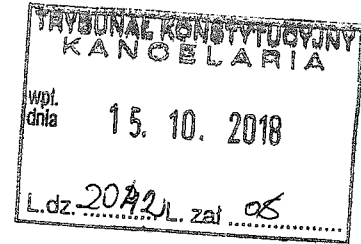




Warszawa, dnia 12 października 2018 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych  
Jacek Czaputowicz

DPUE.921.40.2018 / 3/km  
dot.: pismo z dnia 28 sierpnia 2018 r. sygn. akt.: K 7/18



**Pani**  
**Julia Przyłębska**  
**Prezes Trybunału Konstytucyjnego**

*Szanowna Pani Prezes,*

W związku z wnioskiem Prokuratora Generalnego z dnia 23 sierpnia 2018 r. o stwierdzenie niezgodności:

1) art. 755 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej: k.p.c.), rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd do udzielenia zabezpieczenia:

- a) w postaci zawieszenia stosowania przepisu ustawy objętej domniemanem konstytucyjności,
- b) niedotyczącego roszczenia będącego przedmiotem sprawy zawisłej przed sądem udzielającym zabezpieczenia,
- c) z pominięciem reguł ustalania właściwości sądu do udzielenia zabezpieczenia określonych w art. 734 k.p.c.

– z art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z preambułą Konstytucji w części odnoszącej się do zapewnienia działania instytucji publicznych rzetelności i sprawności,

– z art. 7 Konstytucji RP w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz w związku z ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej;

– z określoną w art. 10 Konstytucji RP zasadą trójpodziału władz;

– ze sformułowaną w art. 178 ust. 1 Konstytucji RP zasadą podległości sędziów w sprawowaniu swojego urzędu nie tylko Konstytucji, ale i ustawom;

2) art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd krajowy do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię Traktatów albo ważność lub wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne

- z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z wyrażoną w art. 2 Konstytucji zasadą państwa prawnego i wywodzoną z tego artykułu zasadą pewności prawa oraz ustanowioną w art. 8 ust. 1 Konstytucji RP zasadą, iż Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej,

na podstawie art. 63 ust. 1 w związku z art. 42 pkt 8 ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072) przedstawiam stanowisko Ministra Spraw Zagranicznych dotyczące wniosku o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (pkt 2 wniosku Prokuratora Generalnego).

W swoim wniosku Prokurator Generalny domaga się stwierdzenia niezgodności art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: TFUE) rozumianego w ten sposób, że uprawnia sąd krajowy do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię Traktatów albo ważność lub wykładnię aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii Europejskiej w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie Trybunału w tym zakresie nie odnosi się do przedmiotu sprawy zawisłej przed sądem krajowym kierującym odesłanie prejudycjalne. Wzorem kontroli powołanym we wniosku jest art. 7 w związku z art. 2 Konstytucji oraz z art. 8 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie miałby zatem być, zgodnie z wnioskiem Prokuratora Generalnego, art. 267 TFUE, a zatem przepis aktu prawa pierwotnego Unii Europejskiej, tj. traktatu, na którym opiera się Unia Europejska.

Prawo polskie nie przesądza w sposób jednoznaczny kwestii dopuszczalności kontroli konstytucyjnej aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej, tj. jak w tym przypadku Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej czy Traktatu o Unii Europejskiej.

Zgodnie z przepisem art. 188 pkt 1-3 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach:

- 1) zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją,
- 2) zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie,
- 3) zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe, z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi i ustawami.

Na podstawie przytoczonego przepisu nie budzi wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny nie jest uprawniony na podstawie art. 188 Konstytucji do badania zgodności prawa wtórnego z Konstytucją. Teza ta znalazła potwierdzenie w postanowieniu z dnia 17 grudnia 2009 r. (sygn. U 6/08), w którym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zgodnie z art. 188 pkt 1-3 Konstytucji „kontrola Trybunału obejmuje ustawy, umowy międzynarodowe i przepisy prawa wydawane przez centralne organy państwowe. Takie sformułowanie kognicji Trybunału pozostawia poza zakresem jego kontroli, między innymi, prawo stanowione przez organizację międzynarodową, o której mowa w art. 91 ust. 3 Konstytucji, czyli wtórne prawo UE. Brak wskazania w enumeratywnym katalogu zawartym w art. 188 pkt 1-3 Konstytucji wtórnego prawa UE jako przedmiotu kontroli konstytucyjnej, uniemożliwia Trybunałowi orzekanie w sprawie jego zgodności z Konstytucją. Brak kognicji Trybunału w tym zakresie znaczy, że zarzuty w sprawie zgodności aktów wtórnego prawa wspólnotowego z Konstytucją nie mogą być przez Trybunał rozpatrzone”.

