



dr Agnieszka Kastelik-Smaza

Autorka jest adwokatem w Bielsku-Białej.

CILFIT po liftingu? – Obowiązek sądów ostatniej instancji kierowania pytań prejudycjalnych w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 6.10.2021 r., C-561/19, Consorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA

Słowa kluczowe: pytania prejudycjalne, sąd zobowiązany do zadania pytania prejudycjalnego, pojęcie sądu ostatniej instancji, *acte clair*, *acte éclairé*, prawo do sądu, odpowiedzialność odszkodowawcza

Glosowany wyrok¹ dotyczy obowiązku wystąpienia przez sąd krajowy ostatniej instancji z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Granice obowiązku wynikającego z art. 267 ak. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² zostały zdefiniowane w wyroku 283/81, CILFIT³, a następnie potwierdzone w wielu kolejnych orzeczeniach. Zapewne dlatego, jak żartobliwie stwierdza rzecznik generalny na wstępie swojej opinii, serca wielu pokoleń studentów zaczynały „radośnie bić w przyptywie nagłej ulgi, gdy w treści zadania egzaminacyjnego lub w temacie eseju pojawiały się słowa «CILFIT», «odstępstwa od obowiązku odesłania prejudycjalnego» i «omów»”⁴. Rzeczywiście, trudno w orzecznictwie lub w poglądach doktryny z ostatnich czterdziestu lat doszukać się rewolucyjnych tez w tym przedmiocie. Rzecznik generalny postanowił jednak wywołać przysłowiowego wilka z lasu i zaproponował rewizję kryteriów sformułowanych w wyroku 283/81, CILFIT, aby dostosować je do potrzeb systemu sądowego funkcjonującego obecnie na mocy prawa Unii. W rezultacie Trybunał Sprawiedliwości musiał zmierzyć się z pytaniami o to, czy istnieje konieczność zmiany doktryny *acte clair*, jaka jest rola sądów ostatniej instancji w unijnym systemie sądownictwa i jakim zakresem swobody powinny dysponować te sądy, orzekając na podstawie prawa unijnego, czy procedura pytań prejudycjalnych ma służyć zapewnieniu jednolitej wykładni, czy też jednolitego stosowania prawa Unii i jak pogodzić interes publicznoprawny Unii z indywidualnym interesem stron w postępowaniu krajowym.

1. Stan faktyczny

1 Wyrok TS z 6.10.2021 r., C-561/19, Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA, EU:C:2021:799, pkt 1 – dalej wyrok C-561/19, Consorzio.

2 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

3 Wyrok TS z 6.10.1982 r., 283/81, Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, EU:C:1982:335 – dalej wyrok 283/81, CILFIT.

4 Opinia rzecznika generalnego M. Bobeka z 15.04.2021 r., C-561/19, Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA, EU:C:2021:291 – dalej opinia C-561/19, Consorzio.

Wyrok C-561/19, Consorzio, został wydany na tle sporu o dostosowanie cen w ramach zamówienia publicznego dotyczącego świadczenia usług sprzątania krajowej infrastruktury kolejowej. Z żądaniem zmiany cen wystąpili wykonawcy Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA względem zamawiającego Rete Ferroviaria Italiana SpA (RFI). Możliwość taką przewidywał art. 115 włoskiego dekretu ustawodawczego nr 163/2006⁵

5 G.U. n. 100 z 2.05.2006 r. – dalej dekret ustawodawczy nr 163/2006.

– kodeksu zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi i dostawy w wykonaniu dyrektyw 2004/17/WE⁶ i 2004/18/WE⁷. Zgodnie z nim wszystkie umowy o świadczenie usług lub dostawy o charakterze ciągłym powinny zawierać klauzulę o okresowym dostosowaniu ceny. Zamawiający RFI odmówił uwzględnienia żądania wykonawców, wskazując na treść art. 206 dekretu ustawodawczego nr 163/2006, zgodnie z którym do sektorów, o których mowa w dyrektywie 2004/17/WE, w tym do sektora specjalnego usług transportowych, nie znajduje zastosowania art. 115 dekretu ustawodawczego nr 163/2006. Tym samym, zdaniem RFI, w umowach o świadczenie usług o charakterze ciągłym w sektorze usług transportu kolejowego, w tym usług sprzątnięcia, nie ma obowiązku dostosowania cen.

