z dnia 6 października 1982 r., *CILFIT v. Ministero della Sanità*, C-283/81, EU:C:1982:335.

⁴⁰ J. Skrzydło, *Sędzia polski wobec perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11, s. 44.

⁴¹ W. Szacki, *Doktryna acte clair a interpretacja i stosowanie prawa wspólnotowego w państwach Unii Europejskiej*, (w:) E. Piontek, A. Zawidzka (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I, Kraków 2003, s. 304.

przesady w poglądzie, zgodnie z którym kryteria wymagane dla zaistnienia wyjątku *acte clair* są niemożliwe do spełnienia⁴². Należy mieć także na względzie, że w momencie wydania wyroku w sprawie *CILFIT* (1982 r.) Wspólnoty liczyły zaledwie 10 państw członkowskich i posługiwały się 7 językami roboczymi. Rzecznik Generalny N. Wahl podsumowuje to, wskazując, że „gdybyśmy zechcieli obecnie sztywno trzymać się wcześniejszego orzecznictwa, napotkanie »prawdziwej« sytuacji uzasadniającej zastosowanie doktryny *acte clair* byłoby w najlepszym razie równie prawdopodobne jak spotkanie jednorozca”⁴³.

4. KONSEKWENCJE NARUSZENIA OBOWIĄZKU W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ PRAWA UE

Przed przejściem do rozważań na temat stanowiska ETPCz i sądów konstytucyjnych należy przynajmniej ogólnie odnieść się do naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym z punktu widzenia samego prawa unijnego. Przede wszystkim trzeba pamiętać, że podobnie jak w przypadku wszystkich innych zobowiązań traktatowych, jego naruszenie może być podstawą wniesienia przez Komisję skargi do TSUE na podstawie art. 258 TFUE. Nie jest to jednak środek wykorzystywany przeciwko unikaniu zadawania pytań prejudycjalnych w praktyce. Ponadto nie ma on znaczenia dla jednostki będącej stroną postępowania, która czuje się pokrzywdzona biernością sądu krajowego wobec procedury prejudycjalnej. Wyrok w sprawie zainicjowanej skargą z art. 258 zapada bowiem przeciwko państwu członkowskiemu, a nie sądowi orzekającemu w konkretnej sprawie. Jediną korzyścią mógłby być ewentualny pozytywny wpływ na dalszą praktykę sądów krajowych⁴⁴.

Większe znaczenie dla jednostki mogłaby mieć zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkodę wyrządzoną jednostce poprzez naruszenie prawa Unii Europejskiej. Niestety w praktyce pozostaje ona nieefektywna. W wyroku w sprawie *Köbler* TSUE co prawda dopuścił obowiązywanie tej zasady względem naruszeń wynikających z orzeczeń sądów ostatniej instancji,

⁴² M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary references to the European Court of Justice*, Oxford 2014, s. 237–238. Zob. także opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl do wyroku TSUE z dnia 12 kwietnia 2005 r., *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, C-495/03, EU:C:2005:215. W pkt 94 opinii stwierdzono, że „sądowi krajowemu pozostaje bowiem ostatecznie tylko jego własna ocena. Jasnym jest, że sąd ten nie może faktycznie przekonać się o tym, że »w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości« zachodzi taka sama oczywistość w odniesieniu do rozstrzygnięcia powstałego pytania o wykładnię”.

⁴³ Por. punkt 62 opinii rzecznika generalnego N. Wahla przedstawionej w dniu 13 maja 2015 r. w sprawach połączonych C-72/14 i C-197/14, *X i T.A. van Dijk*, EU:C:2015:319.

⁴⁴ A. Kastelik-Smaza, *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2.

jednak zostały sformułowane rygorystyczne kryteria jej zastosowania⁴⁵. Również w sprawie *Traghetti del Mediterraneo* Trybunał Sprawiedliwości nie odniósł się bezpośrednio do odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie uprawnień jednostki poprzez niewniesienie pytania prejudycjalnego⁴⁶.

Nie wdając się w szczegółowe omówienie problemu, należy tylko zasygnalizować, że zasada odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkodę wyrządzoną jednostce przez naruszenie prawa unijnego w związku z brakiem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym wymaga również odpowiedniego dostosowania krajowych przepisów proceduralnych⁴⁷.

III. OBOWIĄZEK WYSTĄPIENIA Z PYTANIEM PREJUDYCJALNYM A PRAWO DO RZETELNEGO PROCESU W ORZECZNICTWIE ETPCZ

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej podpisały Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, a co za tym idzie, są związane jej postanowieniami. Zgodnie z art. 34 Konwencji, Europejski Trybunał Praw Człowieka może przyjąć skargę każdej osoby, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia ze strony jednego z państw związanych Konwencją. Najistotniejszym wymogiem formalnym jest wyczerpanie wszystkich środków odwoławczych dopuszczalnych w prawie wewnętrznym.

W sytuacji, gdy jednostka czuje się pokrzywdzona zaniechaniem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy, pewnym remedium staje się skarga do ETPCz. Ukształtowała się już bogata linia orzecznicza dotycząca naruszenia obowiązku przedłożenia pytania wstępnego przez krajowy sąd ostatecznej instancji, co ETPCz traktuje jako naruszenie prawa jednostki do rzetelnego

⁴⁵ Po pierwsze, naruszona norma prawa UE musi być źródłem uprawnień jednostki, po drugie, naruszenie musi być wystarczająco istotne oraz, po trzecie, musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną przez poszkodowanego szkodą. Postuluje się przede wszystkim złagodzenie przesłanki wystarczająco istotnego naruszenia, zob. np. A. Kastelek-Smaza, *Pytania prejudycjalne...*, s. 357.

⁴⁶ Zob. szerzej W. Sanetra, *Za jakie naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd najwyższego szczebla należy się odszkodowanie. Uwagi na marginesie wyroku ETS w sprawie Traghetti*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 9, s. 4–11.

⁴⁷ Zob. szerzej M. Szpunar, *Procedura prejudycjalna z perspektywy unormowań kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006, s. 185–220.

procesu⁴⁸. Należy w tym miejscu podkreślić, że ETPCz wyraźnie dopuścił swoją kompetencję w kwestii orzekania o naruszeniu Konwencji w związku z postępowaniami incydentalnymi i międzyprocesowymi⁴⁹. Tym samym odrzucone zostały poglądy o pozostawaniu wszelkiego rodzaju pytań i odesłań prawnych poza zakresem jego kognicji.

2. DOPUSZCZENIE MOŻLIWOŚCI STWIERDZENIA NARUSZENIA ART. 6 UST. 1 KONWENCJI POPRZEZ ODMOWĘ WYSTĄPIENIA Z PYTANIEM PREJUDYCJALNYM

Początkowo zarzuty naruszenia prawa do rzetelnego procesu poprzez zaniechanie wystąpienia przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym były całkowicie odrzucane. Z czasem Trybunał Strasburski dopuścił jednak swoją kompetencję w tym zakresie.

Jednym z pierwszych orzeczeń, które wydając ETPCz został skonfrontowany z problemem naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, był wyrok w sprawie *Société Divagsa v. Hiszpania*⁵⁰. Działając jeszcze jako Europejska Komisja Praw Człowieka, uznał, że odmowa skorzystania z procedury prejudycjalnej przez hiszpański sąd najwyższy nie była arbitralna, ponieważ istniało już orzecznictwo ETS dotyczące analogicznych spraw. Zastosować można więc było doktrynę *acte éclairé*. W kolejnych sprawach Europejska Komisja Praw Człowieka powoływała się także na doktrynę *acte clair*, stwierdzając, że w określonym stanie faktycznym nie było trudności z interpretacją prawa unijnego. Orzekając w sprawie *Lambert Bakker v. Austria*, ETPCz stwierdził, że Konwencja nie gwarantuje jakiegokolwiek prawa jednostki w zakresie wniesienia pytania prejudycjalnego do ETS, jednak prawo do rzetelnego procesu może zostać naruszone, jeżeli odmowa jest arbitralna⁵¹. Ponownie położono więc nacisk na kryterium „arbitralności” decyzji.

⁴⁸ Zgodnie z art. 6 ust. 1 Konwencji: „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Postępowanie przed sądem jest jawne, jednak prasa i publiczność mogą być wyłączone z całości lub części rozprawy sądowej ze względów obyczajowych, z uwagi na porządek publiczny lub bezpieczeństwo państwowe w społeczeństwie demokratycznym, gdy wymaga tego dobro małoletnich lub gdy służy to ochronie życia prywatnego stron albo też w okolicznościach szczególnych, w granicach uznanych przez sąd za bezwzględnie konieczne, kiedy jawność mogłaby przynieść szkodę interesom wymiaru sprawiedliwości”.

