

Krzysztof Wójtowicz
Uniwersytet Wrocławski

WPLYW PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ NA KRAJOWE ORGANY SĄDOWE

DOI: <http://dx.doi.org/10.12775/TSP-W.2013.007>

Przyjęta w Unii Europejskiej koncepcja integracji zakłada, że prawo unijne tworzone traktatowo lub w drodze pozapaństwowych procedur prawodawczych, staje się z chwilą wejścia w życie integralną częścią krajowych porządków prawnych, a podmiotami praw i obowiązków wynikających z tego prawa są zarówno państwa członkowskie jak i ich obywatele.

Konsekwencją upodmiotowienia jednostek jest konieczność zapewnienia im efektywnej ochrony prawnej przez sądy krajowe, do których jednostki mają bezpośredni dostęp. W naturalny zatem sposób sądy krajowe stały się powszechnymi sądami unijnymi, odpowiedzialnymi za właściwe stosowanie przepisów prawa unijnego, które nie przekształciło się w prawo wewnętrzne i zachowuje cechy autonomiczne.

Najogólniejszą traktatową postawą dla pełnienia tego rodzaju funkcji jest ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE¹ zasada lojalności. Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie, a więc także ich sądy, mają obowiązek podejmowania wszelkich środków właściwych dla wykonania swych zobowiązań oraz powstrzymania się od podejmowania takich środków, które zagroziłyby urzeczywistnieniu celów Unii.

Jednakże, poza zarysowaniem w art. 267 TFUE² zasad współpracy między Trybunałem Sprawiedliwości Unii a sądami krajowymi w ramach procedury

¹ Traktat o Unii Europejskiej wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 13).

² Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 47).

orzeczeń prejudycjalnych, przepisy unijnych traktatów nie precyzują w jaki sposób sądy państw członkowskich mają sprawować unijną funkcję sądową.

Łukę tę wypełnił Trybunał Sprawiedliwości nakładając na sądy krajowe obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym, stosowania prawa unijnego, przy zachowaniu pewnych warunków, ze skutkiem bezpośrednim oraz najbardziej kontrowersyjny obowiązek zapewnienia pierwszeństwa prawa unijnego w przypadku kolizji z normami prawa krajowego.

Obowiązki te były już wielokrotnie omawiane w literaturze i nie ma potrzeby do tego wracać.

W swoim wystąpieniu chciałbym się natomiast skoncentrować po pierwsze na skutkach zasady pierwszeństwa prawa unijnego w sferze relacji między sądami krajowymi niższej i wyższej instancji oraz między sądami powszechnymi lub administracyjnymi a sądami konstytucyjnymi.

Po drugie, korzystając z obecności naszych gości z Włoch, chciałbym zastanowić się nad tym, czy doświadczenia związane z kierowaniem pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE przez sądy konstytucyjne może wpłynąć na zmianę polskiej praktyki w tym względzie.

I. WPŁYW ZASADY PIERWSZEŃSTWA PRAWA UNIJNEGO NA RELACJE MIĘDZY SĄDAMI KRAJOWYMI

Najbardziej kompleksowo ujęte konsekwencje, także ustrojowe, wynikające z zasady pierwszeństwa zostały uwypuklone w wyroku w sprawie *Simmenthal*³. Ustalenia zwarte w tym wyroku są niezmiennie przywoływane przez Trybunał Sprawiedliwości wówczas, gdy pojawiają się wątpliwości jak rozstrzygnąć kolizję między normą unijną i krajową. Odpowiadając na pytanie prejudycjalne sądu włoskiego TS stwierdził, że „sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym”⁴.

³ Por wyrok w sprawie 106/77 *Simmenthal*, [1978] ECR, s. 629.

⁴ *Ibidem*.

Na tle stosowania zasady pierwszeństwa może po pierwsze pojawić się problem granic związania sądów niższej instancji orzeczeniami sądów wyższej instancji, gdyby skutkiem takiego związania miałyby być ograniczenie uprawnień sądów niższej instancji płynących z prawa unijnego, zwłaszcza w procedurze prejudycjalnej.

Po drugie pojawiły się wątpliwości co do zakresu związania sądów krajowych orzeczeniami sądów konstytucyjnych o odroczeniu skutku wyroku stwierdzającego niezgodność z konstytucją przepisów prawa wewnętrznego, w miejsce których sędzia krajowy powinien zastosować przepis unijny.

1. Rozstrzygnięcie pierwszej kwestii może mieć znaczenie dla wyniku dyskusji toczącej się w Polsce na temat ewentualnego wprowadzenia do kodeksu postępowania cywilnego przepisu o pytaniach prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, zawieszania w związku z tym postępowania oraz procedury zaskarżenia postanowienia o zawieszeniu postępowania do sądu wyższej instancji.

Otóż Trybunał Sprawiedliwości UE ustosunkował się do tego problemu w wyroku w sprawie C-210/06 w sprawie *Cartesio*⁵ wyjaśniając, że wniosek do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym opiera się na dialogu pomiędzy sądami, którego podjęcie zależy wyłącznie od dokonanej przez sąd krajowy oceny istotnego znaczenia i konieczności takiego wniosku.