W postępowaniu przed sądem drugiej instancji został podniesiony zarzut niezgodności m.in. art. 115 i 206 dekretu ustawodawczego nr 163/2006 z prawem Unii, w szczególności z dyrektywą 2004/17/WE. W związku ze zgłoszonymi przez strony wątpliwościami sąd krajowy zwrócił się z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni dyrektywy 2004/17/WE, a także ważności tej dyrektywy w kontekście jej potencjalnej niezgodności z przepisami traktatowymi oraz z art. 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁸. W wyroku C-152/17, *Conorzio*⁹, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że dyrektywa 2004/17/WE nie stoi na przeszkodzie przepisom prawa krajowego, które nie przewidują okresowego dostosowania cen po udzieleniu zamówień należących do objętych tą dyrektywą sektorów. Jednocześnie odmówił odpowiedzi na pytanie dotyczące ważności dyrektywy 2004/17/WE, uznając je za hipotetyczne.

Na rozprawie przed sądem krajowym, przeprowadzonej po wydaniu orzeczenia prejudycjalnego, strony podniosły kolejne wątpliwości z zakresu zgodności dekretu ustawodawczego nr 163/2006 z prawem Unii, wskazując na przepisy traktatowe, Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, Europejską Kartę Społeczną¹⁰ i Wspólnotową kartę socjalnych praw podstawowych pracowników¹¹.

2. Problemy prawne i pytania prejudycjalne

W związku z nowymi zagadnieniami dotyczącymi prawa Unii, które pojawiły się w rozpatrywanej sprawie, włoska *Consiglio di Stato* (rada stanu), będąca sądem ostatniej instancji, powzięła wątpliwości co do swojego obowiązku zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z art. 267 ak. 3 TFUE. Chodziło w szczególności o zakres tego obowiązku w sytuacji, gdy strona podnosi pytania dotyczące wykładni przepisów unijnych na zaawansowanym etapie postępowania lub po tym, jak sąd wystąpił już z pytaniami prejudycjalnymi w tej samej sprawie.

W celu wyjaśnienia powyższych wątpliwości włoska rada stanu po raz kolejny zawiesiła postępowanie i zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem:

„Czy zgodnie z art. 267 TFUE sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, jest zasadniczo zobowiązany zwrócić się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie interpretacji prawa Unii nawet w przypadkach, w których pytanie to zostało mu przedstawione przez jedną ze stron postępowania po złożeniu przez nią pierwotnego pisma procesowego, za pomocą którego wdała się w spór, lub także po skierowaniu sprawy po raz pierwszy na naradę, albo nawet po tym, jak wystąpiono już do Trybunału z pierwszym odesłaniem prejudycjalnym?”.

Odesłanie prejudycjalne zawierało ponadto dwa inne pytania dotyczące wykładni przepisów unijnych wskazanych przez strony. Z punktu widzenia niniejszego opracowania nie mają one jednak znaczenia, ponieważ Trybunał Sprawiedliwości uznał je za niedopuszczalne. Nie były one także przedmiotem opinii rzecznika generalnego.

W odniesieniu do pierwszego pytania sąd odsyłający wskazał, że z dotychczasowego orzecznictwa wynika, iż jako sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest on zobowiązany do wniesienia sprawy do Trybunału, skoro zostało przed nim podniesione pytanie dotyczące wykładni prawa Unii. Z drugiej strony zwrócił uwagę, że takie zobowiązanie w sytuacji, gdy wątpliwości z zakresu prawa unijnego podnoszone są na zaawansowanym etapie postępowania, może prowadzić do nadużyć proceduralnych (celowe kaskadowe zadawanie pytań prejudycjalnych) oraz do przewlekłości postępowania, a w rezultacie zagrażać efektywnej ochronie sądowej i skutecznemu rozstrzygnięciu sporu. Może także stać w sprzeczności z procedurą krajową, w szczególności z obowiązkiem podnoszenia przez strony zarzutów w pierwszym piśmie procesowym pod rygorem ich pominięcia jako spóźnionych¹², jak również z zasadą związania sądu krajowego zarzutami skargi¹³. Sąd odsyłający wskazywał, że jeśli problem naruszenia prawa unijnego nie został zgłoszony przez stronę na wcześniejszym etapie postępowania, w szczególności w skardze kasacyjnej, późniejsze uwzględnienie takiego zarzutu mogłoby skutkować zmianą przedmiotu sporu. Okoliczności te, oparte na prawie krajowym, mają – zdaniem włoskiej rady stanu – potencjalne znaczenie dla zwolnienia sądu ostatniej instancji z obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