⁴⁹ W wyroku w sprawie *Ruiz Mateos* ETPCz nie zgodził się z twierdzeniem, że pytanie prawne do hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego nie było sprawą cywilną i naruszenia praw jednostki na tym tle pozostawały poza jego kompetencją. Por. wyrok ETPCz z dnia 23 czerwca 1993 r., skarga nr 12952/87, *Ruiz Mateos v. Hiszpania*.

⁵⁰ Wyrok ETPCz z dnia 12 maja 1993 r., skarga nr 20631/92.

⁵¹ Wyrok ETPCz z dnia 10 kwietnia 2010 r., skarga nr 43454/98.

Pierwsza faza wyroków ETPCz dotyczących omawianej problematyki odnosiła się do problemu w sposób delikatny. Każdorazowo stwierdzano, że nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, ponieważ sąd krajowy dysponuje pewnym zakresem oceny w kwestii przedłożenia pytania wstępnego. Zapadały więc wyroki, w których stwierdzano, że decyzja o odmowie nie była arbitralna⁵².

3. TRIADA *ULLENS DE SCHOOTEN – DHAHBI – SCHIPANI*

Przez wiele lat możliwość uznania naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji na skutek zaniechania skorzystania z procedury prejudycjalnej pozostawała w orzecznictwie ETPCz swego rodzaju obietnicą bez pokrycia. Również w doktrynie kwestia możliwości stwierdzenia przez Trybunał Strasburski tego naruszenia pozostawała sporna, w szczególności w świetle trudności w ustaleniu, jaką konkretnie sytuację można byłoby uznać za „arbitralną”⁵³. Dopiero w 2011 r. w sprawie *Ullens de Schooten i Rozebak v. Belgia* Trybunał dość szczegółowo określił, co rozumie przez pojęcie arbitralnej odmowy zadania pytania prejudycjalnego⁵⁴. Na pierwszy wyrok, w którym doszło do takiego rozstrzygnięcia, trzeba było jednak poczekać do 2014 r. – stało się tak w sprawie *Dhahbi v. Włochy*⁵⁵. Trzeba również zwrócić uwagę na rozstrzygnięcie w sprawie *Schipani v. Włochy* z 2015 r., w którym ETPCz podtrzymał stanowisko ze sprawy *Dhahbi* i ponownie uznał skargę za zasadną⁵⁶. Co ciekawe, obie sprawy dotyczyły zaniechania ze strony tego samego sądu⁵⁷.

3.1. WYROK W SPRAWIE *ULLENS DE SCHOOTEN I ROZEBAK PRZECIWKO BELGII*

Sprawa dotyczyła skazania dwóch mężczyzn przez belgijski sąd karny na podstawie zarzutów o fałszerstwo i naruszenie dekretu królewskiego dotyczącego zezwolenia na prowadzenie laboratorium, w którym prowadzone były testy kliniczne. W toku postępowania skarżący bronili się, twierdząc, że przepisy

⁵² Zob. szczegółowe omówienie początkowego orzecznictwa ETPCz odnoszącego się do odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym: W. Czaplński, *Pytanie prejudycjalne w świetle art. 6 EKPC*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006, s. 171–184.

⁵³ M. Wąsek-Wiaderek, *Konsekwencje nieuzasadnionego odstąpienia od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, (w:) M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 96; zob. na ten temat również A. Kastelik-Smaza, *Procedura pytań prejudycjalnych a ochrona praw jednostki*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie...*, s. 157–162.

⁵⁴ Wyrok ETPCz z dnia 20 września 2011 r., skargi nr 3989/07 i 38353/07.

⁵⁵ Wyrok ETPCz z dnia 8 kwietnia 2014 r., skarga nr 17120/09.

⁵⁶ Wyrok ETPCz z dnia 21 lipca 2015 r., skarga nr 38369/09.

⁵⁷ Był to włoski Sąd Kasacyjny (Corte de Cassazione).

dekretu królewskiego są niezgodne z postanowieniami TWE (obecnie TFUE) o swobodzie przedsiębiorczości. Odwołując się do belgijskiego Sądu Kasacyjnego, skarżący domagali się wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wskazanego zagadnienia. Sąd Kasacyjny nie przychylił się do tego wniosku, twierdząc, że zgodnie z orzecznictwem TSUE zasada powagi rzeczy osądzonej ma pierwszeństwo przed prawem unijnym.

W skardze do ETPCz skarżący zarzucili belgijskiemu sądowi ostatniej instancji oddalenie wniosku o skorzystanie z procedury prejudycjalnej, co prowadziło ich zdaniem do naruszenia konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu. Trybunał Strasburski uznał, że rzeczywiście sąd, od którego orzeczenia nie przysługuje środek odwoławczy, jak na przykład belgijski Sąd Kasacyjny, ma obowiązek wystąpienia z pytaniem wstępnym, jednak obowiązek ten nie ma charakteru absolutnego. Podobnie jak do innych sądów krajowych, dla których przedłożenie pytania prejudycjalnego jest uprawnieniem, także do sądu ostatniej instancji mają bowiem zastosowanie zasady sformułowane w wyroku w sprawie *CILFIT*. Obowiązek ten zostaje więc wyłączony, jeżeli odpowiedź na pytanie nie miałaby znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, wątpliwość była już wcześniej przedmiotem orzecznictwa TSUE albo właściwy sposób interpretacji prawa unijnego jest tak oczywisty, że nie pozostawia jakichkolwiek wątpliwości.

Europejski Trybunał Praw Człowieka zauważył jednocześnie, że logika procedury prejudycjalnej wymaga, w razie zasygnalizowania przez stronę konieczności wystąpienia z pytaniem do TSUE, aby sąd krajowy ocenił, czy ma ono znaczenie dla toczącego się sporu. Jak wskazał ETPCz, odmowa może negatywnie wpłynąć na rzetelność postępowania wówczas, gdy nieuwzględnienie procedury prejudycjalnej przez sąd będzie arbitralne. Należy przez to rozumieć w szczególności sytuację, kiedy odmowa sądu nie jest należycie uzasadniona.

Tym samym sformułowana została teza, zgodnie z którą art. 6 ust. 1 Konwencji nakłada na sądy krajowe obowiązek uzasadnienia swojej decyzji, która prowadzi do nieuwzględnienia wniosku o przedłożenie pytania prejudycjalnego. ETPCz jednoznacznie dopuścił swoją jurysdykcję w tym zakresie. Zakres tej oceny obejmuje jedynie odpowiednie uzasadnienie decyzji odmownej. Zadaniem Trybunału nie jest weryfikowanie potencjalnych błędów popełnionych w związku z interpretacją lub stosowaniem przepisów prawa unijnego. ETPCz ma więc oceniać spełnienie proceduralnego wymogu uzasadnienia decyzji odmownej, pozostawiając ocenę merytoryczną poza zakresem swojej kognicji. Uzasadnienie nieuwzględnienia wniosku o sformułowanie pytania prejudycjalnego ma polegać na wskazaniu wyjątku, który ma zastosowanie w rozstrzyganej sprawie oraz określeniu powodów, ze względu na które sąd uznał jego wystąpienie⁵⁸.

⁵⁸ Nie wystarczy więc proste stwierdzenie, że w sprawie ma zastosowanie np. doktryna *acte éclairé*, ale należy również przytoczyć orzecznictwo TSUE, które potwierdza, że rzeczywiście podniesiony problem został już rozstrzygnięty przez TSUE.

W sprawie *Ullens de Schooten i Rozebak v. Belgia* ETPCz orzekł, że belgijski Sąd Kasacyjny spełnił obowiązek odpowiedniego uzasadnienia decyzji, wobec czego nie doszło do naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Niewątpliwie jednak wyrok stanowił kamień milowy w dotychczasowym, nieuporządkowanym orzecznictwie ETPCz. Wyraźnie stwierdzono, że na sądzie krajowym orzekającym w ostatniej instancji spoczywa ciężar wskazania motywów odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym⁵⁹.

3.2. WYROK W SPRAWIE *DHAHBI PRZECIWKO WŁOCHOM*

Sprawa została zainicjowana skargą Tunezyjczyka przebywającego na terenie Włoch na podstawie pozwolenia na pobyt połączony z prawem do wykonywania pracy. Skarżący domagał się świadczenia rodzinnego na podstawie włoskiej ustawy, która przewidywała takie uprawnienie dla obywateli włoskich, przebywających na terenie Włoch, mających co najmniej troje dzieci (skarżący miał ich czworo), którzy nie osiągają dochodów określonej wysokości. Zdaniem skarżącego, świadczenie należało mu się pomimo braku obywatelstwa włoskiego, ze względu na brzmienie postanowień porozumienia między Unią Europejską a Tunezją⁶⁰. Gwarantuje ono zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo osób zatrudnionych na terenie państwa członkowskiego, w zakresie bezpieczeństwa socjalnego, które obejmuje między innymi świadczenia rodzinne. Sądy włoskie nie podzieliły jednak tej argumentacji, uznając, że należy się ono jedynie obywatelom państw członkowskich UE, natomiast rzezzone porozumienie zapewnia obywatelom Tunezji wyłącznie świadczenia z ubezpieczenia społecznego.