Konieczne jest jednak przedstawienie kilku uwag w zakresie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności aktów prawa pierwotnego. W oparciu o art. 188 pkt 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny może orzekać w sprawach zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją. Z formalnego punktu widzenia prawo pierwotne Unii Europejskiej zawarte w traktach jest niewątpliwie prawem międzynarodowym, jako prawo ustanowione przez poszczególne państwa członkowskie w drodze umowy międzynarodowej. Charakter ten posiadają nie tylko traktaty założycielskie – Traktat z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej czy Traktat z dnia 25 marca 1957 r. o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, ale także Traktat 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej, traktaty zmieniające, uzupełniające oraz traktaty akcesyjne. Nie budzi więc

wątpliwości, że charakter taki ma także Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który zastąpił Traktat o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej.

Zagadnienie kompetencji jurysdykcyjnych Trybunału co do badania zgodności z Konstytucją traktatu akcesyjnego i prawa pierwotnego Unii Europejskiej było od dawna dyskutowane w doktrynie, a poglądy były rozbieżne. Zdaniem niektórych autorów, ze względu na to, że zarówno traktat akcesyjny, jak i traktaty tworzące Unię i Wspólnoty są umowami międzynarodowymi, podlegają pełnej kontroli zgodności z Konstytucją ze strony TK. Art. 188 pkt 1 Konstytucji odnosi się bowiem do wszystkich umów międzynarodowych, bez ich różnicowania. Reprezentowany był jednak także inny pogląd, a mianowicie, że w stosunku do wspomnianych traktatów kompetencje kontrolne TK powinny zostać ograniczone, chociaż nie wynika to wprost z Konstytucji. Wskazywano w tym kontekście na szczególny charakter prawa WE (UE), które – zdaniem niektórych autorów – ma pierwszeństwo także nad Konstytucją RP. To niejako w sposób naturalny wykluczałoby kontrolę TK. Ponadto zwracano uwagę na specjalny charakter umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji. Chodzi tu o jej treść, następstwa prawne jej zawarcia, jak i specjalną procedurę wyrażania zgody na ratyfikację, zwłaszcza gdyby takiej zgody miał udzielić bezpośrednio naród w drodze referendum. W tej sytuacji uważano, że jedynie możliwa, albo co najmniej pożądana jest kontrola prewencyjna omawianej umowy międzynarodowej na wniosek Prezydenta RP w trybie art. 133 ust. 2 Konstytucji, a nie kontrola następcza na podstawie art. 188 pkt 1. Jak wiadomo, Prezydent nie skorzystał z takiej możliwości przed ratyfikacją traktatu akcesyjnego<sup>1</sup>.

Jak podkreśla się w literaturze, prawo pierwotne ma swoje źródło w umowach międzynarodowych, których stronami są państwa członkowskie (traktaty założycielskie), jednakże w toku rozwoju historycznego uwolniło się od „gorsetu” prawa międzynarodowego i zyskało status samodzielnego, autonomicznego porządku prawnego, min. przez wykształcenie cech odróżniających go od prawa międzynarodowego i prawa krajowego<sup>2</sup>.

Zagadnienie kognicji Trybunału Konstytucyjnego w zakresie badania prawa pierwotnego zostało przez sam Trybunał Konstytucyjny zbadane i obszernie wyjaśnione w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04)<sup>3</sup>, w którym z inicjatywy grupy posłów Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się w zakresie zgodności Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii

<sup>1</sup> Glosy do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18, Stanisław Biernat, *Kwartalnik Prawa Publicznego* 5/4, 2005, 187-188 i przytoczone tam poglądy doktryny.