Z uwagi na szczególne znaczenie przedmiotowego zagadnienia, a także różnorodną praktykę orzeczniczą sądów krajowych, na którą wskazywał rzecznik generalny, sprawa została rozpoznana przez Trybunał Sprawiedliwości w składzie wielkiej izby.

6 Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz.Urz. UE L 134, s. 1) – dalej dyrektywa 2004/17/WE.

7 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31.03.2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134, s. 114).

8 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

9 Wyrok TS z 19.04.2018 r., C-152/17, *Conorzio Italian Management i Catania Multiservizi przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA*, EU:C:2018:264.

10 Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 8, poz. 67).

11 Wspólnotowa karta socjalnych praw podstawowych pracowników, przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 9 grudnia 1989 r. w Strasburgu.

12 Na gruncie prawa polskiego taki obowiązek istnieje np. w postępowaniu w sprawach gospodarczych. Zgodnie z art. 458³ ustawy z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.) – dalej k.p.c., powód jest obowiązany powołać wszystkie twierdzenia i dowody w pozwie, a pozwany – w odpowiedzi na pozew. Spóźnione twierdzenia i dowody podlegają pominięciu, chyba że strona uprawdopodobni, że ich powołanie nie było możliwe albo że potrzeba ich powołania wynika później.

13 W Polsce zasada taka obowiązuje między innymi w przypadku skargi kasacyjnej do Sądu Najwyższego oraz do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie z art. 398¹³ k.p.c. Sąd Najwyższy rozpoznaje skargę kasacyjną w granicach zaskarżenia oraz w granicach podstaw. Z kolei art. 183 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329) stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Przepis ten zezwala stronom jedynie na przytaczanie nowych uzasadnień wskazanych uprzednio podstaw kasacyjnych.

3. Obowiązek skierowania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

3.1. Pytania prejudycjalne dotyczące ważności aktów prawa pochodnego

Definiując zakres obowiązku sądu krajowego zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, należy w pierwszej kolejności wskazać, że kompetencje i obowiązki, o których mowa w art. 267 TFUE, różnią się w zależności od tego, czy w sprawie pojawiają się wątpliwości z zakresu wykładni, czy też ważności prawa unijnego. W przypadku wątpliwości co do ważności zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości będzie każdy sąd, który chce pominąć dany przepis unijny przy orzekaniu, niezależnie od instancji¹⁴. Nawet jeśli sąd jest całkowicie przekonany o nieważności przepisu, zobowiązany jest najpierw zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości i dopiero orzeczenie prejudycjalne potwierdzające tę nieważność uprawnia do pominięcia danych przepisów przy rozstrzygnięciu sporu¹⁵.

Sąd krajowy nie ma natomiast obowiązku zadania pytania, jeżeli nie podziela przekonania stron w postępowaniu co do nieważności aktu prawa unijnego lub uznaje, że akt ten nie ma zastosowania w sprawie¹⁶.

3.2. Pojęcie sądu ostatniej instancji

W przypadku wątpliwości co do wykładni prawa unijnego obowiązek zadania pytania prejudycjalnego dotyczy sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego.