W toku postępowania zarówno w ramach apelacji, jak i skargi kasacyjnej skarżący sygnalizował sądom krajowym konieczność wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE w celu interpretacji postanowień porozumienia pomiędzy Unią Europejską a Tunezją i w konsekwencji uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy gwarantuje ono Tunezyjczykom świadczenie rodzinne. Sądy włoskie, w tym sąd orzekający w ostatniej instancji, nie odniosły się jednak do tego postulat i oparły rozstrzygnięcie wyłącznie na własnych ustaleniach.

Europejski Trybunał Praw Człowieka pierwszy raz w historii swojego orzecznictwa uznał za zasadną skargę na naruszenie prawa do rzetelnego procesu przez sąd, który odstąpił od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Trybunał Strasburski przypomniał swoje dotychczasowe stanowisko, z którego wynika, że sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji ma obowiązek uzasadnienia nieuwzględ-

⁵⁹ J. Krommedijk, *Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations*, „German Law Journal” 2017, Vol. 18, s. 1392.

⁶⁰ Układ Eurośródziemnomorski ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej Państwami Członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Tunezyjską, z drugiej strony z dnia 17 lipca 1995 r. (Dz.Urz. UE L 278 z 21.10.2005, s. 9, z późn. zm.). Konkretnie chodziło o art. 65 porozumienia.

nienia wniosku strony postępowania o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym, oraz że kognicja ETPCz ogranicza się do zbadania, czy decyzja odmowna została należycie uzasadniona. Zdaniem ETPCz sądy włoskie zupełnie zlekcewałyły żądanie strony postępowania zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Nie tylko nie uzasadniły swojej decyzji, ale co więcej, nawet w wydanych przez nie wyrokach nie znalazła się jakakolwiek wzmianka o tym, że skarżący domagał się skierowania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE. Ponadto ETPCz podkreślił, że z wyroku sądu orzekającego w ostatniej instancji nie można wywnioskować, czy zdecydował on orzec samodzielnie ze względu na hipotetyczny charakter zaistniałej wątpliwości, wystąpienie przesłanek doktryny *acte éclairé*, czy też zaistnienie sytuacji *acte clair*.

Trudno jest ocenić, czy wyrok w sprawie *Dhahbi v. Włochy* należy uznać za dalszy krok ETPCz i zmianę dotychczasowego stanowiska, które jedynie dopuszczało takie rozstrzygnięcie, lecz nigdy nie zostało ono zastosowane w praktyce. Rzeczywiście z jednej strony doszło do niego po raz pierwszy, jednak z drugiej w tym przypadku zlekceważenie domagania się przez stronę postępowania wystąpienia przez sąd ostatniej instancji z pytaniem prejudycjalnym było ewidentne⁶¹.

3.3. WYROK W SPRAWIE SCHIPANI PRZECIWKO WŁOCHOM

W wydanym rok później wyroku w sprawie *Schipani v. Włochy* ETPCz podtrzymał swoje stanowisko. W tym przypadku jednak włoski Sąd Kasacyjny wprowadził rozważył odstąpienie od obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym na podstawie kryteriów z wyroku w sprawie *CILFIT*, jednak nie wskazał jasno, czy w sprawie zachodzi jego zdaniem brak znaczenia wyjaśnienia wątpliwości dla rozstrzygnięcia sprawy, sytuacja *acte éclairé* czy sytuacja *acte clair*⁶². Poprzez brak konkretnego odniesienia do jednej z przyczyn odmowy skorzystania z procedury prejudycjalnej sąd krajowy naruszył zdaniem Trybunału Strasburskiego prawo jednostki do rzetelnego procesu.

Co ciekawe, w przeciwieństwie do rozstrzygnięcia w sprawie *Dhahbi*, wyrok w sprawie *Schipani* nie zapadł jednomyślnie. Zdanie odrębne zgłosił sędzia K. Wojtyczek, proponując nieco inne podejście do problemu naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji poprzez odmowę wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Wyraził on pogląd, że obowiązek wystarczającego umotywowania odmowy odsłania prejudycjalnego powinien być oceniany proporcjonalnie do praw jednostki, które mogą być w ten sposób zagrożone. Dostateczność uzasadnienia odmowy należałoby, zdaniem sędziego, oceniać w sposób najbardziej rygorystyczny

⁶¹ A. Mężykowska, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 8 kwietnia 2014 r., 17120/09*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9.

⁶² To znaczy, że z uzasadnienia wyroku sądu włoskiego nie wynika jasno, czy problem jest nieistotny dla rozstrzygnięcia, czy materialnie taka sama sprawa była już przedmiotem orzecznictwa TSUE, czy też stosowanie prawa unijnego jest na tyle jasne, że nie może budzić jakichkolwiek uzasadnionych wątpliwości.

w sprawach karnych. W ich przypadku bowiem stanowisko sądu może najbardziej ingerować w sytuację prawną jednostki. Z kolei stawianie sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji przed obowiązkiem każdorazowego wyczerpującego uzasadnienia decyzji w przedmiocie procedury prejudycjalnej może być zbyt rygorystyczne. Brak dokładnego uzasadnienia nie musi w każdym przypadku oznaczać naruszenia prawa do rzetelnego procesu⁶³.

4. PODSUMOWANIE

Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na obowiązek zadawania pytań prejudycjalnych przez sądy krajowe ostatniej instancji należy ocenić pozytywnie. Objęcie jego naruszenia prawem jednostki do rzetelnego procesu i umożliwienie wystąpienia ze skargą do ETPCz stanowi nową jakość w multicytrycznym systemie prawnym. Przede wszystkim jest to jedna z niewielu dróg, dzięki którym strona postępowania może się bronić przed biernością sądu krajowego, który wbrew art. 267 akapit 3 TFUE odstępuje od dialogu sądowego z TSUE. Minusem tej koncepcji może być jednak kryterium oceny naruszenia. Wydaje się, że odpowiednie uzasadnienie odmowy, nawet w przypadku, gdy sąd krajowy powinien był wystąpić z pytaniem prejudycjalnym, mogłoby nie być uznane przez ETPCz za naruszenie prawa do rzetelnego procesu. Jednocześnie do stwierdzenia takiego naruszenia może dojść, pomimo obiektywnego braku obowiązku wystąpienia do TSUE, przy jednoczesnym braku uzasadnienia takiego stanowiska.

Ponadto koncepcja ta może stwarzać zagrożenie wobec autonomii porządku prawnego Unii Europejskiej. Dochodzi bowiem do sytuacji, w której państwa członkowskie muszą przestrzegać Konwencji, podczas gdy wypełniają obowiązek wynikający z art. 267 akapit 3 TFUE. W ten sposób na sądy krajowe orzekające w ostatniej instancji nałożony został obowiązek uzasadnienia odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, który nie wynika z jakiegokolwiek postanowienia prawa Unii Europejskiej ani z orzecznictwa TSUE. Można więc odnieść wrażenie, że Trybunał Strasburski w pewnym sensie ingeruje w unijny porządek prawny. Może to prowadzić do dalszych napięć w dialogu sądowym pomiędzy dwoma Trybunałami. Znane są one aktualnie przede wszystkim z wydanej przez TSUE opinii 2/13, odnoszącej się negatywnie do przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁶⁴. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że porozumienie w sprawie przystąpienia UE do EKPCz jest niezgodne z art. 6 ust. 2 TUE⁶⁵ oraz z Protokołem nr 8 doty-

⁶³ V. P. Neamt, *Member states' liability for judicial error resulting in breaches of European Union law*, „Journal of Legal Studies” 2016, Vol. 17, s. 70–71.

⁶⁴ Opinia TSUE z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu UE do EKPCz, EU:C:2014:2454.

⁶⁵ Dz.Urz. UE C 202 z 7.6.2016, s. 13 (wersja skonsolidowana).

czącym art. 6 ust. 2 TUE, ponieważ wiązałoby się to z utratą autonomii unijnego porządku prawnego, opartej na „monopolu jurysdykcyjnym” TSUE w określonych sprawach⁶⁶. Na tle tak ukształtowanego orzecznictwa ETPCz trudno jest odpowiedzieć na pytanie, który organ jest odpowiedzialny za zapewnienie ochrony praw jednostki, a w szczególności prawa do skutecznego środka odwoławczego w Unii Europejskiej. Jednocześnie jednak brakuje w arsenale środków prawnych wynikających wprost z prawa unijnego możliwości obrony przed zaniechaniem wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez krajowy sąd orzekający w ostatniej instancji. Ingerencja ETPCz wydaje się być więc potrzebna.