Problem powstaje wtedy, gdy zgodnie z prawem krajowym sąd apelacyjny, do którego zaskarżono postanowienie o zawieszeniu postępowania w związku z pytaniem prejudycjalnym do ETS, ma prawo zmienić to postanowienie, uchylić odesłanie prejudycjalne i nakazać pierwszemu sądowi podjęcie na nowo zawieszonego postępowania krajowego.

Trybunał Sprawiedliwości generalnie stoi na stanowisku, że w sytuacji, gdy sprawa po raz drugi trafia przed sąd niższej instancji po tym, jak wydany przez niego wyrok został uchylony przez sąd orzekający w ostatniej instancji, tenże sąd niższej instancji może nadal zwrócić się do Trybunału na mocy art. 267 TFUE, pomimo istnienia w prawie krajowym zasady, że ocena co do prawa wydana przez sąd wyższej instancji jest dla sądu wiążąca (por. wyrok z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie *Rheinmühlen-Düsseldorf*⁶).

W przypadku zastosowania przepisów prawa krajowego dotyczących prawa do zaskarżenia postanowienia w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, niezależne uprawnienie do wystąpienia do Trybunału, nadane przez

⁵ Sprawa C-210/06 *Cartesio*, Zb.Orz. 2008, s. I-9641.

⁶ Sprawa C-146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf*, [1974] ECR, s. 139.

art. 267 TFUE pierwszemu z sądów mogłoby być zagrożone, gdyby zmieniając postanowienie w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, uchylając je i nakazując sądowi, który je wydał, podjęcie zawieszono postępowania na nowo, sąd apelacyjny mógł uniemożliwić sądowi krajowemu skorzystanie z uprawnienia wystąpienia do Trybunału, nadanego mu na mocy traktatu WE.

Zgodnie z art. 267 TFUE ocena znaczenia i niezbędnego charakteru pytania prejudycjalnego leży zasadniczo wyłącznie w kompetencji sądu, który występuje z odesłaniem prejudycjalnym. Tak więc do tego sądu należy wyciągnięcie konsekwencji z wyroku wydanego w ramach apelacji od postanowienia w sprawie wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, a w szczególności uznanie, że należy bądź to utrzymać wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, bądź też zmienić go lub wycofać.

Wobec istnienia przepisów prawa krajowego dotyczących prawa do zaskarżenia postanowienia w sprawie wystąpienia z odwołaniem prejudycjalnym, zgodnie z którymi całość sprawy będącej przedmiotem postępowania przed sądem krajowym pozostaje zawisła przed tym sądem, a jedynie postanowienie odsyłające jest przedmiotem ograniczonego odwołania, art. 267 akapit drugi TFUE należy interpretować w ten sposób, że uprawnienie przyznane na mocy tego postanowienia sądowni krajowemu nie może zostać podważone ze względu na stosowanie przepisów prawa krajowego dotyczących prawa do zaskarżenia postanowienia w sprawie wystąpienia z odwołaniem prejudycjalnym do Trybunału, pozwalających sądowi apelacyjnemu na zmianę tego postanowienia, jego uchylenie i nakazanie sądowi, który wydał to postanowienie podjęcia na nowo zawieszono postępowania krajowego.

2. Jeżeli chodzi o relacje między krajowymi sądami powszechnymi lub administracyjnymi a sądami konstytucyjnymi, należy zwrócić uwagę na rozważaną niedawno przez Trybunał Sprawiedliwości UE kwestię czy można odstąpić od zasady pierwszeństwa prawa unijnego przed sprzecznym z nim przepisem krajowym, jeżeli sąd konstytucyjny stwierdzając niekonstytucyjność określonego przepisu krajowego, wprowadza jednocześnie okres przejściowy, w czasie którego przepis ten może być w dalszym ciągu stosowany. Do sytuacji takiej, która wystąpiła w Polsce i w RFN ustosunkował się TS w wyrokach wydanych odpowiednio w sprawach *Filipiak*⁷ oraz *Winner Wetten*⁸.

⁷ Por. wyrok z 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, Zb.Orz. 2009, s. I-11049.

⁸ Por. wyrok z 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 *Winner Wetten*, Zb.Orz. 2010, s. I-08015.

Pierwsza z tych spraw dotyczyła kwestii zawieszenia mocy obowiązującej przepisu krajowego przez polski Trybunał Konstytucyjny. W wyroku w sprawie *Filipiak* Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącego przed sądem krajowym odroczenie przez Trybunał Konstytucyjny daty utraty mocy obowiązującej spornych przepisów nie stanowi przeszkody dla tego, aby sąd krajowy zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie stosował tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu, jeżeli uzna je za sprzeczne z prawem wspólnotowym”.

Uogólniając tę tezę TS uznał, iż zasada pierwszeństwa prawa unijnego (wspólnotowego) zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne⁹.

W sprawie *Winner Wetten* niemiecki FTK, po stwierdzeniu niezgodności z ustawą zasadniczą kwestionowanych przed sądem niemieckim przepisów krajowych dotyczących państwowego monopolu w zakresie zarządzania zakładów sportowych, postanowił tymczasowo utrzymać w mocy ich skutki. TS uznał, że tego rodzaju okoliczność nie stanowi przeszkody dla tego, aby sąd krajowy, który stwierdzi, że ta sama regulacja narusza bezpośrednio skuteczne przepisy prawa Unii, postanowił zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii nie stosować tych przepisów w ramach toczącego się przed nim sporu „Jest bowiem niedopuszczalne – podkreślił Trybunał w nawiązaniu do wyroku w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* – by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii”.