Rozważając pojęcie sądu ostatniej instancji, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że „sąd” w rozumieniu art. 267 ak. 2 TFUE jest pojęciem autonomicznym prawa unijnego. Jego zakres definiowany jest w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w sposób nierzadko odmienny od organizacji wymiaru

sprawiedliwości danego państwa członkowskiego¹⁷. Natomiast pojęcie sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, odwołuje się wyraźnie do procedury krajowej. Kluczowa będzie zatem pozycja danego sądu w hierarchii sądownictwa obowiązującej we właściwym państwie członkowskim¹⁸. Oprócz tego należy wziąć pod uwagę, czy w konkretnym przypadku przedmiotowy sąd wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie¹⁹.

Pomimo związania pojęcia sądu ostatniej instancji z procedurą krajową nie można zapominać, że to Trybunał Sprawiedliwości ma decydujący głos w przedmiocie wykładni art. 267 ak. 3 TFUE i z tego powodu wypowiadał się w swoim orzecznictwie w przedmiocie wątpliwości co do kwalifikacji określonych sądów krajowych jako sądów zobowiązanych podmiotowo do kierowania pytań prejudycjalnych. Wątpliwości te dotyczyły między innymi tego, jakie środki zaskarżenia należy brać pod uwagę, oceniając, czy dany sąd jest rzeczywiście sądem ostatniej instancji.

Na pewno w zakres środków zaskarżenia w rozumieniu art. 267 ak. 3 TFUE wchodzi wszystkie zwykłe środki odwoławcze przewidziane w prawie krajowym (np. zażalenie lub apelacja na gruncie prawa polskiego). Wyłączone są natomiast co do zasady nadzwyczajne środki zaskarżenia, takie jak wznowienie postępowania. Sąd może być zatem uznany za sąd ostatniej instancji, choć przy spełnieniu szczególnych przesłanek istnieje wyjątkowo możliwość wzruszenia jego prawomocnego orzeczenia.

Najwięcej wątpliwości w tym kontekście budzi kasacja, która również stanowi w wielu państwach nadzwyczajny środek zaskarżenia o ograniczonej dostępności. Z wyroków Trybunału Sprawiedliwości w sprawach C-99/00, Lyckeskog²⁰, czy C-210/06, Cartesio²¹, można wyciągnąć wniosek, że sąd, od którego orzeczeń przysługuje kasacja, nie stanowi sądu ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 ak. 3 TFUE. Jest tak nawet wówczas, gdy dopuszczalność kasacji podlega badaniu w drodze przedsądu i jest ona przyjmowana do rozpoznania jedynie w ściśle określonych przypadkach (np. rażące naruszenie czy konieczność zapewnienia jednolitego stosowania prawa). Podobną ocenę przyjął Trybunał Sprawiedliwości na gruncie

14 Wyrok TS z 16.06.1981 r., 126/80, Maria Salonia przeciwko Giorgio Poidomani i Franca Giglio, wdowa po Baglieri, EU:C:1981:136. Obowiązek ten istnieje nawet wówczas, gdy w innym orzeczeniu TS stwierdził nieważność analogicznych przepisów innego aktu prawnego – por. wyrok TS z 6.12.2005 r., C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur BV przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, EU:C:2005:742.

15 Rozbieżności w orzecznictwie sądów państw członkowskich dotyczące stwierdzenia nieważności aktu unijnego mogłyby zagrozić spójności samego unijnego porządku prawnego i naruszyć podstawowy wymóg pewności prawa. Uzasadnia to wyłączną właściwość Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie. Por. wyroki TS: z 15.04.1997 r., C-27/95, Woodspring District Council przeciwko Bakers of Nailsea Ltd., EU:C:1997:188; z 10.01.2006 r., C-344/04, The Queen, na wniosek International Air Transport Association i European Low Fares Airline Association przeciwko Department for Transport., EU:C:2006:10. Sąd krajowy może natomiast zawiesić tymczasowo stosowanie przepisów prawa unijnego, pod warunkiem że od razu skieruje do TS pytanie prejudycjalne w przedmiocie ich ważności. Por. wyrok TS z 21.02.1991 r., sprawy połączone C-143/88 i C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG przeciwko Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH przeciwko Hauptzollamt Paderborn, EU:C:1991:65.