Należy jednak pamiętać o możliwym wystąpieniu trudności w zakresie wykonywania wyroku ETPCz. Niewątpliwie może on stanowić podstawę do stwierdzenia niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu krajowego⁶⁷. Nie można mieć jednak pewności, że państwo członkowskie zapewni realizację orzeczenia Trybunału Strasburskiego. W pewnym zakresie sytuację tę poprawia art. 41 Konwencji, zgodnie z którym, jeżeli prawo wewnętrzne strony postępowania pozwala tylko na częściowe usunięcie konsekwencji naruszenia, Trybunał orzeka w razie potrzeby słuszne zadośćuczynienie pokrzywdzonej stronie⁶⁸.

Jakkolwiek linia orzecznicza ETPCz wydaje się być ugruntowana, jej ewentualną zmianę może zwiastować niedawno wydany wyrok w sprawie *Baydar v. Holandia*⁶⁹. Trybunał Strasburski orzekł, że zobowiązanie sądu do uzasadnienia odmowy zadania pytania prejudycjalnego należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy. Obowiązek ten nie może być rozumiany w ten sposób, że wymagane jest szczegółowe odniesienie się do każdego twierdzenia strony postępowania. W szczególności, jeżeli strona postępowania nie składa wniosku o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym w sposób wyraźny lub gdy wniosek taki został sformułowany zbyt ogólnie, sąd krajowy może ograniczyć się do przywołania odpowiednich przepisów, jeżeli sprawa nie rodzi istotnych wątpliwości

⁶⁶ Zdaniem TSUE może ona zostać zachowana tylko wtedy, gdy to sąd unijny rozstrzyga, po pierwsze, o ustalaniu podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi oraz, po drugie, o sprawdzaniu zgodności prawa UE z Konwencją, co wiąże się z interpretacją prawa UE. Zob. szerzej K. Kowalik-Bańczyk, *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 12, s. 14–20.

⁶⁷ Zob. szerzej M. Ziółkowski, *Wyrok ETPCz jako orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8, s. 4–10.

⁶⁸ W wyroku w sprawie *Dhahbi v. Włochy* ETPCz przyznał skarżącemu kwotę 9416,05 euro za szkody materialne oraz 10 000 euro tytułem zadośćuczynienia za szkody niematerialne.

⁶⁹ Wyrok ETPCz z dnia 24 kwietnia 2018 r., skarga nr 55385/14. Sprawa dotyczyła skazania obywatela Holandii za handel narkotykami i umożliwienie nielegalnego pobytu na terenie Holandii dwudziestu obywateli Iraku. Skarżący domagał się wystąpienia przez holenderski Sąd Najwyższy z pytaniem prejudycjalnym w sprawie interpretacji pojęć takich jak „pobyt”, „wjazd” i „tranzyt” w świetle dyrektywy 2002/90/WE. Twierdził, że obywatele Iraku przebywali na terenie Holandii tylko tymczasowo, wobec czego nie można tego uznać za „pobyt”.

prawnych⁷⁰. Ponadto znaczenie miał fakt, iż sprawa rozpatrywana była w trybie uproszczonym. W konsekwencji ETPCz uznał, że sprawa nie była dotknięta jakimkolwiek przejawem arbitralności.

Z jednej strony zauważalny jest wpływ orzecznictwa ETPCz na sądy niektórych państw członkowskich. Z drugiej jednak strony, w innych państwach członkowskich brak jakichkolwiek przejawów działania sądów ostatniej instancji zgodnie z wytycznymi Trybunału Strasburskiego. Należy tu zwrócić uwagę na orzecznictwo szwedzkich sądów ostatniej instancji, w którym nie ma żadnego przykładu odniesienia się do kryteriów sformułowanych w sprawie *CILFIT*⁷¹.

IV. NARUSZENIE OBOWIĄZKU WYSTĄPIENIA Z PYTANIEM PREJUDYCJALNYM JAKO PRZEDMIOT SKARGI KONSTITUCYJNEJ

1. MODEL SKARGI KONSTITUCYJNEJ

Omówienie przykładowego orzecznictwa sądów konstytucyjnych w przedmiocie skargi konstytucyjnej przeciwko naruszeniu obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym należy poprzedzić zestawieniem modeli skargi konstytucyjnej przyjętych w Unii Europejskiej. Prawo konstytucyjne państw członkowskich przewiduje bowiem różne rozwiązania w tym zakresie.

Na wstępie należy zaznaczyć, że nie wszystkie państwa członkowskie przewidują scentralizowany model kontroli konstytucyjności oparty na wyodrębnieniu jednego organu⁷². Ponadto tylko niektóre z nich dopuściły w swoim systemie

⁷⁰ Powołując się na brak istotnych wątpliwości prawnych jako okoliczność wyłączającą obowiązek szczegółowego uzasadnienia odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, ETPCz przypomniał swoje orzeczenie z dnia 13 lutego 2007 r., skarga nr 15073/03, *John v. Niemcy*. Wydaje się jednak, że od tego czasu orzecznictwo Trybunału Strasburskiego ewoluowało, a w sprawach *Dhahbi* oraz *Schipani* stosowane były nieco bardziej rygorystyczne kryteria wobec sądu krajowego ostatniej instancji.

⁷¹ W ten sposób relacje pomiędzy sądami szwedzkimi a TSUE podsumowuje U. Bernitz, zob. U. Bernitz, *Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary. Current Developments*, (w:) M. Derlén, J. Lindholm (red.), *The Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford–Portland 2018, s. 24.

⁷² Jak wskazuje A. Kustra, oprócz modelu scentralizowanego należy wyróżnić model zdecentralizowany, model mieszany (kompetencja do uchylecia niekonstytucyjnego przepisu po stronie tylko jednego organu przy jednoczesnej kompetencji do odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu wszystkich sądów powszechnych), a także brak klasycznie rozumianej kontroli konstytucyjności prawa w Zjednoczonym Królestwie i Holandii. Wyodrębnienie jednego organu pełniącego funkcję sądu konstytucyjnego występuje w 18 państwach członkowskich UE, tj. w Austrii, Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czechach, Estonii, we Francji, w Hiszpanii, na Litwie, w Luksemburgu, na Łotwie, w Niemczech, Polsce, Rumunii, na Słowacji, w Słowenii, na Węgrzech

instytucję skargi konstytucyjnej, będącą narzędziem ochrony konstytucyjnie zagwarantowanych wolności i praw jednostki⁷³. Dalsze rozważania ograniczają się w konsekwencji do sądów konstytucyjnych wyłącznie tych państw członkowskich. Również w tej grupie dochodzi jednak do dalszej „selekcji”. Model skargi konstytucyjnej może bowiem obejmować swoim zakresem badanie konstytucyjności tylko aktów normatywnych, tylko aktów stosowania prawa albo zarówno jednych, jak i drugich. Oczywiście we wszystkich tych państwach skargę konstytucyjną może wnieść jednostka. Różnice mogą dotyczyć wymogów proceduralnych, co w konsekwencji może prowadzić do różnic w trudności skorzystania z tego środka ochrony. Decydujące znaczenie ma jednak podział ze względu na zakres przedmiotowy, tj. przeciwko czemu jednostka może wnieść skargę konstytucyjną⁷⁴.

Zgodnie z art. 79 ust. 1 Konstytucji RP⁷⁵ skarga konstytucyjna może zostać wniesiona w sprawie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu prawnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o wolnościach lub prawach albo o obowiązkach określonych w Konstytucji. Jest to przykład wąskiego przedmiotowo modelu skargi konstytucyjnej, która może zostać wniesiona wyłącznie w sprawie niezgodności z konstytucją aktu normatywnego, na podstawie którego wydane zostało ostateczne orzeczenie sądu lub ostateczna decyzja.

Z kolei m.in. w Czechach, na Słowacji i w Słowenii jednostka może wnieść skargę konstytucyjną wyłącznie przeciwko aktowi stosowania prawa. Może to być na przykład wyrok sądu, decyzja administracyjna lub bezczynność organu. Dopuszczalność skargi konstytucyjnej przeciwko zarówno aktom prawa stanowionego, jak i aktom stosowania prawa występuje z kolei przykładowo w Niemczech, Austrii i Hiszpanii.

Skarga konstytucyjna przeciwko zaniechaniu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd ostatniej instancji, który na podstawie art. 267 akapit 3 TFUE był do tego zobowiązany, może być rozważana wyłącznie w państwach członkowskich UE dopuszczających model przedmiotowo szeroki lub wąski, w którym możliwe jest zaskarżenie aktów stosowania prawa. Dobrze ilustruje

i we Włoszech. Zob. A. Kustra, *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska*, Toruń 2015, s. 17–19.

⁷³ Instytucję skargi konstytucyjnej dopuściły Austria, Belgia, Czechy, Cypr, Hiszpania, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Słowacja, Słowenia i Węgry. Takie zestawienie przedstawiła M. Kłopocka-Jasińska. Zob. M. Kłopocka-Jasińska, *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2010, s. 223.

⁷⁴ Nie miejsce tu na szczegółowe przedstawienie kryteriów podziału skargi konstytucyjnej. Zob. szerzej B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007, s. 199–210; J. Trzeciński, *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w państwach europejskich*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 207.