W rezultacie Trybunał stwierdził, że „ze względu na pierwszeństwo podlegającego bezpośredniemu stosowaniu prawa Unii, przepisy prawa krajowego dotyczące państwowego monopolu w zakresie zarządzania zakładów sportowych, które to przepisy wedle ustaleń sądu krajowego zawierają ograniczenia niezgodne ze swobodą przedsiębiorczości oraz swobodą świadczenia usług, ponieważ ograniczenia te nie przyczyniają się w sposób spójny i systematyczny do limitowania działalności w zakresie zarządzania zakładów sportowych, nie mogą być nadal stosowane w okresie przejściowym”¹⁰.

Zasada pierwszeństwa została wsparta przez TS UE zasadą skutecznej ochrony sądowej. Ta druga, będąc zasadą ogólną prawa unijnego, wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, jest chroniona także

⁹ Por. wyrok w sprawie *Filipiak*..., pkt 84 i 85.

¹⁰ Por. wyrok w sprawie *Winner Wetten*..., pkt 69.

na mocy art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 6 i 13 EKPCz.¹¹ Zgodnie z zasadą skutecznej ochrony sądowej sądy krajowe, wypełniając jednocześnie obowiązki płynące z zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE, zapewniają sądową ochronę praw, które przysługują jednostkom na podstawie prawa unijnego. Jak zauważa B. Bertrand, Traktat o Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej umacnia ten kierunek rozumowania, gdyż w art. 19 ust. 1 zd. drugie przewiduje, iż „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”¹².

Jednostka ma zatem prawo do tego, by sędzia rozstrzygający sprawę dysponował pełnią kompetencji w zakresie oceny zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym i wyciągnięcia wniosków z tej oceny, bez groźby ograniczenia tej kompetencji przez jakiegokolwiek reguły prawa krajowego¹³.

Taką wykładnię przyjął Trybunał Sprawiedliwości, czego ilustracją jest wyrok w sprawie *Küçükdeveci*¹⁴. W powyższej sprawie niemiecki sąd (*Landesabetsgericht Dusseldorf*) zapytał Trybunał Sprawiedliwości w odesłaniu prejudycjalnym, w jaki sposób należy rozumieć ewentualnie ciężący na sędzie krajowym, rozpoznającym spór między jednostkami, obowiązek zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości UE w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii przed odstąpieniem od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z tym prawem, jeżeli na podstawie prawa krajowego sąd odsyłający nie może zaniechać stosowania obowiązującego przepisu prawa krajowego, o ile sąd konstytucyjny (w tym przypadku niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny) nie stwierdził wcześniej niekonstytucyjności tego przepisu¹⁵.

Trybunał Sprawiedliwości przyjął za podstawę wyroku stwierdzenie, iż na sędzie krajowym, przed którym zawisł spór spoczywa obowiązek zagwarantowania – w ramach jego kompetencji – ochrony prawnej wynikającej dla podmiotów prawa z prawa Unii oraz zapewnienia jego pełnej skuteczności poprzez niestosowanie jakichkolwiek przepisów prawa krajowego sprzecznych z zasadami prawa Unii. W konsekwencji sąd krajowy nie jest zobowiązany w tej sytuacji do

¹¹ Por. wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 *Unibet*, Zb. Orz., s. I-2271, pkt 37 i 38.

¹² Por. B. Bertrand, *La jurisprudence Simmenthal dans la force de l'âge. Vers une complétude des compétences du juge national?*, Revue française de droit administrative, mars-avril 2011, s. 368.

¹³ Por. A. Barav, *La plénitude de compétence du juge national en sa qualité de juge communautaire*, [w:] *L'Europe et le droit. Mélanges en l'honneur de Jean Boulouis*, Dalloz 1992, s. 15.

¹⁴ Por. wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 *Küçükdeveci*, Zb.Orz. 2010, s. I-00365.

¹⁵ *Ibidem*, pkt 52.

uprzedniego wystąpienia do TS z pytaniem prejudycjalnym, choć oczywiście nie można mu w tym przeszkodzić¹⁶.

Odnosząc się bezpośrednio do uregulowań konstytucyjnych Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że fakultatywność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do TS jest „niezależna od szczegółowego trybu, którego sąd krajowy powinien przestrzegać na podstawie prawa krajowego, przy odstępowaniu od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z Konstytucją”¹⁷.

Z wyroku należy zatem wyciągnąć wniosek, iż sędzia krajowy zobowiązany do zapewnienia prawu Unii pełnej skuteczności odmawia zastosowania przepisu krajowego sprzecznego z tym prawem, nie stosując się do ewentualnego orzeczenia sądu konstytucyjnego stwierdzającego zgodność takiego przepisu z konstytucją¹⁸.

Sytuacja powyższa nie ma jedynie charakteru hipotetycznego, o czym świadczy ostry spór w Republice Czeskiej pomiędzy tamtejszym Najwyższym Sądem Administracyjnym (NSA RC) a Sądem Konstytucyjnym (SK RC) na tle sprawy tzw. „emerytur słowackich”.