<sup>2</sup> Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy, redakcja prof. dr hab. A. Wróbel, Zakamycze 2005, str. 24

<sup>3</sup> OTK-A 2005, nr 5, poz. 49

Europejskiej (podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r.) wraz z Aktem dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, jak też Aktem końcowym konferencji w Atenach, stanowiącymi integralne części Traktatu akcesyjnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał w tym wyroku, że nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu natomiast wobec traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (pkt III, 1.2 uzasadnienia), przy czym przyznana Trybunałowi Konstytucyjnemu w art. 188 pkt 1 Konstytucji właściwość do orzekania w sprawach „zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją” nie różnicuje wskazanych uprawnień Trybunału w zależności od trybu wyrażania zgody na ratyfikację. Teza ta została powtórzona w dalszej części uzasadnienia (pkt III, 11.3 *in fine*). Trybunał ponownie wskazał, że „przedmiotem kontroli konstytucyjności w ramach kognicji określonej w art. 188 pkt 1 Konstytucji może być też sama umowa międzynarodowa, w tym – traktaty dotyczące relacji RP – Wspólnoty Europejskie, a nadto – choć tylko w zakresie nieodłącznie związanym ze stosowaniem Traktatu akcesyjnego oraz stanowiącego jego integralny składnik Aktu o warunkach przystąpienia – Traktaty konstytuujące i modyfikujące Wspólnoty (Unię Europejską)”.

Przedstawionych wniosków nie zmienia wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r. (sygn. akt SK 45/09), gdyż dotyczył on kognicji Trybunału Konstytucyjnego do badania zgodności z Konstytucją aktu prawa pochodnego (rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych) a nie aktu prawa pierwotnego. Decydujące znaczenie miał także fakt, że wyrok ten był wynikiem rozpatrzenia skargi konstytucyjnej określonej w art. 79 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjął, że zakres przedmiotowy aktów normatywnych, które mogą być poddane kontroli zgodności z Konstytucją w postępowaniu wszczętym w wyniku złożenia skargi konstytucyjnej, został określony w art. 79 ust. 1 Konstytucji w sposób autonomiczny i niezależny od art. 188 pkt 1-3, a rozpoznawanie skarg konstytucyjnych stanowi osobny rodzaj postępowania.

Należy ponadto zauważyć, że art. 267 TFUE zasadniczo stanowi powtórzenie art. 234 TWE, przyjętego przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej<sup>4</sup>, od dnia przystąpienia nowe państwa członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty przed dniem przystąpienia. Polska, akceptując postanowienia Traktatu Akcesyjnego, przyjęła *acquis communautaire*, na które składało się nie tylko wypracowane orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, ale także przepisy prawa pierwotnego, w tym także ówczesny art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE).

Akt ten został oceniony przez Trybunał Konstytucyjny przy okazji badania zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Traktatu Akcesyjnego), w związku z niektórymi postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu o Unii Europejskiej.

W już wcześniej cytowanym wyroku z dnia 11 maja 2005 r. (sygn. akt K 18/04) Trybunał Konstytucyjny potwierdził zgodność z Konstytucją Traktatu Akcesyjnego, w tym ówczesnego art. 234 TWE, którego zgodności była badana nie tylko jako część *acquis communautaire* przyjętego przez Polskę w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, ale także w związku z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 234 TWE (odpowiednik obecnego art. 267 TFUE).

W punkcie 14 sentencji orzeczenia Trybunał Konstytucyjny orzekł, że „w części nakładającej na sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek wniesienia pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, nie jest niezgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji”.

Dodatkowo warto przytoczyć fragmenty uzasadnienia, w których Trybunał odnosi się do instytucji pytań prejudycjalnych. W punkcie III, 10.2 uzasadnienia Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości UE orzeka na zasadzie wyłączności o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. Wykładnia prawa wspólnotowego, dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości, winna mieścić się w zakresie funkcji i kompetencji przekazanych przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnot. Powinna też korelować z zasadą subsydiarności, determinującą działania instytucji wspólnotowo-unijnych. Wykładnia ta winna być ponadto oparta na założeniu

---

<sup>4</sup> Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003, str. 33.

wzajemnej lojalności pomiędzy instytucjami wspólnotowo-unijnymi a państwami członkowskimi. Założenie to generuje – po stronie Trybunału Sprawiedliwości – powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych, po stronie zaś państw członkowskich – powinność najwyższego standardu respektowania norm wspólnotowych.