16 Por. wyrok TS z 22.10.1987 r., 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, EU:C:1987:452; M. Górka, *Pytania prejudycjalne w sprawie ważności aktów prawa Unii Europejskiej* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, red. C. Mik, Toruń 2006, s. 106.

17 Odnośnie do kompetencji organów quasi sądowych, spełniających w szczególności kryteria niezawisłości i bezstronności, do kierowania pytań prejudycjalnych por. m.in. wyroki TS: z 11.06.1987 r., 14/86, Pretore di Salò przeciwko X, EU:C:1987:275; z 17.09.1997 r., C-54/96, Dorsch Consult Ingenieursgesellschaft mbH przeciwko Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, EU:C:1997:413; z 6.10.1981 r., 246/80, C. Broekmeulen przeciwko Huisarts Registratie Commissie, EU:C:1981:218; z 13.12.2012 r., C-465/11, Forposta SA i ABC Direct Contact sp. z o.o. przeciwko Poczcie Polskiej SA, EU:C:2012:801.

18 Zwolennikiem tzw. teorii abstrakcyjnej przy definiowaniu sądu ostatniej instancji jest M. Dausès, *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag*, München 1995, s. 110.

19 Przykładowo w wyroku z 15.07.1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., EU:C:1964:66, Trybunał Sprawiedliwości uznał za sąd ostatniej instancji włoski sąd pokoju, ponieważ strona nie mogła wnieść od jego orzeczenia środka odwoławczego do sądu wyższej instancji ze względu na zbyt niską wartość przedmiotu sporu. Por. także D. Anderson, M. Demetriou, *References to the European Court*, London 2002, s. 165–166; A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 804.

20 Wyrok TS z 4.06.2002 r., C-99/00, Postępowanie karne przeciwko Kenny Roland Lyckeskog, EU:C:2002:329 – dalej wyrok C-99/00, Lyckeskog.

21 Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-210/06, CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt., EU:C:2008:723.

polskiej procedury cywilnej, stwierdzając, że w sprawach, w których przysługuje skarga kasacyjna, sądem zobowiązanym do zadania pytania prejudycjalnego nie jest sąd drugiej instancji, lecz dopiero Sąd Najwyższy²².

Niezależnie od powyższego orzecznictwa trzeba podkreślić, że zakres i dopuszczalność środków zaskarżenia powinny zawsze podlegać indywidualnej ocenie pod kątem rzeczywistego dostępu stron postępowania do badanego środka odwoławczego. Należy mieć na uwadze, że uznanie za sąd ostatniej instancji sądu, do którego dostęp uzależniony jest od spełnienia restrykcyjnych przesłanek, może negatywnie wpłynąć na ochronę uprawnień jednostek wynikających z prawa unijnego. Jeżeli sąd rozpatrujący sprawę w toku instancji nie zada pytania prejudycjalnego, ponieważ nie ma takiego obowiązku, a nadzwyczajny środek zaskarżenia zostanie uznany za niedopuszczalny ze względu na ograniczenia występujące w prawie krajowym, to sprawa nie będzie w ogóle rozpatrywana przez sąd, na którym ciąży obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Pozbawi to stronę możliwości powołania się na treść art. 267 ak. 3 TFUE w celu uzasadnienia konieczności rozstrzygnięcia istotnego dla sprawy zagadnienia przez Trybunał Sprawiedliwości. Jednocześnie, jeśli w sprawie zapadnie orzeczenie naruszające uprawnienia jednostki lub niesłusznie nakładające na nią obowiązki, nie będzie już możliwości jego zmiany lub uchylecia.

3.3. Granice obowiązku zadania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji

Zakres obowiązku zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym został sformułowany w wyroku 283/81, CILFIT, uznawanym za kamień milowy orzecznictwa w tym zakresie²³. Rozważaniom poddano w nim problem, czy sąd ostatniej instancji jest zobowiązany wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym w każdej sytuacji, w której pojawiło się przed nim, w szczególności z inicjatywy stron, pytanie dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, względnie czy sąd taki może dokonać jakiegokolwiek oceny zasadności podniesionego pytania, w tym pod kątem istnienia racjonalnych wątpliwości co do wykładni.