Otóż pomimo tego, że zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej „orzeczenia Sądu Konstytucyjnego podlegające wykonaniu wiążą wszystkie organy i osoby”, NSA RC rozpatrując skargi kasacyjne dotyczące roszczeń emerytalnych sięgających czasów Federacji Czechosłowackiej nabrał wątpliwości co do zgodności orzecznictwa SK RC, przyznającego przywileje obywatelom czeskim, z unijną (wówczas wspólnotową) zasadą równości traktowania.

Powyższe wątpliwości skłoniły NSA RC do skierowania 23 września 2009 r. pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej celem ustalenia czy wcześniejszy wyrok SK RC¹⁹, pozwalający na wypłatę dodatkowego świadczenia emerytalnego jedynie osobom posiadającym czeską przynależność państwową zamieszkałym na terytorium Republiki Czeskiej rodzi dyskryminację niezgodną z prawem unijnym.

Odpowiadając na zadane pytania TSUE w wyroku z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie *Landtová*, z zaskakującą dobitnością stwierdził, że „z akt sprawy bezspornie wynika, iż orzeczenie sądu konstytucyjnego [Republiki Czeskiej] powoduje dyskryminację ze względu na przynależność państwową w stosunkach

¹⁶ Ibidem, pkt 53.

¹⁷ Ibidem, pkt 55.

¹⁸ Podobnie por. M. Bossuyt, W. Verrijdt, *The Full Effects of EU Law and of Constitutional Review in Belgium and France after Melki Judgment*, *European Constitutional Law Review*, 2011 vol 7 issue 3, s. 385.

¹⁹ Wyrok SK RC z dnia 25 stycznia 2005 r., III. ÚS 252/04.

między obywatelami krajowymi a obywatelami innych państw członkowskich”, a ponadto „także dyskryminację pośrednią wynikającą z kryterium miejsca zamieszkania w stosunku do osób, które skorzystały z ich prawa do swobodnego przepływu”²⁰.

Powołując się na treść skierowanego doń powyższego orzeczenia prejudycjalnego, NSA RC w wyroku z dnia 31 sierpnia 2011 r. zauważył, iż skoro sprzeczne z orzeczeniem TSUE wyroki SK RC nie mają zastosowania, nie może uwzględnić roszczenia osoby składającej skargę kasacyjną w celu uzyskania świadczenia dodatkowego.

Następstwem oddalenia przez NSA RC skargi kasacyjnej stała się skarga konstytucyjna do SK RC, w której postawiony został zarzut naruszenia przez wyrok NSA RC (a także przez wcześniejszy wyrok sądu krajowego respektujący wykładnię przyjętą przez TSUE) czeskiej Karty Praw i Wolności Podstawowych.

SK RC w wyroku wydanym 31 stycznia 2012 r.²¹ stwierdził, że TS UE orzeczeniem w sprawie *Landtova*. wykroczył poza swoje kompetencje w ten sposób, że nakazał stosowanie przepisów unijnych (wspólnotowych) dotyczących koordynacji systemu emerytalnego państw członkowskich do szczególnej sytuacji, która powstała po rozwiązaniu Federacji Czechosłowackiej. W przeciwieństwie do ustaleń TS UE, SK RC rozstrzygając skargę konstytucyjną uznał, iż okres zatrudnienia u pracodawcy z zarejestrowaną siedzibą w dzisiejszej Republice Słowackiej w trakcie istnienia państwa czechosłowackiego nie może być z mocą wsteczną uważany za okres zatrudnienia za granicą.

W konsekwencji SK RC uchylił wyrok NSA RC z dnia 31 sierpnia 2011 r., ze względu na naruszenie przepisów czeskiej Karty Praw i Wolności Podstawowych (KPiWP)²². Zdaniem SK RC wystąpienie przez NSA RC z pytaniem prejudycjalnym do TS UE i związane z tym przerwanie postępowania krajowego było zbędne, gdyż SK RC dokonał już wcześniej w sposób wiążący wykładni stosownego prawa. Co więcej skierowanie w tych okolicznościach pytania prejudycjalnego miało naruszyć przysługujące stronie postępowania przed NSA RC konstytucyjne prawo domagania się osądzenia sprawy bez zbędnej zwłoki (art. 38 ust. 2 czeskiej KPiWP)²³.

²⁰ Por. wyrok z 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-399/09 *Landtova*, Zb. Orz. 2011, I-05573, pkt 43 i 49.

²¹ Por. wyrok Pl. US 5/12 z 31 stycznia 2012 r. w tłumaczeniu zamieszczonym na stronie <http://www.trybunal.gov.pl/index2.htm>

²² Tj. art. 30 par. 1 w związku z art. 4 par. 4 oraz art. 3 par. 1 Karty podstawowych praw i wolności (Republiki Czeskiej).

²³ Por. J. Zemanek, *L'arrêt de la Cour Constitutionnelle tchèque du 31 janvier 2012: les retraites slovaques XVII: le principe de l'égalité de traitement – un motif de rebellion contre la Cour de Justice de l'Union Européenne?*, Cahiers de droit européen, vol. 48, no 3/2012, s. 717.

Widać więc wyraźnie, iż przedstawione wcześniej stanowisko TS UE, „wymancypowujące” sędzię krajowego w obrębie prawa wewnętrznego, może spowodować poważny konflikt o charakterze konstytucyjnym między sądami państwa członkowskiego. Na marginesie można dodać, że osłabienie autorytetu wyższych sądów krajowych uważane jest za jedną z konsekwencji zasady pierwszeństwa²⁴.