⁷⁵ Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.

to wpływ sposobu ukształtowania modelu sądownictwa konstytucyjnego w państwie członkowskim na zakres kwestii związanych z prawem unijnym pojawiających się w orzecznictwie sądu konstytucyjnego⁷⁶.

2. WZORZEC KONTROLI I KRYTERIA OCENY

Orzecznictwo dotyczące naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym wypracowały do tej pory przede wszystkim sądy konstytucyjne w Niemczech, Austrii, Czechach, na Słowacji, w Słowenii oraz Hiszpanii⁷⁷. Dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich pokazują, że sposób oceny tego uchybienia jest różny. Sądy konstytucyjne, dopuszczając swoją kognicję, przyjęły także odmienne wzorce kontroli. Wynika to oczywiście nie tylko z różnie ukształtowanych katalogów konstytucyjnych praw i wolności, ale również z odmiennych konkluzji, do których doszły sądy konstytucyjne w swoim orzecznictwie.

Niektóre sądy konstytucyjne badają, czy sąd orzekający w ostatniej instancji, odmawiając przedłożenia pytania wstępnego, naruszył prawo jednostki do „sędziego ustawowego”. Ocena ta oparta jest na założeniu, że państwa członkowskie przekazały Unii Europejskiej część swoich kompetencji oraz dopuściły kognicję TSUE do orzekania w określonych sprawach. W konsekwencji, należy przestrzegać ścisłego podziału kompetencji orzeczniczych pomiędzy sądami krajowymi a TSUE. Jeżeli to Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do rozstrzygnięcia o wykładni lub ważności postanowienia prawa unijnego, nieprzedłożenie pytania prejudycjalnego i wydanie orzeczenia samodzielnie przez sąd krajowy stanowi naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa jednostki do sędziego ustawowego⁷⁸. Jak dotąd pięć sądów konstytucyjnych uznało w swoim orzecznictwie TSUE za sędziego ustawowego (Austria, Czechy, Niemcy, Słowacja i Słowenia)⁷⁹.

Zgodnie z inną koncepcją sytuacja ta może naruszać prawo jednostki do szeroko pojętej skutecznej ochrony sądowej. Przede wszystkim jest to konsekwencją braku orzecznictwa, które uznało TSUE za sędziego ustawowego (Hiszpania i Słowenia). Jeżeli sąd ostatniej instancji samodzielnie rozstrzyga sprawę, w której występuje element unijny, co implikuje konieczność dokonania wykładni prawa UE, w niektórych sytuacjach istnieje ryzyko, że sąd krajowy zrobi to

⁷⁶ A. Kustra, *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3, s. 36.

⁷⁷ C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts...*, s. 1665.

⁷⁸ M. Navrátilová, *The Preliminary Ruling Before the Constitutional Courts*, s. 3–5, <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf> (dostęp: 8.08.2018 r.).

⁷⁹ Z. Varga, *Remedies for Violation of EU Law by Member State Courts. What Place For the Köbler Doctrine?*, Budapest 2016, s. 139.

w sposób nieprawidłowy. W konsekwencji ochrona sądowa jednostki staje się iluzoryczna⁸⁰.

Wszystkie sądy konstytucyjne są zgodne odnośnie do tego, że aby doszło do naruszenia konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sędziego ustawowego lub prawa do skutecznej ochrony sądowej, odmowa przedłożenia pytania prejudycjalnego musi być „arbitralna”. Istnieją jednak znaczne rozbieżności w zakresie interpretacji tego pojęcia⁸¹. Widoczne są trzy odmienne koncepcje. Po pierwsze, może to polegać na rozważeniu, czy sąd krajowy dopuścił się arbitralności podczas dokonywania oceny swojego obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym⁸². Po drugie, oceniane mogą być przyczyny odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym oraz ich odpowiednie uzasadnienie. W ten sposób oceny dokonują Czeski Sąd Konstytucyjny i Słoweński Sąd Konstytucyjny⁸³. Po trzecie, co jest charakterystyczne dla Hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego, może być weryfikowane, czy sąd ostatniej instancji podczas orzekania miał wątpliwości odnośnie do prawa UE, a jednocześnie postanowił odstąpić od orzekania na podstawie przepisu prawa krajowego, który samodzielnie uznał za niezgodny z prawem unijnym⁸⁴.

W dalszej części opracowania zostanie przedstawione dotychczasowe stanowisko niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Jest ono oparte na dużej liczbie przykładów oraz stanowi inspirację dla innych sądów konstytucyjnych⁸⁵.

⁸⁰ C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts...*, s. 1674.

⁸¹ Można więc zauważyć analogię do stanowiska ETPCz, który również uznał, że odmowa zadania pytania prejudycjalnego musi być „arbitralna”. Sposób interpretacji tego pojęcia przez ETPCz jest najbardziej zbliżony do orzecznictwa czeskiego i słoweńskiego sądu konstytucyjnego, które również kładą naciska na uzasadnienia odstąpienia od przedłożenia pytania.

⁸² W ten sposób oceny dokonuje niemiecki FTK oraz Austriacki Sąd Konstytucyjny. Orzecznictwo niemieckie zostanie dokładnie omówione w kolejnym punkcie. Jeśli chodzi o doświadczenia austriackie, należy mieć na uwadze, że przyjęte kryteria oceny pokrywają się z regułami wynikającymi z wyroku w sprawie *CILFIT*.

⁸³ Zob. szerzej, C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts...*, s. 1682. W tym zakresie jako przykład szczególnie często wskazuje się wyrok Czeskiego Sądu Konstytucyjnego w sprawie *Pfizer*, wyrok *Ustavni soud* z dnia 8 stycznia 2009 r., II US, 1009/08.

⁸⁴ Zob. szerzej R. Valutyè, *Legal consequences for the infringement of the obligation to make a reference for a preliminary ruling under constitutional law*, „Jurisprudencija” 2012, nr 19(3), s. 1180–1181.

⁸⁵ Szczegółowego zestawienia orzecznictwa w zakresie omawianej problematyki we wszystkich zainteresowanych państwach członkowskich dokonała Z. Varga. Zob. Z. Varga, *Remedies for Violation of EU Law...*, s. 138–170.

3. DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA FEDERALNEGO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO W NIEMCZECH⁸⁶

Skarga konstytucyjna w Niemczech ma szczególnie doniosłe znaczenie i jest uznawana nie tylko za ważny, ale także konieczny element funkcjonowania FTK⁸⁷. Jednocześnie wielokrotnie w swoim orzecznictwie poruszał on kwestie unijne, między innymi konfrontując zasadę pierwszeństwa z zakazem działania *ultra vires* przez organy UE. Zapewne właśnie z tych względów FTK wypracował najbardziej rozbudowane orzecznictwo w przedmiocie skargi konstytucyjnej na naruszenie obowiązku z art. 267 akapit 3 TFUE.

Trybunał Sprawiedliwości został uznany w orzecznictwie FTK za sędziego ustawowego⁸⁸. Konstytucyjne prawo jednostki do sędziego ustawowego kwalifikowane jest jako jedno z praw sądowych, które wchodzi w zakres „praw zbliżonych” do praw podstawowych⁸⁹. Mogą one stanowić wzorzec kontroli w ramach postępowania ze skargi konstytucyjnej. Z uwagi na to, że skarga konstytucyjna przeciwko aktom stosowania prawa jest instytucją nieznaną prawu polskiemu, konieczna wydaje się krótka wzmianka o tym, jakie są skutki takiego rozstrzygnięcia. Orzeczenia te wywołują przede wszystkim efekt kasacyjny, zaskarżony akt zostaje uchylony. Sąd, który wydał niekonstytucyjny wyrok, ma obowiązek ponownego rozpatrzenia sprawy w sposób respektujący stanowisko FTK⁹⁰.

Po raz pierwszy do takiej konkluzji doszedł niemiecki sąd konstytucyjny rozstrzygając sprawę *Solange II*⁹¹. Tym samym stał się pierwszym sądem konstytucyjnym, który dopuścił możliwość uznania, że doszło do naruszenia konstytucyjnego prawa jednostki poprzez uniknięcie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy. Federalny Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż Trybunał Sprawiedliwości jest niezależnym organem sądowym, który orzeka

⁸⁶ „Bundesverfassungsgericht” (niem.) w polskiej literaturze najczęściej tłumaczony jest jako Federalny Trybunał Konstytucyjny. W dalszej części opracowania również jako „FTK”.

⁸⁷ M. Derlatka, *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009, s. 58. Autorka podaje, że skargi konstytucyjne stanowią aż 96,37% rozpatrywanych spraw przez FTK, zob. M. Derlatka, *Skarga...*, s. 6.

⁸⁸ Zgodnie z art. 101 (1) zdanie 2 Konstytucji Niemiec: „Nikogo nie można pozbawić jego sędziego ustawowego”.