Pytanie irrelevantne

Z powyższego wyroku w pierwszej kolejności wynika, że sąd krajowy prowadzący postępowanie samodzielnie podejmuje

decyzję, czy orzeczenie dotyczące ważności lub wykładni prawa unijnego jest potrzebne dla rozstrzygnięcia sporu głównego. Nawet sąd ostatniej instancji nie musi zatem korzystać z odesłania, jeżeli orzeczenie prejudycjalne nie miałoby znaczenia dla sprawy. Trybunał Sprawiedliwości odwołał się tutaj do związku występującego między akapitem drugim i trzecim art. 267 TFUE, stwierdzając, że „sądy, o których mowa w akapicie trzecim, korzystają z tego samego co wszystkie inne sądy krajowe prawa do swobodnej oceny, czy do wydania przez nie orzeczenia niezbędne jest orzeczenie w kwestii z zakresu prawa wspólnotowego. Wobec tego sądy te nie są zobowiązane do przedkładania podniesionego przed nimi pytania dotyczącego wykładni prawa wspólnotowego, 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. Jeżeli sądy te stwierdzą natomiast, że odwołanie się do prawa wspólnotowego jest konieczne w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed nimi sporu, art. 177 [Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, obecnie art. 267 TFUE – dop. aut.] nakłada na nie obowiązek przedłożenia Trybunałowi Sprawiedliwości wszystkich powstałych pytań dotyczących wykładni”²⁴.

Doktryna *acte éclairé*

W dalszej kolejności Trybunał Sprawiedliwości wskazał na inny wyjątek, sformułowany we wcześniejszym orzeczeniu w sprawach połączonych 28–30/62, *Da Costa*²⁵. Zgodnie z nim sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, nie jest zobowiązany do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym, jeżeli kwestia będąca przedmiotem wątpliwości została już wyjaśniona we wcześniejszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (doktryna *acte éclairé*). Obowiązek korzystania z procedury prejudycjalnej został oceniony w świetle celu tejże procedury, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego. Uznano, że jeśli sąd krajowy zamierza skorzystać z wykładni dokonanej już przez Trybunał Sprawiedliwości w innym postępowaniu, to nie powstaje ryzyko rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii. Wskazano, że „[n]awet jeśli art. 177 akapit ostatni zobowiązuje bez żadnych ograniczeń sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, do przedkładania Trybunałowi wszelkich podniesionych przed nim pytań o wykładnię, to moc wykładni dokonanej przez Trybunał na mocy art. 177 może jednak pozbawić ten obowiązek jego celowości i tym samym treści; ma to miejsce zwłaszcza wtedy, gdy podniesione pytanie jest rzeczywiście identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku”²⁶. Przyjmuje się przy tym, że chodzi o sytuację, w której Trybunał Sprawiedliwości zajmował się już określonym problemem prawnym, nawet wówczas, gdy sporne pytania nie były całkowicie identyczne²⁷. Nie ma także znaczenia, czy dany

22 Wyrok TS z 21.12.2016 r., C-119/15, Biuro podróży „Partner” Sp. z o.o. sp. k. w Dąbrowie Górniczej przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, EU:C:2016:987.

23 Na ten temat istnieje obszerna literatura: por. np. S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 346; E. Piontek, *Doktryna i praktyka „acte clair” a wspólnotowy porządek prawny w kontekście funkcji art. 234 TWE* [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Warszawa 2003, s. 111; I. Skomerska-Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych* [w:] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrzumska, Warszawa 2010, s. 335; J. Skrzydło, *Doktryna „acte clair” w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1998/1, s. 49; J. Skrzydło, *Doktryna „acte éclairé” w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Studia prawnouniowe*, t. 2, red. M. Seweryński, Łódź 1997, s. 143.

24 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 10–11.

25 Wyrok z 27.03.1963 r., sprawy połączone 28–30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV przeciwko Administration fiscale néerlandaise*, EU:C:1963:6 – dalej wyrok w sprawach połączonych 28–30/62, *Da Costa*.

26 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 13.