II. KWESTIA STATUSU POLSKIEGO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W PROCEDURZE ODESŁAŃ PREJUDYCJALNYCH DO TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UE

Jak wiadomo, instytucję orzeczeń prejudycjalnych wprowadzono do traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich z uwagi na niebezpieczeństwo pojawiania się rozbieżnej wykładni i odmiennego stosowania tych samych przepisów unijnych w państwach członkowskich, zróżnicowanych nie tylko pod względem tradycji i kultury prawnej ale także dysponujących różnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi w odniesieniu do relacji między prawem zewnętrznym (międzynarodowym) a prawem wewnętrznym²⁵.

W art. 267 TFUE nie zdefiniowano pojęcia sądu. Uczynił to Trybunał Sprawiedliwości, biorąc pod uwagę przede wszystkim aspekt funkcjonalny²⁶, związany z celem współpracy między sądami. Nie jest zatem istotne czy określony organ jest sądem w świetle prawa krajowego. Jak stwierdził TS: „aby ocenić, czy instytucja występująca z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter sądu państwa członkowskiego w rozumieniu art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE), Trybunał bierze pod uwagę szereg kryteriów, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stałość, obowiązkowy charakter jego jurysdykcji, sporny charakter postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawnych oraz jego niezawisłość”²⁷. TS stoi przy tym na stanowisku, że wymogu,

²⁴ Por. B. Bertrand, op. cit., s. 368.

²⁵ Szerzej por. K. Wojtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 129 i n.

²⁶ Por. D. Konobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007 r., s. 121.

²⁷ Wyrok z dnia 21 marca 2000 r. w połączonych sprawach C-110/98 do C-147/98 *Gabalfrisa SL*, [2000] ECR s. I-1577, pkt 33; por. także wyrok z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie C-125/04 *Guy Denuit i Betty Cordenier przeciwko Transorient- Mosaique Voyages et Culture SA.*, Zb. Orz. 2005 s. I-00923, pkt 12.

by postępowanie miało sporny charakter (tj. toczyło się *inter partes*) nie należy traktować w sposób absolutny²⁸. O ile jednak art. 267 TFUE nie uzależnia zwrócenia się do Trybunału od spornego charakteru postępowania, w którego toku sąd krajowy przedkłada pytanie prejudycjalne, z przepisu tego wynika, że sądy krajowe mogą występować do Trybunału wyłącznie, jeżeli orzekają w ramach postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym²⁹.

Sam TS nie wypowiadał się jednoznacznie na temat tego, czy sąd konstytucyjny jest sądem w rozumieniu prawa unijnego³⁰. W wyroku wydanym 26 czerwca 2007 r. TS zauważył, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, procedura ustalona w art. 234 WE (obecnie art. 267 TFUE) oparta została na wyraźnym rozgraniczeniu funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem, w ten sposób, że to jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena znaczenia pytań, które zadaje Trybunałowi³¹.

TS wskazał ponadto, że „obowiązek zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym przewidzianym w art. 234 akapit trzeci WE [obecnie art. 267 akapit trzeci TFUE] w zakresie dotyczącym sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, ma przede wszystkim na celu zapobieżenie rozwinięciu w państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa wspólnotowego. Cel ten jest osiągnięty wówczas, gdy obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym podlegają, bez uszczerbku dla ograniczeń dopuszczonych przez Trybunał³² sądy najwyższe oraz wszystkie sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na drodze prawnej.

W przypadku zaistnienia przed sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, pytania dotyczącego prawa wspólnoto-

²⁸ Wyrok z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult*, [1997] ECR s. I-4961, pkt 31, także wyrok z dnia 17 maja 1994 r. w sprawie C-18/93 *Corsica Ferries*, [1994] ECR str. I-1783, pkt 12.

²⁹ Wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-96/04 *Standesamt Stadt Niebüll*, Zb.Orz. 2006 s. I-3561, pkt 13.

³⁰ Por. M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Hart Publishing 2006, s. 437.

³¹ Wyrok z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone i in. przeciwko Conseil des Ministres*, Zb. Orz. s. I-5305, pkt 18.

³² Chodzi tu o ograniczenia wskazane w wyroku z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 *Cilfit i in.*, [1982] ECR, str. 3415.

wego (unijnego), „ma on obowiązek zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, chyba że stwierdzi, że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa wspólnotowego stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał, lub że prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości; istnienie takiej ewentualności należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa wspólnotowego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Wspólnoty”³³.

W sporządzonym przez prezesa i sędziego TS sprawozdaniu z działalności Trybunału w r. 1998 wyrażono pogląd, iż wiele przemawia za tym, by uznać dopuszczalność odesłań prejudycjalnych pochodzących z sądów konstytucyjnych, jeżeli one same taką potrzebę stwierdzają³⁴.

Podtrzymali ten pogląd autorzy kolejnego sprawozdania z r. 2002 dodając, iż sąd konstytucyjny objęty jest obowiązkiem spoczywającym na sądach krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Nie powinno się przy tym, zdaniem wspomnianych autorów, rozróżniać postępowań w ramach których uruchomiono procedurę kontroli konstytucyjności, tj. wniosków (skarg) bezpośrednich od pytań prawnych kierowanych przez sądy³⁵.