⁸⁹ Rozdział II Ustawy Zasadniczej został nazwany „Prawa podstawowe”. Zgodnie z art. 93 (1) pkt 4b FTK orzeka o skargach konstytucyjnych wniesionych przez każdego, kto twierdzi, że władze publiczne naruszyły jedno z jego praw podstawowych lub praw określonych w enumeratywnie wymienionych przepisach. Jeden z nich odnosi się właśnie do prawa do sędziego ustawowego. Stąd sformułowanie „prawa zbliżone”.

⁹⁰ M. Derlatka, *Skarga...*, s. 243–244. Jak wskazuje autorka, funkcja kasacyjna oznacza, że FTK ani nie może samodzielnie rozstrzygnąć sprawy co do *meritum*, ani nie może nakładać dodatkowych obowiązków na organy władzy publicznej. Wydaje się, że może to stwarzać pewien problem odnośnie do tego, w jakim zakresie FTK może „narzucić” sądowi przedłożenie pytania prejudycjalnego i sposób sformułowania tego pytania.

⁹¹ Postanowienie FTK z dnia 22 października 1986 r., 2 BvR 197/83.

w sposób bezstronny. Odkąd TSUE ma wyłączne prawo do wiążącego rozstrzygnięcia o ważności aktów unijnego prawa pochodnego oraz o wykładni aktów unijnego prawa pierwotnego i pochodnego, stał się sędzią ustawowym w tym zakresie. Gdy dochodzi do sytuacji, w której należy orzec o tym, co pozostaje w zakresie kognicji TSUE, a jednocześnie sąd krajowy narusza swój obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, wówczas dochodzi do naruszenia prawa jednostki do sędzię ustawowego.

Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał jednak, że w sprawie *Solange II* do naruszenia prawa jednostki do sędzię ustawowego nie doszło, ponieważ działanie sądu nie było arbitralne ani nieuzasadnione. Po raz pierwszy takie rozstrzygnięcie miało miejsce w sprawie *Kloppenburg*⁹². Krajowy sąd niższej instancji wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, po czym krajowy sąd wyższej instancji pominął rozstrzygnięcie TSUE. Orzekając w przedmiocie skargi konstytucyjnej przeciwko naruszeniu prawa do sędzię ustawowego przez sąd odwoławczy, FTK stwierdził, że jeżeli sąd wyższej instancji nie zgadzał się ze stanowiskiem TSUE, mógł jedynie przedłożyć własne pytanie prejudycjalne i przedstawić swoją argumentację. W konsekwencji FTK uchylił wyrok sądu krajowego.

Na tle kolejnych orzeczeń Federalnego Trybunału Konstytucyjnego ugruntowane zostało stanowisko, zgodnie z którym, sąd ostatniej instancji, odstępując od zadania pytania prejudycjalnego, dopuszcza się naruszenia prawa do sędzię ustawowego, jeżeli decyzja ta jest wyraźnie nie do utrzymania. Zdaniem FTK ma to miejsce w trzech sytuacjach. Po pierwsze wówczas, gdy sąd ostatniej instancji nawet nie rozważa przedłożenia pytania prejudycjalnego, mimo że prawo unijne ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia, a sąd krajowy ma wątpliwości, w jaki sposób należy je zastosować⁹³. Druga sytuacja występuje wtedy, gdy sąd ostatniej instancji celowo odstępuje od dotychczasowej linii orzeczniczej TSUE w zakresie problemu, który jest przedmiotem postępowania i jednocześnie nie występuje z pytaniem prejudycjalnym w celu ewentualnego zasugerowania zmiany stanowiska TSUE⁹⁴. Po trzecie dzieje się tak, w razie podjęcia samodzielnej decyzji przy jednoczesnym braku orzecznictwa TSUE na temat rozpatrywanego problemu albo istnienia orzecznictwa na ten temat, które jednak nie wyczerpuje zagadnienia w wystarczający sposób, albo występowania możliwości dalszej ewolucji orzecznictwa TSUE w tym zakresie. Sąd krajowy narusza w takich okolicznościach prawo do sędzię ustawowego, orzekając samodzielnie, podczas gdy jednocześnie istnieją odmienne poglądy, które wydają się być bardziej słuszne⁹⁵.

⁹² Postanowienie FTK z dnia 8 kwietnia 1987 r., 2 BvR 687/85.

⁹³ W literaturze określa się to jako „fundamentalne zlekceważenie obowiązku odesłania prejudycjalnego”. Zob. M. Derén, *Multilingual Interpretation of European Law*, Alphen aan den Rijn 2009, s. 88.

⁹⁴ W literaturze jako „celowe odstępstwo bez odesłania prejudycjalnego”. *Ibidem*.

⁹⁵ W literaturze jako „niekompletność orzecznictwa TSUE”. *Ibidem*.

W konsekwencji FTK tworzy swój standard oceny, czy sąd ostatniej instancji narusza obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, w oderwaniu od kryteriów sformułowanych przez TSUE w sprawie *CILFIT*. W literaturze zwrócono uwagę, że jest to standard bliższy realiom i praktyce sądów krajowych⁹⁶. Kryteria oceny według standardu *CILFIT* stanowią tylko pierwszy etap oceny naruszenia, natomiast w dalszej kolejności FTK sprawdza, czy zaszła któraś z sytuacji będących przejawem decyzji, które zgodnie z jego kryteriami oceny są wyraźnie nie do utrzymania.

Bieżącym przykładem stanowiska FTK jest orzeczenie z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania wydanego wobec obywatela Rumunii⁹⁷. Odbывał on karę pozbawienia wolności w Hamburgu za przestępstwa popełnione w Niemczech. Jednocześnie niemiecki sąd okręgowy orzekł o dopuszczalności wydania go do Rumunii w związku z podejrzeniem tamtejszych organów ścigania popełnienia przestępstw związanych z fałszerstwem. W uzasadnieniu swojej decyzji niemiecki sąd okręgowy wskazał, że orzecznictwo TSUE nakazuje państwom członkowskim wykonywanie ENA, a wyjątki od tej zasady ograniczone są tylko do nadzwyczajnych okoliczności. Zdaniem sądu, warunki w rumuńskich więzieniach uległy znacznej poprawie, a niewielka ilość miejsca w celach więziennych jest rekompensowana przez możliwość częstego przebywania poza celą⁹⁸. Obywatel Rumunii wystąpił ze skargą konstytucyjną do FTK, zarzucając naruszenie konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do poszanowania godności człowieka⁹⁹.

Konkretnie chodziło o przestrzeń w rumuńskich celach więziennych. Z informacji uzyskanych przez niemiecki sąd okręgowy wynikało, że w Rumunii wynosi ona 3 m² w celach indywidualnych i 2 m² w celach dzielonych. Z drugiej jednak strony niewielka przestrzeń jest równoważona dużą ilością czasu, który więźniowie mogą spędzać poza celą. W konsekwencji niemiecki sąd okręgowy uznał, że nie ma ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania z uwagi na ogólną ocenę warunków więziennych. FTK podkreślił jednak, że z orzecznictwa ETPCz wynika, iż zapewnienie przestrzeni mniejszej niż 3 m² stanowi silne domniema-

⁹⁶ M. Navátílová, *Member states' liability...*, s. 4.

⁹⁷ Postanowienie FTK z dnia 19 grudnia 2017 r., 2 BvR 424/17.

⁹⁸ Ustalenia te odwoływały się do wyroku TSUE z dnia 5 kwietnia 2016 r., *Aranyosi i Căldăraru*, w sprawach połączonych, C-404/15 i C-659/15, EU:C:2016:198. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wykonujący europejski nakaz aresztowania organ sądowy powinien sprawdzić w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba objęta ENA, w razie jej wydania, będzie narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

⁹⁹ Pomimo braku zarzutu naruszenia prawa do sędziogo ustawowego w skardze konstytucyjnej, FTK stwierdził, że jest to prawo zbliżone do praw podstawowych, w związku z czym istnieje możliwość stwierdzenia jego naruszenia z urzędu.

nie naruszenia art. 3 Konwencji (odpowiednika art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej¹⁰⁰)¹⁰¹.

Przed wszystkim FTK zauważył, że sąd krajowy był sądem ostatniej instancji w sprawie wydania obywatela innego państwa w ramach ENA, wobec czego, w razie wątpliwości z zakresu prawa unijnego, miał obowiązek wystąpić z pytaniem prejudycjalnym. Ponadto nie ma tutaj znaczenia zgłoszenie wniosku przez stronę postępowania, ponieważ sąd krajowy musi to zrobić także *ex officio*. Jest to realizacja konstytucyjnego prawa jednostki, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości pozostaje sędzią ustawowym w tego typu sprawach. Sąd krajowy ma obowiązek zapoznania się z prawem unijnym i orzecznictwem TSUE, a w sytuacji, gdy istnieje orzecznictwo odnoszące się do rozstrzyganej sprawy, należy ocenić, czy może ono być dostosowane do rozpatrywanego stanu faktycznego. FTK stwierdził, że TSUE odniósł się już do tego problemu, jednak nie dokonał jeszcze decydującej dla rozstrzyganej sprawy oceny, jakie minimalne wymogi dotyczące zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania wynikają z art. 4 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Również sam sąd okręgowy nie stwierdził, czy i w jakim zakresie minimalne wymogi wynikające z art. 4 KPP albo są w pełni wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie, albo są tak oczywiste, że zwrócenie się z prośbą o interpretację TSUE nie byłoby konieczne.