Dalej (w pkt III, 10.3 i 10.4 uzasadnienia) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „mimo traktatowej powinności skierowania przez sąd (lub trybunał) pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości [...], o skierowaniu konkretnego pytania decyduje tenże niezawisły sąd lub trybunał. Czyni tak, jeśli sam (będąc organem niezależnym i funkcjonującym zgodnie z konstytucyjną zasadą niezawisłości) poweźmie wątpliwości co do ważności lub wykładni aktu wspólnotowego. Powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Wspólnot i Unii Europejskiej. Skoro powinność ta zdeterminowana została przez uregulowania, których konstytucyjności wnioskodawcy nie kwestionują, to logicznym następstwem tych okoliczności jest, że prawo, które ma być zastosowane i którego dotyczy pytanie prejudycjalne w ramach regulacji kwestionowanego art. 234 TWE, pozostaje w całości prawem o genezie wspólnotowej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”.

Warto także przywołać fragment wyroku, w którym Trybunał Konstytucyjny wyjaśnia relację między procedurą pytań prejudycjalnych a kompetencją do badania zgodności z Konstytucją wynikającą z jej art. 188. Jak czytamy w pkt III, 11.3 uzasadnienia „celem pytań prawnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości [...] jest ustalenie jednolitej i niekwestionowanej (w późniejszych postępowaniach przed tymi organami) wykładni tych przepisów prawa wspólnotowego, które – na podstawie zgodnych z Konstytucją RP zobowiązań traktatowych – mają być stosowane przez sądy i trybunały RP w rozpatrywanych przez nie sprawach. Materia orzekania (z mocą powszechnie obowiązującą – art. 190 ust. 1 Konstytucji) przez polski Trybunał Konstytucyjny w sprawie zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją jest odmienna niż materia prejudycjalnych pytań prawnych do Trybunału Sprawiedliwości [...] oraz udzielonych na nie odpowiedzi. Czym innym jest bowiem ustalanie obowiązującego i znaczenia normatywnego przepisu prawa wspólnotowego, dokonywane – w ramach art. 234 TWE przez

Trybunał Sprawiedliwości. Czym innym jest natomiast porównywanie treści ustaw i umów międzynarodowych z postanowieniami Konstytucji oraz badanie ich zgodności przez Trybunał Konstytucyjny orzekający w ramach art. 188 pkt 1 z następstwami określonymi w art. 190 ust. 1 Konstytucji. Czynności wykonywane w obu wymienionych zakresach nie wykluczają się nawzajem i nie kolidują z sobą.

Analizując natomiast kwestię ewentualnej kolizji między art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) a kognicją Trybunału Konstytucyjnego wynikającą z art. 188 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny nie dostrzegł „ani kompetencyjnego zagrożenia, ani też zawężenia zakresu zastosowania unormowań art. 188 Konstytucji, spowodowanego stosowaniem art. 234 TWE. Gdyby Trybunał Konstytucyjny RP zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości [...] dotyczącym ważności bądź treści aktu (przepisu) prawa wspólnotowego, to – po pierwsze – winien to uczynić w ramach realizacji kompetencji 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, miałby orzekając stosować prawo wspólnotowe. Trybunał Konstytucyjny nie dostrzega więc kolizji pomiędzy unormowaniem art. 234 TWE a przepisem art. 188 Konstytucji”.

Konieczne jest także przedstawienie uwag co do samej procedury pytań prejudycjalnych i obszernego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie.

Zgodnie z art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE) „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeżeli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania. W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału”.

Procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE ustanawiając dialog między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego



spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach (wyrok 26/62 van Gend & Loos, s. 23, opinia 1/09, pkt 67, 83 oraz opinia, pkt 176).

Głównym celem właściwości przyznanej Trybunałowi na podstawie art. 267 FTUE jest zapewnienie, by prawo Unii Europejskiej było stosowane w sposób jednolity przez sądy krajowe. Procedura odesłania prejudycjalnego ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem proceduralnym mającym istotne znaczenie dla zapewnienia spójnego stosowania i przestrzegania prawa Unii przed wszystkimi sądami krajowymi państw członkowskich.