Zgodnie z argumentacją autorów, gdyby zaakceptować takie rozróżnienie, to sąd konstytucyjny stając przed problemem interpretacji prawa unijnego, musiałby najpierw zwrócić się do sądu, który skierował doń pytanie prawne, by ten wystąpił z odesłaniem prejudycjalnym do TS. Dopiero po wyjaśnieniu wątpliwości interpretacyjnych związanych z prawem unijnym, podejmowane byłoby rozstrzygnięcie co do konstytucyjności przepisów krajowych. Stanowiłoby to nadmierne wydłużenie procedury, ze szkodą dla interesu jednostki, oczekującej możliwie szybkiego rozstrzygnięcia sprawy³⁶.

Rzecznik Generalna J. Kokott w opinii z 2 lipca 2009 r., przedłożonej w sprawie C-169/08 zwróciła uwagę na to, że w postępowaniach przed krajowymi sądami konstytucyjnymi mogą pojawić się pytania z zakresu prawa wspólnoto-

³³ Wyrok z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports BV*, Zb. Orz. I-8151, pkt 29 i 33.

³⁴ G.C. Rodriguez Iglesias, J-P. Puissochet, *Droit communautaire dérivé et droit constitutionnel*, Cahiers du Conseil constitutionnel n 4 (Dossier: Droit communautaire- droit constitutionnel)- avril 1998, s. 2 www.conseil-constitutionnel.fr

³⁵ Por. M. Wathelet, S. Van Raepenbusch, *Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l'interférence en cette matière, de l'action des juridictions européennes*, Rapport de la Cour de justice des Communautés européennes, Conférence des Cours constitutionnelles européennes, XIIème Congrès, Bruxelles 14-16 mai 2002, s. 10.

³⁶ Tamże, s. 11.

wego (unijnego), mające decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia danego sporu konstytucyjnego. Może to mieć miejsce np. wtedy, gdy konstytucja (w tym przypadku art. 117 włoskiej konstytucji) nakłada na władzę ustawodawczą obowiązek przestrzegania ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego³⁷.

Ponadto, zdaniem J. Kokott, prawo wspólnotowe może mieć istotne znaczenie przy rozstrzyganiu sporów konstytucyjnych również bez takiej wyraźnej inkorporacji, choćby w sytuacji gdy w postępowaniu mieszczącym się w zakresie prawa konstytucyjnego powstają wątpliwości co do skutków wywoływanych przez wspólnotowy (unijny) akt prawny bądź też co do zakresu swobody, podlegającej kontroli sądu konstytucyjnego, przyznanej ustawodawcy krajowemu³⁸.

Sądy konstytucyjne, które zdecydowały się na skierowanie odesłania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości UE, przedstawiają zróżnicowaną argumentację przemawiającą za przyznaniem im statusu sądu w rozumieniu art. 267 TFUE.

Ze względu na uczestników naszej konferencji nawiążę do praktyki włoskiej i polskiej.

We Włoszech Sąd Konstytucyjny przez wiele lat z rezerwą podchodził do możliwości kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku w sprawie *Giampaoli*³⁹ stwierdził, że nie jest wprawdzie zobowiązany ale może skorzystać z odesłania. Później w sprawie *Messaggero Servizi* w ogóle nie uznał się za sąd w rozumieniu art. 234 TWE (obecnie 267 TFUE)⁴⁰.

Sytuacja zmieniła się po reformie konstytucyjnej z r. 2001, w wyniku której do konstytucji Włoch wprowadzono art. 117. Zgodnie z tym przepisem, ustawa państwowa lub regionalna musi respektować nie tylko postanowienia konstytucji ale także uwarunkowania wynikające z prawa wspólnotowego [unijnego] oraz ze zobowiązań międzynarodowych⁴¹. Oznacza to, że nie tylko Republika, ale także regiony są bezpośrednio związane prawem unijnym i muszą je szanować⁴².

³⁷ Sprawa C-169/08 *Presidente del Consiglio dei Ministri przeciwko Regione autonoma della Sardegna*, Zb. Orz. 2009 s. 10821, opinia Rzecznika Generalnego, pkt 22.

³⁸ Tamże, pkt 23.

³⁹ *Corte Costituzionale* orzeczenie w sprawie n. 168/91 z 18 kwietnia 1991 r., www.giurcost.org, za Claes s. 447.

⁴⁰ Por. M. Dani, *Tracking Judicial Dialogue – The Scope for Preliminary Rulings from the Italia Constitutional Court*, Jean Monnet Working Paper 10/08, s. 11.

⁴¹ Por. Konstytucja Republiki Włoskiej, tłum. Z. Witkowski, [w:] *Konstytucje...*, s. 847 i n.