Federalny Trybunał Konstytucyjny przypomniał, że punktem wyjścia oceny uchybienia są kryteria sformułowane w sprawie *CILFIT*, natomiast sąd konstytucyjny interweniuje w przypadku, gdy decyzja sądu krajowego ostatniej instancji o samodzielnym rozstrzygnięciu sprawy jest wyraźnie nie do utrzymania. Takie ograniczenie przeglądu dokonywanego przez FTK pozostawia sądom krajowym margines uznania w kwestii możliwości samodzielnej oceny prawa unijnego.

W rozpatrywanej sprawie niemiecki sąd okręgowy naruszył jednak prawo skarżącego do sędzięgo ustawowego z uwagi na następujące okoliczności. Po pierwsze, spełnione zostały przesłanki do przedłożenia pytania prejudycjalnego wynikające z art. 267 akapit 3 TFUE. Po drugie, orzecznictwo TSUE nie rozstrzygnęło jeszcze w pełni problemu, który zawisł przed niemieckim sądem okręgowym. FTK uznał tym samym wystąpienie przesłanki niekompletnego orzecznictwa TSUE. Zauważył, że TSUE stwierdził obowiązek oceny nieludzkiego lub poniżającego traktowania w świetle art. 4 KPP, jednak nie sformułował jej kryteriów. Jednocześnie FTK wskazał, iż zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP, co do zasady, znaczenie i zakres praw przyznanych przez KPP (jak np. zakaz nieludzkiego lub poniżającego traktowania z art. 4 KPP) są takie same jak praw przyznanych przez EKPCz. Po trzecie, niemiecki sąd okręgowy wyraźnie przekroczył margines swobody w zakresie podjęcia decyzji o wystąpieniu z pytaniem

¹⁰⁰ Dz.Urz. UE C 303 z 14.12.2007, s. 1, z późn. zm.

¹⁰¹ Wyrok ETPCz z dnia 20 października 2016 r., *Muršić v. Chorwacja*, skarga nr 7334/13.

prejudycjalnym, ponieważ z jego stanowiska nie wynika, w jaki sposób uznał, że standard wynikający z art. 4 KPP jest dla niego zrozumiały.

Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w ten sposób niemiecki sąd okręgowy uchybił obowiązkowi wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, naruszając tym samym konstytucyjne prawo jednostki do sędziego ustawowego. Sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania.

4. PODSUMOWANIE

Skarga konstytucyjna staje się pewnym wypełnieniem luki polegającej na braku dostępnych środków prawnych w razie naruszenia obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym i szansą na, przynajmniej pośredni, dostęp jednostki do TSUE. Przedstawione jako przykład stanowisko prezentowane przez FTK jest wynikiem wieloletniego orzecznictwa nie tylko w zakresie rozważanego problemu, ale także wielu innych kwestii dotyczących prawa unijnego. Stąd jest ono znacznie bardziej rozwinięte niż orzecznictwo innych sądów konstytucyjnych, choć niewątpliwie stanowi dla nich źródło inspiracji, co widać w licznych przykładach konfrontacji z tym problemem w innych państwach członkowskich. Trzeba pamiętać, że wiele z nich przyjęło jednak inne kryteria oceny tego, czy naruszenie jest arbitralne, w związku z czym standardy w poszczególnych państwach członkowskich stają się zróżnicowane.

Badanie naruszenia konstytucyjnego prawa do sędziego ustawowego dokonywane przez FTK wydaje się być znacznie bardziej rygorystyczne niż ocena ETPCz w zakresie naruszenia konwencyjnego prawa do rzetelnego procesu. Przede wszystkim FTK wypracował własne kryteria oceny merytorycznej. W przypadku ETPCz ocena odnosi się do proceduralnego wymogu uzasadnienia odmowy wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Różnica nie dotyczy więc wyłącznie kryteriów oceny, ale także okoliczności jej dokonania. Dla Trybunału Strasburskiego znaczenie ma zasygnalizowanie przez jednostkę obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w toku postępowania, natomiast FTK zauważa, że sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji jest zobowiązany do wywiązania się z tego obowiązku z urzędu. Jak pokazuje sprawa wydania obywatela Rumunii w ramach ENA, Federalny Trybunał Konstytucyjny może ocenić to naruszenie nawet w braku takiego zarzutu w skardze konstytucyjnej. W świetle stanowiska niemieckiego sądu konstytucyjnego, sądy krajowe ostatniej instancji, decydując o wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym, muszą ocenić wszystkie okoliczności sprawy, cel i treść przepisów prawa UE, które należy zastosować, orzecznictwo TSUE i jego ewentualny rozwój, a także możliwe odmienne poglądy sądów krajowych innych państw członkowskich¹⁰². Co również bardzo istotne, skarga konstytucyjna pozostaje środkiem prawnym, który umożliwia przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

¹⁰² R. Valutytè, *Legal consequences for the infringement...*, s. 1177.

Obowiązek sądów krajowych wynikający z art. 267 akapit 3 TFUE stał się za pośrednictwem skargi konstytucyjnej także krajowym obowiązkiem konstytucyjnym. W tym zakresie sądy konstytucyjne pełnią rolę najwyższych organów nadzoru nad efektywnością prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym¹⁰³. Dzieje się tak tym bardziej z uwagi na to, że nie ma organu, który mógłby w analogiczny sposób, na poziomie krajowym, zweryfikować ewentualne naruszenie tego obowiązku przez same sądy konstytucyjne¹⁰⁴. Rozpatrując skargi konstytucyjne przeciwko zaniechaniu wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, sądy konstytucyjne prowadzą pośredni dialog z Trybunałem Sprawiedliwości, tworząc schemat „stosunku trójstronnego” pomiędzy krajowymi sądami powszechnymi, TSUE i sądami konstytucyjnymi. Należy jednak pamiętać, że z pewnością nie jest to tylko bezinteresowne działanie w celu pogłębienia integracji europejskiej. W ten sposób sądy konstytucyjne przyczyniają się bowiem również do uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego wobec jednostki za naruszenie jej uprawnień wynikających z prawa UE, jak również odpowiedzialności państwa członkowskiego za uchybienie zobowiązaniom traktatowym.

V. KONKLUZJE Z PERSPEKTYWY PRAWA POLSKIEGO

Na zakończenie warto powrócić do problemu niechęci polskich sądów wobec procedury prejudycjalnej. Abstrahując od takich negatywnych konsekwencji, jak zła renoma polskich sądów na arenie międzynarodowej czy pozbawianie się szansy na uczestniczenie w dialogu sądowym, należy spojrzeć na problem z perspektywy jednostki. Jak wynika z rozważań poczynionych w niniejszym artykule, istnieją prawne możliwości działania w sytuacji uchylania się sądu ostatniej instancji od obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

Niestety, *de lege lata* nie jest możliwe przeszczepienie instytucji skargi konstytucyjnej przeciwko zaniechaniu odesłania prejudycjalnego przez sądy krajowe do polskiej praktyki orzeczniczej. Wynika to wprost z regulacji na poziomie konstytucyjnym, która dopuszcza wyłącznie skargę konstytucyjną na akty normatywne¹⁰⁵. Nie można więc jej wnieść przeciwko działaniu sądu. Takie rozwiązanie byłoby jednak bardzo pożądanym z kilku względów. Po pierwsze, skarga konstytucyjna

¹⁰³ C. Lacchi, *Review by Constitutional Courts...*, s. 1698.

¹⁰⁴ Sądy konstytucyjne także stanowią sądy w rozumieniu art. 267 TFUE, ponadto w europejskim konstytucjonalizmie wyraźnie dopuszczona jest już praktyka występowania przez nie z pytaniami prejudycjalnymi. Dotychczas najczęściej zadał ich belgijski sąd konstytucyjny.