W postanowieniu z dnia 19 grudnia 2006 r. 177/11/A/2006 (sygn. akt P 37/05) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że art. 234 TWE regulujący procedurę pytania prejudycjalnego, to zasadniczy mechanizm współpracy prawnej między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Mechanizm ten, bazując na subtelnym podziale pomiędzy wykładnię a stosowanie prawa, przyznaje sądowi wspólnotowemu możliwość wykładni, a sądowi krajowemu stosowanie prawa.

W związku z tym, że sądy krajowe stosując prawo unijne są zobowiązane wyklądać je w sposób autonomiczny, instytucja odesłania prejudycjalnego zapewnia jednolite stosowanie norm prawa UE i pozwala, jeśli nie wyeliminować, to z pewnością ograniczyć ryzyko rozbieżnej wykładni i w konsekwencji stosowania tych samych norm prawa UE w poszczególnych państwach członkowskich w odmienny sposób.

Z wnioskiem o wydanie orzeczenia na podstawie art. 267 TFUE może zwrócić się sąd krajowy. Nie budzi więc żadnych wątpliwości, że na gruncie prawa polskiego kompetencję tę posiadają sądy powszechne, Sąd Najwyższy, sądy administracyjne czy Trybunał Konstytucyjny. Jak wynika z przytoczonego powyżej art. 267 TFUE niezbędnym jest, aby sąd wykonywał czynności jurysdykcyjne, tj. „aby decyzja w tej kwestii była niezbędna do wydania wyroku”, przy czym wydanie wyroku należy rozumieć jako rozstrzygnięcie zawistego przed sądem sporu. Teza ta znajduje potwierdzenie w licznych wyrokach TSUE, dla przykładu 138/80 *Borker*, pkt 4<sup>5</sup>; 318/85 *Greis Unterweger*, pkt 4; C-178/99 *Salzmann*, pkt 11-22<sup>6</sup>.

Należy jednak pamiętać, że obszerne i kazuistyczne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości odmawiające prawa do zadania pytania w trybie art. 267 TFUE jest niejako konsekwencją dość

---

<sup>5</sup> Pytanie zadane przez Radę Stowarzyszenia Prawników działającą przy paryskim sądzie.

<sup>6</sup> Pytanie dotyczące rejestru gruntowego uznane za postępowanie natury administracyjnej.

szerokiej wykładni pojęcia „sąd”, w ramach którego mieszczą się także organy należące do systemu administracji publicznej i co za tym idzie koniecznością ograniczenia zakresu jedynie do tych organów, które faktycznie rozstrzygają spory. W tym kontekście nie może budzić wątpliwości uprawnienie „typowego” sądu rozstrzygającego spór do zadania pytania. Wyjątki w tym zakresie podyktowane właśnie owym kryterium rozstrzygania sporu mogą natomiast dotyczyć takich postępowań, które w sposób oczywisty nie prowadzą do rozstrzygnięcia sporu<sup>7</sup>.

Przepis art. 267 TFUE jest bezpośrednio skuteczny, stanowi więc samodzielną podstawę prawną do występowania przez sąd krajowy z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości UE. Niezależnie więc od krajowych przepisów procesowych, sąd może oprzeć się bezpośrednio na art. 267 TFUE w celu skorzystania z procedury prejudycjalnej.

Przedmiotem orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym jest wyłącznie wykładnia prawa Unii Europejskiej. Trybunał nie ma uprawnienia i nie bada w trybie prejudycjalnym zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej. Może on jedynie „wytłumaczyć” sądowi krajowemu jak należy rozumieć prawo UE, dostarczyć mu wskazówek, które pozwolą temu sądowi na dokonanie oceny zgodności prawa krajowego z prawem UE. Dalsze jednak działanie, nakierowane na zagwarantowanie zgodności prawa krajowego z prawem UE, należy już do kompetencji właściwych organów krajowych. Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia toczących się przed nimi sporów (zob. postanowienia: z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 marca 2015 r., Andre, C-23/15, pkt 4 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 6 października 2015 r., Capoda Import-Export, C-354/14, pkt 23).