⁴² Por. G. Cananea, *The Italian Constitutional Court and the European Court of Justice: From Separation to Interaction. Comment on Constitutional Court Order n. 103 of 16 April 2008 – Presidente del Consiglio dei ministri v. Regione Sardegna*, *European Public Law*, vol. 14, issue 4, 2008, s. 528

Postanowieniem z dnia 13 lutego 2008 r. włoski Sąd Konstytucyjny skierował do TS na podstawie art. 234 WE (obecnie art. 267 TFUE) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W postanowieniu przedstawił argumenty przemawiające za dopuszczalnością takiego wniosku odnosząc się w szczególności do pojęcia sądu. Stwierdził mianowicie, że pojęcie sądu w rozumieniu art. 234 WE (art. 267 TFUE) należy wyprowadzać z prawa unijnego, a nie kierować się kwalifikacją organu odsyłającego w prawie krajowym, oraz że *Corte Costituzionale* spełnia wszelkie przesłanki, by móc wnieść wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Sąd Konstytucyjny zaznaczył, iż w procedurze bezpośrednich skarg konstytucyjnych przepisy prawa wspólnotowego (unijnego) nadają konkretne znaczenie i treść takim ogólnym postanowieniom konstytucji jak art. 11 czy 117. Art. 11 był wykorzystywany przez Sąd Konstytucyjny jako podstawa do stwierdzenia nieważności przepisów ustawowych sprzecznych z prawem wspólnotowym, wydanych z naruszeniem art. 11 Konstytucji⁴³. Kryterium ustanowione w art. 117 upoważnia Sąd Konstytucyjny do stwierdzenia sprzeczności z konstytucją przepisu regionalnego uznanego za niezgodny z przepisami wspólnotowymi (unijnymi)⁴⁴.

Włoski Sąd Konstytucyjny zastrzegł jednak, że nie będzie korzystał z odesłania prejudycjalnego wówczas, gdy wpłynie doń pytanie prawne pochodzące od sądu powszechnego lub administracyjnego. Przyjął bowiem, że należy odróżnić jurysdykcję pośrednią od bezpośredniej. Jurysdykcja pośrednia dotyczy skarg wniesionych przez jednostki do sądów krajowych. Jeżeli sędzia *a quo* uważa, iż wydanie orzeczenia w sprawie zależy od rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności, sprawa zostaje przedłożona Sądowi Konstytucyjnemu. Natomiast jurysdykcja bezpośrednia Sądu Konstytucyjnego dotyczy skarg wniesionych przez państwo przeciwko regionom lub przez jeden lub więcej regionów przeciwko państwu. Jest to zatem spór międzyinstytucjonalny i, co należy podkreślić, podlega wyłącznej jurysdykcji Sądu Konstytucyjnego. Z tego względu Sąd Konstytucyjny stanął na stanowisku, że może skorzystać z procedury orzeczeń prejudycjalnych wyłącznie wtedy, gdy wykonuje jurysdykcję bezpośrednią⁴⁵.

Polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie Traktatu Akcesyjnego zauważył, że gdyby zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym ważności bądź treści aktu (przepisu) prawa unijnego, to – po pierwsze – winien to uczynić w ramach realizacji kom-

⁴³ Por. M. Claes, op. cit., s. 440, przypis 175 i wymienione tam orzeczenia.

⁴⁴ Por. G. Cananea, op. cit., s. 528.

⁴⁵ Ibidem, s. 526.

petencji orzeczniczych określonych w art. 188 Konstytucji (a więc w zgodzie z tym unormowaniem), a – po drugie – tylko w przypadkach, w których w zgodzie z Konstytucją, miałyby orzekając stosować prawo wspólnotowe⁴⁶.

Z kolei w niedawnym wyroku z 16 listopada 2011 r.⁴⁷ Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w wyniku podziału funkcji co do kontroli aktów prawnych, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej została przypisana kompetencja do ostatecznej interpretacji prawa unijnego i zapewnienia jednolitości jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich, jak również wyłączność ostatecznego decydowania o zgodności aktów prawa pochodnego z traktatami i ogólnymi zasadami prawa unijnego.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził w tym kontekście, że przed orzeczeniem o niezgodności aktu prawa pochodnego z Konstytucją należy się upewnić co do treści norm unijnego prawa pochodnego, które są przedmiotem kontroli. Służyć temu może wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w kwestii interpretacji lub ważności przepisów budzących wątpliwości. TK nawiązał tu wprost do poglądu wyrażonego przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. w sprawie Honeywell.

W następstwie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości może się okazać, że treść kwestionowanej normy unijnej jest zgodna z Konstytucją. TK dostrzega także inną możliwość, a mianowicie stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości niezgodności zaskarżonego przepisu z unijnym prawem pierwotnym. W przedstawionych sytuacjach orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny uważa za zbędne. Podkreśla przy tym, że wprawdzie oba trybunały mają różny zakres jurysdykcji, to jednak ze względu na podobieństwo wartości znajdujących wyraz w Konstytucji i traktatach, istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego⁴⁸.

Jak najbardziej logiczny jest postulat, by dążyć do wyeliminowania przepisów unijnego prawa pochodnego wydanych z naruszeniem Traktatów stanowiących podstawę Unii. Orzeczenie prejudycjalne taką możliwość stwarza.

W rozpatrywanej sprawie Trybunał Konstytucyjny nie miał wątpliwości co do zgodności zaskarżonego rozporządzenia nr 44/2001 z unijnym prawem pierwotnym, wobec czego – w myśl doktryny *Foto-Frost* – uznał, że nie było potrzeby występowania z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

⁴⁶ Por. wyrok z 11.5.2005 r. w sprawie K 18/04, Z.U. 2005/5A/49, pkt 11.1.