¹⁰⁵ Co ciekawe, rozszerzenie zakresu przedmiotowego skargi konstytucyjnej na akty stosowania prawa przewidywał projekt Konstytucji przygotowany przez Prawo i Sprawiedliwość w 2010 r. Projekt został usunięty z wszelkich źródeł.

jest co do zasady środkiem prawnym, który umożliwia uchylenie zaskarżonego aktu, zarówno przepisu prawnego, na podstawie którego zapadła ostateczna decyzja w sprawie, jak i aktu stosowania prawa, w tym orzeczenia sądu¹⁰⁶. Po drugie, wydaje się to być bardziej realny środek ochrony jednostki na poziomie krajowym, niż środki wynikające z realizacji zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego. Kryteria tej odpowiedzialności zostały sformułowane w orzecznictwie TSUE w sposób nadmiernie rygorystyczny. Ponadto polskie przepisy proceduralne dodatkowo utrudniają realizację tej zasady. Skarga konstytucyjna, jakkolwiek również obarczona licznymi wymogami proceduralnymi, wydaje się być instytucją dającą większe szanse powodzenia. W końcu po trzecie, dopuszczenie skargi konstytucyjnej przeciwko aktom stosowania prawa na poziomie konstytucyjnym oraz przyjęcie praktyki orzeczniczej sądu konstytucyjnego, zapewniającej możliwość skarżenia zaniechań sądów ostatecznej instancji w ramach procedury prejudycjalnej we wszystkich państwach członkowskich, ujednoliciłoby sytuację prawną jednostki w Unii Europejskiej¹⁰⁷. Jedyną prawnie dopuszczalną ścieżką, która wydaje się być jednak nieprawdopodobna, byłaby skarga konstytucyjna przeciwko przepisom proceduralnym (albo luce w tych przepisach), pod zarzutem uniemożliwienia skorzystania z procedury prejudycjalnej i wykazanie naruszenie prawa do sądu z art. 45 Konstytucji RP.

Co się natomiast tyczy skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie ma żadnych przeszkód, aby polscy obywatele korzystali z tej możliwości. Wprawdzie wydany niedawno wyrok w sprawie *Baydar v. Holandia* może zwiastować zmianę linii orzeczniczej i stopniowe odchodzenie ETPCz od stwierdzania naruszenia prawa do rzetelnego procesu poprzez nieuwzględnienie przez krajowy sąd ostatecznej instancji wniosku o wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym, jednak wydaje się, że sama koncepcja pozostaje niezagrożona¹⁰⁸. W polskim dyskursie prawniczym problematyka ta nie jest jednak przedmiotem częstych analiz, przez co skorzystanie z tego środka zaskarżenia nie wydaje się mieć popularności. Należy więc prowadzić działania edukacyjne nie tylko w zakresie występowania z pytaniami prejudycjalnymi przez sędziów i sygnalizowania sędziom takiej powinności przez profesjonalnych pełnomocników, ale również dotyczące skargi do Trybunału Strasburskiego. Z pewnością poszukiwanie sprawiedliwości przed ETPCz wobec bierności polskich sądów w zakresie procedury prejudycjalnej mogłoby znacznie zmienić aktualną sytuację.

¹⁰⁶ W przypadku modelu skargi konstytucyjnej dopuszczającej zaskarżenie aktu stosowania prawa.

¹⁰⁷ Wydaje się jednak, że większy problem niż regulacje konstytucyjne mogłoby dotyczyć odpowiedniej kultury prawnej i chęci prowadzenia dialogu sądowego w UE.

¹⁰⁸ Jak wskazał L. Garlicki, „Konwencja jest żywym instrumentem, który należy interpretować w odniesieniu do zmieniających się warunków”, zob. L. Garlicki, (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1–18*, t. 1, Warszawa 2010, s. 9.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2007
- Bernitz U., *Preliminary Rulings to the CJEU and the Swedish Judiciary. Current Developments*, (w:) M. Derlén, J. Lindholm (red.), *The Court of Justice of the European Union. Multidisciplinary Perspectives*, Oxford–Portland 2018
- Broberg M., Fenger N., *Preliminary references to the European Court of Justice*, Oxford 2014
- Callies C., Ruffert M., *Kommentar zu EUV und EGV*, Neuwied 1999
- Czapliński W., *Pytanie prejudycjalne w świetle art. 6 EKPC*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006
- Derlén M., *Multilingual Interpretation of European Law*, Alphen aan den Rijn 2009
- Derlatka M., *Skarga konstytucyjna w Niemczech*, Warszawa 2009
- Frąckowiak-Adamska A., *Nie tylko Strasburg? Alternatywne międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka, część I: Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE*, Warszawa 2017
- Garlicki L., (w:) L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do art. 1–18, t. 1*, Warszawa 2010
- Grzeszczak R., *Pytania prejudycjalne w obszarze praw człowieka. Praktyczny podręcznik dla sędziów*, Warszawa 2018
- Kastelik-Smaza A., *Konsekwencje naruszenia obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 2
- Kastelik-Smaza A., *Procedura pytań prejudycjalnych a ochrona praw jednostki*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006
- Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010
- Kłopotcka-Jasińska M., *Skarga konstytucyjna w Królestwie Hiszpanii*, Warszawa 2010
- Koncewicz T., *Zagadnienia procedury w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w Luksemburgu*, „Radca Prawny” 2001, nr 4
- Kowalik-Bańczyk K., *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2015, nr 12
- Krommedijk J., *Wide Open and Unguarded Stand our Gates: The CJEU and References for a Preliminary Ruling in Purely Internal Situations*, „German Law Journal” 2017, vol. 18
- Kustra A., *Kelsenowski model kontroli konstytucyjności prawa a integracja europejska*, Toruń 2015
- Kustra A., *Model skargi konstytucyjnej jako czynnik kształtujący orzecznictwo sądów konstytucyjnych w sprawach związanych z członkostwem państwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, nr 3
- Lacchi C., *Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU*, „German Law Journal” 2015, Vol. 16

- Łętowska E., *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4
- Mężykowska A., *Glosa do wyroku ETPC z dnia 8 kwietnia 2014 r., 17120/09*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9
- Neamt V. P., *Member states' liability for judicial error resulting in breaches of European Union law*, „Journal of Legal Studies” 2016, Vol. 17
- Navrátilová M., *The Preliminary Ruling Before the Constitutional Courts*, <https://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf> (dostęp: 8.08.2018 r.)
- Safjan M., *Dlaczego dialog pomiędzy sądami bywa trudny? O barierach pytań prejudycjalnych*, Warszawa 2014
- Sanetra W., *Za jakie naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd najwyższego szczebla należy się odszkodowanie. Uwagi na marginesie wyroku ETS w sprawie Traghetti*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 9
- Skrzydło J., *Sędzia polski wobec perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11
- Szacki W., *Doktryna acte clair a interpretacja i stosowanie prawa wspólnotowego w państwach Unii Europejskiej*, (w:) E. Piontek, A. Zawidzka (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. I, Kraków 2003
- Szpunar M., *Art. 267*, (w:) D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red. tomu), A. Wróbel (red. całości dzieła), *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III, Warszawa 2012
- Szpunar M., *Procedura prejudycjalna z perspektywy unormowań kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006
- Taborowski M., *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012
- Trzcíński J., *Podmiotowy zakres skargi konstytucyjnej w państwach europejskich*, (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000
- Tushnet M., *Advanced Introduction to Comparative Constitutional Law*, Cheltenham 2014
- Valutyté R., *Legal consequences for the infringement of the obligation to make a reference for a preliminary ruling under constitutional law*, „Jurisprudencija” 2012, nr 19(3)
- Varga Z., *Remedies for Violation of EU Law by Member State Courts. What Place For the Köbler Doctrine?*, Budapeszt 2016
- Wąsek-Wiaderek M., *Konsekwencje nieuzasadnionego odstąpienia od wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym*, (w:) M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007
- Wąsek-Wiaderek M., Wojtaszek-Mik E., *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007

Wojtaszek-Mik E., *Ustalenia terminologiczne*, (w:) M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007

Ziółkowski M., *Wyrok ETPCz jako orzeczenie stwierdzające niezgodność z prawem prawomocnego orzeczenia sądu cywilnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 8

IN SEARCH OF A REMEDY FOR THE INDIVIDUAL'S HELPLESSNESS TO AVOIDANCE OF MAKING PRELIMINARY REFERENCES TO THE CJEU BY NATIONAL COURTS' – THE POSITION OF THE ECHR AND THE CONSTITUTIONAL COURTS OF THE MEMBER STATES

Summary

Preliminary reference to the CJEU is one of the most important achievements of the EU law. In the multicentric legal system it becomes a kind of guarantee to ensure a uniform interpretation of the EU law by courts of the Member States. However, not only is preliminary ruling an aid for judges, who adjudicate cases connected with EU law, but also it might create a possibility for individuals to have their EU rights protected. Unfortunately, EU law does not predict any effective measure, which would protect individual, when a court of the Member State unlawfully refuses to make a preliminary reference. An interesting phenomenon is an attempt to fill this gap by the European Court of Human Rights and constitutional courts of the Member States (especially the German Federal Constitutional Court) in recent years. In their case law, refusing to make a preliminary reference by courts, which are obligated to do that, was qualified as a violation of the right to a fair trial (ECHR) or the right to a lawful judge (constitutional courts). The aim of this article is to consider hitherto situation and to discuss it from the perspective of Polish law.

KEYWORDS

preliminary reference, European Court of the Human Rights, constitutional courts

SŁOWA KLUCZOWE

pytanie prejudycjalne, Europejski Trybunał Praw Człowieka, sądy konstytucyjne