Sąd krajowy może, a niektórych przypadkach jest wręcz zobowiązany zwrócić się do TSUE z wnioskiem o dokonanie wykładni Traktatów oraz o ocenę ważności i dokonanie wykładni aktów prawa pochodnego. W tym względzie należy przypomnieć, że jeżeli nie istnieje żaden środek zaskarżenia wyroku sądu krajowego, to sąd ten jest co do zasady zobowiązany wystąpić do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, w sytuacji gdy podniesiona została przed nim kwestia dotycząca wykładni prawa UE czy interpretacji TFUE (zob. wyrok z dnia 4 listopada

---

<sup>7</sup> Postępowania mediacyjne, rejestrowe, wieczystoksięgowe.

1997 r. w sprawie C-337/95 Parfums Christian Dior, pkt 26; wyrok z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in., C-160/14, pkt 37).

Co do zobowiązania sądu krajowego do skierowania pytania prejudycjalnego warto przytoczyć także wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit i in. Trybunał podkreślił w nim, że ze związku między akapitami drugim i trzecim art. 267 TFUE wynika, że sądy, o których mowa w akapicie trzecim tego przepisu, a więc sądy których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, korzystają z tego samego co wszystkie inne sądy krajowe prawa do oceny, czy do wydania przez nie orzeczenia niezbędne jest rozstrzygnięcie w kwestii dotyczącej prawa Unii. Wobec tego sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa Unii, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy, tj. w przypadku gdy odpowiedź na pytanie, jakakolwiek by ona była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu (pkt 10). Obowiązek ten nie powstanie także wówczas gdy dany przepis prawa UE stanowił już przedmiot wykładni Trybunału, lub prawidłowe zastosowanie prawa UE jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. W dalszej części wyroku Trybunał wyraźnie stwierdził, że jeżeli sądy te stwierdzą natomiast, że odwołanie się do prawa Unii jest konieczne w celu rozstrzygnięcia zawistego przed nimi sporu, art. 267 TFUE nakłada na nie obowiązek przedłożenia Trybunałowi Sprawiedliwości wszystkich powstałych pytań dotyczących jego wykładni (pkt 11–20).

Przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego jest wykładnia traktatów oraz ważność i wykładnia aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, a więc prawa pochodnego. Zwrócenie się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni lub ważności prawa UE jest dopuszczalne jedynie w sytuacji gdy „decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”.

Sądy krajowe mają swobodę w wykonywaniu tego uprawnienia na każdym etapie postępowania, jaki uznają za stosowny (zob. wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elcinow, C-173/09, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 11 września 2014 r., A, C-112/13, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo). Wybór najwłaściwszego momentu dla skierowania do Trybunału pytania prejudycjalnego należy bowiem do wyłącznej właściwości sądów krajowych (zob. wyroki: z dnia 15 marca 2012 r., Sibilio, C-157/11, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 7 kwietnia 2016 r., Degano Trasporti, C-546/14, pkt 16).

O tym czy pytania prejudycjalne kierowane przez sądy krajowe są dopuszczalne, decyduje Trybunał Sprawiedliwości UE. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. wyroki: z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 PreussenElektra, pkt 38; z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-118/08 Transportes Urbanos y Servicios Generales, pkt 25). W konsekwencji, gdy postawione pytania prejudycjalne dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany orzec w sprawie (zob. m.in. wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r. w sprawie C-415/93 Bosman, pkt 59; z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., pkt 26; wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie C-169/07 Hartlauer, pkt 24; wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-470/11 Garkalns, pkt 17). W odniesieniu do przedstawionych przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych stosuje się zatem domniemanie istotności dla sprawy (zob. wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, pkt 30; z dnia 9 października 2008 r. w sprawie C-404/07 Katz, pkt 31; z dnia 22 kwietnia 2010 r. w sprawie C-82/09 Dimos Agios Nikolaos, pkt 15).