⁴⁷ Por. wyrok w sprawie SK 45/09, Z.U. 2011/9A/97.

⁴⁸ Por. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r. (SK 45/09), Z.U. 2011/9A/97, pkt 2.6.

W szerszym wymiarze ustrojowym wystąpienie Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prejudycjalnym byłoby w pewnym sensie wkładem w nadanie zasadzie konstytucyjnej treści, która wspólne tradycje konstytucyjne łączyłaby ze wspólnotą wartości leżących u podstaw prawa Unii Europejskiej.

Nie można oczywiście wykluczyć, że Trybunał Sprawiedliwości UE nie stwierdziłby np. naruszenia tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego przez akt unijny, który właśnie z tego powodu stał się przedmiotem pytania prejudycjalnego skierowanego przez Trybunał Konstytucyjny. Spełniłaby się zatem hipoteza przedstawiona wyroku TK w sprawie Traktatu akcesyjnego, gdyż doszłoby do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa unijnego. Jak już wcześniej wspomniano TK proponował, by w takiej sytuacji polski ustawodawca podjął decyzję albo o zmianie konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach unijnych albo decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

Ze względu na niewielką do tej pory liczbę odesłań prejudycjalnych, skierowanych przez krajowe sądy konstytucyjne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie jest możliwe dokonanie uogólnień dotyczących statusu pozostałych sądów konstytucyjnych w tej procedurze. Jeżeli jednak w europejskiej przestrzeni prawnej mają obowiązywać zasady właściwe państwu prawa, to racjonalne wydaje się ułatwienie dostępu do Trybunału Sprawiedliwości jak najszerszemu kręgowi organów wykonujących funkcje sądownicze w państwach członkowskich, a zatem stosujących prawo unijne.

Skoro sądy konstytucyjne są ustanowione na podstawie prawa, mają charakter stały i stosują przepisy prawa, nie widać istotnych przeszkód, by rozstrzygając o zgodności prawa z konstytucją korzystały z możliwości zadawania pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni lub ważności prawa Unii Europejskiej. Zwłaszcza byłoby to uzasadnione w tych systemach, w których na mocy samej konstytucji prawo Unii Europejskiej stanowi część krajowego porządku prawnego.

Summary

IMPACT OF EUROPEAN INTEGRATION ON NATIONAL JUDICIAL AUTHORITIES

National courts of the member states have an obligation to apply correctly the law of the European Union and to effectively protect the rights which the latter confers upon individuals. According to the established case law of the Court of Justice of the European Union (ECJ), an individual has the right to expect that it is solely for the national court

before which the dispute has been brought, and which must assume responsibility for the subsequent judicial decision, to determine in the light of the particular circumstances of the case the need for a preliminary ruling, regardless of the existence of a rule of national law whereby a court is bound on points of law by the rulings of a superior court.

However, provisions of domestic law may complicate the use of preliminary ruling procedure by national courts. Those problems may deal with, firstly, relations between lower and higher courts and, secondly, with relations between ordinary or administrative courts and constitutional courts.

As far as the first problem is concerned, the appellate court cannot prevent the referring court from exercising the right to make a reference to the ECJ, by varying the order for reference, by setting it aside and by ordering the referring court to resume the proceedings.

As for the second problem, the deferral by the national constitutional court of the date on which the provisions of domestic law at issue will lose their binding force does not prevent the referring court from respecting the principle of the primacy of the union law and from declining to apply those provisions in the proceedings before it, if the court holds those provisions to be contrary to the law of the Union.

The Treaties leave open the question whether constitutional court is the court or tribunal authorized (or obliged) to make preliminary reference to ECJ. However, constitutional courts are bodies established by law, they are permanent and they apply rules of law. That is why it would be consistent with the idea of judicial cooperation in the European legal space to accept their capacity to make preliminary references to the ECJ in the process of constitutional adjudication.

Keywords: Court of Justice of the European Union; national court, preliminary ruling procedure by national courts; constitutional court; ordinary and administrative courts.

Riassunto

L'INFLUENZA DEL PROCESSO DI INTEGRAZIONE EUROPEA SULLE GIURISDIZIONI NAZIONALI

Le giurisdizioni nazionali che funzionano in quanto tribunali ordinari europei, sono responsabili dell'applicazione adeguata della legge europea e del garantire agli individui una protezione legale efficace. In ogni stato membro l'individuo ha dunque il diritto di essere giudicato con il rispetto delle norme europee, che non possono in nessun modo essere limitate dalla legge nazionale. Essa può però influire sulla procedura di rinvio pregiudiziale. Tale influsso può concernere due elementi: la relazione tra i tribunali nazionali di grado inferiore e quelli di grado superiore, e la relazione tra i tribunali ordinari

o amministrativi ed i tribunali costituzionali. La procedura di rinvio pregiudiziale provoca un dubbio relativo alle competenze dei tribunali costituzionali nazionali: secondo la legge europea tali tribunali costituiscono un organismo autorizzato oppure obbligato a rivolgere una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea?

Tłumaczenie: C. Bronowski

Parola chiave: tribunali ordinari europei; tribunali costituzionali; rinvio pregiudiziale; tribunali ordinari o amministrativi; L'influenza del processo di integrazione europea sulle giurisdizioni nazionali.