Domniemanie istotności pytania może zostać obalone, gdy oczywiste jest, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa Unii, których dotyczą pytania, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym bądź przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy zagadnienie ma charakter hipotetyczny, bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami o okolicznościach faktycznych i prawnych niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania. Poza tymi przypadkami Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni aktów prawnych (wyrok w sprawie Bosman, pkt 61; wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, pkt 24, wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Pupino, pkt 30; z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie C-467/05 Dell'Orto, pkt 40; wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-333/07 Régie Networks, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

Konieczność przedstawienia wykładni prawa Unii, która byłaby użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy określił ramy stanu faktycznego i prawnego, w jakie wpisane są zadawane przez niego pytania, lub przynajmniej aby wyjaśnił on okoliczności faktyczne, na jakich opierają się owe pytania (zob. postanowienia: z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 19 marca 2015 r., Andre, C-23/15, pkt 5 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Safe Interenvíos, C-235/14, pkt 114). W wyroku z dnia z dnia 17 lutego 2011 r. (sprawa C-283/09 Artur Weryński)

Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że tylko dokonanie rozszerzającej wykładni wyrażenia „niezbędne do wydania wyroku” w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której wiele kwestii proceduralnych, w szczególności tych, które zostały podniesione w ramach stosowania rozporządzenia nr 1206/2001<sup>8</sup>, zostałyby uznanych za niedopuszczalne i nie mogłoby stać się przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał. W ocenie TSUE wyrażenie to należy zatem interpretować w ten sposób, że obejmuje ono całe postępowanie prowadzące do wydania wyroku przez sąd krajowy, tak aby Trybunał był w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd krajowy jest zobowiązany stosować w celu wydania orzeczenia. Innymi słowy, wspomniane wyrażenie obejmuje cały proces wydawania orzeczenia, włącznie z wszystkimi kwestiami dotyczącymi pokrycia kosztów postępowania (pkt 41 i 42 wyroku).

Wymogi dotyczące treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały wyraźnie uregulowane w art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem, z którymi w ramach współpracy ustanowionej w art. 267 TFUE sąd odsyłający powinien być zapoznany i których powinien skrupulatnie przestrzegać (zob. postanowienie z dnia 3 lipca 2014 r., Talasca, C-19/14, pkt 21).

Zgodnie z art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012<sup>9</sup>, który określa zawartość wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, poza sformułowaniem pytań skierowanych do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera:

- a) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania;
- b) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych;
- c) omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między

---

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych (Dz.U. L 174, s. 1)

<sup>9</sup> Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.U. L 265 z 29.9.2012; sprostowanie Dz.U. L 173 z dnia 30 czerwca 2016, s. 108) w brzmieniu zmienionym w dniu 18 czerwca 2013 r. (Dz.U. L 173 z 26.6.2013, s. 65) i w dniu 19 lipca 2016 r. (Dz.U. L 217 z 12.8.2016, s. 69).

tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.

Koniecznym jest także, aby informacje przedstawione w postanowieniach odsyłających nie tylko umożliwiały Trybunałowi udzielenie użytecznych odpowiedzi, lecz także pozwoliły rządów państw członkowskich i innym zainteresowanym uczestnikom postępowania na przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Do Trybunału należy natomiast czuwanie, aby ta możliwość była zapewniona, przy uwzględnieniu faktu, że na mocy wymienionego przepisu zainteresowane strony są powiadamiane jedynie o postanowieniach odsyłających (zob. postanowienie z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, pkt 11 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 10 marca 2016 r., Safe Interenvíos, C-235/14, pkt 116).

Wreszcie, z ugruntowanego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że niewskazanie istotnych okoliczności faktycznych i prawnych może stanowić podstawę oczywistej niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. postanowienia: z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, pkt 12; z dnia 4 lipca 2012 r., Abdel, C-75/12, pkt 6, 7; z dnia 19 marca 2014 r., Grimal, C-550/13, pkt 19; a także z dnia 19 marca 2015 r., Andre, C-23/15, pkt 8, 9).

W wyroku w sprawie Küçükdeveci (wyrok z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07), Trybunał oceniał czy na sądzie krajowym, rozpoznającym spór między jednostkami, ciąży obowiązek zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii przed odstąpieniem od stosowania przepisu krajowego, który uważa za sprzeczny z tym prawem, w przypadku gdy na podstawie prawa krajowego sąd odsyłający nie może zaniechać stosowania obowiązującego przepisu prawa krajowego, o ile trybunał konstytucyjny nie stwierdził wcześniej jego niekonstytucyjności. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że na sądzie krajowym, rozpoznającym spór między jednostkami, ciąży obowiązek zapewnienia poszanowania prawa Unii poprzez odstąpienie, w razie potrzeby, od stosowania każdego przepisu prawa krajowego sprzecznego z tym prawem, niezależnie od skorzystania z przysługującego mu w przypadkach, o których mowa w art. 267 akapit drugi TFUE, prawa zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię prawa Unii.

Sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej

inicjatywy nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 21, 24; wyroki: z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-187/00 *Kutz-Bauer*, pkt 73; z dnia 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 *Berlusconi i in.*, pkt 72; a także z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, pkt 81).

Krajowe przepisy proceduralne nie mogą naruszać uprawnień przysługujących na mocy art. 267 TFUE sądowi krajowemu oraz spoczywających na nim obowiązków (wyrok w sprawie *Cartesio*, pkt 93, 94, 98, wyrok z dnia 18 lipca 2013 r w sprawie C-136/12, *Consiglio nazionale dei geologi*, pkt 32).

Trybunał Sprawiedliwości UE wypowiedział się także wielokrotnie na temat relacji między instytucją pytań prejudycjalnych a przewidzianą w różnych porządkach prawnych procedurą badania zgodności przepisów z konstytucją.

Jeżeli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, iż przepis krajowy jest nie tylko sprzeczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności przepisu prawa krajowego z konstytucją następuje w drodze obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego, nie pozbawia go uprawnienia lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE – polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii. Skuteczność prawa Unii byłaby bowiem zagrożona, gdyby istnienie obligatoryjnego wniosku do sądu konstytucyjnego mogło uniemożliwić sądowi krajowemu rozpoznającemu spór dotyczący prawa Unii wykonanie uprawnienia przyznanego mu w art. 267 TFUE, a polegającego na wystąpieniu do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii w celu umożliwienia mu stwierdzenia, czy przepis prawa krajowego jest zgodny z prawem Unii (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., *Kernkraftwerke Lippe-Ems*, C-5/14, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. *Global Starnet Ltd* C- C-322/16, pkt 21).

Funkcjonowanie systemu współpracy między Trybunałem Sprawiedliwości UE a sądami krajowymi ustanowionego w art. 267 TFUE oraz zasada pierwszeństwa prawa Unii wymagają, aby sąd krajowy miał swobodę zwrócenia się do Trybunału z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne, i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu

postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo). Skuteczność prawa Unii byłaby bowiem zagrożona, a zasada skuteczności (effet utile) art. 267 TFUE osłabiona, gdyby ze względu na postępowanie w sprawie kontroli zgodności z konstytucją sąd krajowy nie mógł zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi i bezpośrednio nadać prawu Unii zastosowania zgodnego z decyzją lub orzecznictwem Trybunału (zob. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

W wyroku z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 A. Melki (C-188/10), S. Abdeli (C-189/10) Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że w zakresie w jakim prawo krajowe przewiduje obowiązek wszczęcia postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją, które mogłoby uniemożliwić sądowi krajowemu natychmiastowe odstąpienie od stosowania krajowego przepisu ustawowego, który uważa za niezgodny z prawem Unii, funkcjonowanie systemu ustanowionego w art. 267 TFUE wymaga jednak, by sąd ten miał swobodę, z jednej strony, stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii, a z drugiej strony – odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wpadkowego, tego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważa go za sprzeczny z prawem Unii (pkt 53). Dalej (pkt 56) Trybunał wyjaśnił, że zanim wpadkowa kontrola zgodności z konstytucją ustawy krajowej, której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy Unii, będzie mogła zostać przeprowadzona w świetle tych samych zarzutów kwestionujących ważność dyrektywy, sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, są co do zasady zobowiązane, na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE, do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o ważność tej dyrektywy, a następnie do wyciągnięcia konsekwencji wynikających z wyroku Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym, chyba że sąd, który wszczyna postępowanie wpadkowe w sprawie kontroli zgodności z konstytucją, sam wystąpi z tym pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie akapitu drugiego tego postanowienia.

*Z poważaniem*