27 Wyrok z 4.11.1997 r., C-337/95, *Parfums Christian Dior SA i Parfums Christian Dior BV przeciwko Evora BV*, EU:C:1997:517.

problem był rozstrzygany przy rozpoznawaniu skargi bezpośredniej, czy też w postępowaniu prejudycjalnym.

Również w przypadku *acte éclairé* sądy krajowe zachowują pełne prawo do zadania pytania prejudycjalnego, jeśli uznają, że jest to celowe z punktu widzenia toczącego się przed nimi postępowania²⁸.

Doktryna *acte clair*

Zgodnie z trzecim wyjątkiem wskazanym w wyroku 283/81, CILFIT, obowiązek zadania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji nie ma zastosowania w sytuacji, gdy prawidłowa wykładnia przepisu prawa europejskiego jest tak oczywista, że nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości (doktryna *acte clair*).

Trybunał Sprawiedliwości sformułował restrykcyjne warunki, które muszą być spełnione, aby sąd ostatniej instancji mógł stwierdzić, że przepis jest całkowicie jasny. Po pierwsze, powinien on być przekonany, że „taka sama oczywistość zachodzi również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości”²⁹. Ponadto powinien ocenić tę kwestię „z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa wspólnotowego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia”³⁰. Należy tutaj w szczególności uwzględnić, że „akty prawa wspólnotowego są redagowane w wielu językach i że różne wersje językowe są na równi autentyczne”³¹. W konsekwencji dokonanie prawidłowej wykładni wymaga porównania poszczególnych wersji językowych. Trzeba także pamiętać, że prawo unijne posługuje się pojęciami, które mają znaczenie autonomiczne, różniące się nierzadko od znaczenia, jakie jest im nadawane w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich. W końcu sąd krajowy powinien interpretować każdy przepis prawa unijnego „w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany”³².

4. Kontrowersje wokół wyroku 283/81, CILFIT

Wydaje się, że takie ujęcie odstępstw od obowiązku zadania pytania prejudycjalnego, a w szczególności treść doktryny *acte clair*, podyktowane były chęcią pogodzenia różnych interesów.

Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że to do sądu krajowego, a nie do stron postępowania należy decydować, czy w sprawie występuje zagadnienie z zakresu prawa unijnego, czy istnieją wątpliwości w przedmiocie wykładni tego prawa i czy ich wyjaśnienie ma istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Pozostawienie sądom krajowym pewnego uznania co do tego, czy pytanie jest rzeczywiście konieczne, i uwolnienie ich od konieczności odesłań prejudycjalnych w każdym przypadku, gdy strony podnoszą wątpliwości z zakresu prawa unijnego, miało w praktyce na celu uniknięcie nadmiernej liczby pytań prejudycjalnych i związane z tym przeciążenia Trybunału Sprawiedliwości.

Z drugiej strony pozostawienie sądom krajowym ostatniej instancji zbyt szerokiej swobody w tym zakresie mogłoby zagrozić realizacji celów procedury prejudycjalnej, prowadząc do rozbieżności w orzecznictwie i niejednolitego stosowania prawa unijnego. Chęć minimalizacji tego ryzyka była przyczyną ograniczenia tejsz swobody warunkami, które muszą być spełnione, aby sąd ostatniej instancji mógł uznać, że nie ciąży na nim obowiązek, o którym mowa w art. 267 TFUE.

Jak każda próba kompromisowego rozwiązania, doktryna *acte clair*, próbująca pogodzić względy pragmatyczne z zachowaniem nadrzędnego celu procedury prejudycjalnej, spotykała się na przestrzeni lat z krytyką formułowaną w doktrynie, jak również przy okazji kolejnych spraw przez rzeczników generalnych, państwa członkowskie czy strony postępowania.

Przykładowo rzecznik generalny Jacobs w opinii w sprawie C-338/95, Wiener³³, wskazywał, że w związku z coraz większą liczbą aktów prawa unijnego oraz objęciem nimi nowych dziedzin istnieje ryzyko gwałtownego wzrostu liczby pytań prejudycjalnych. Podnosił, że może to negatywnie wpłynąć na jakość i spójność orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz ograniczyć dostęp do niego, a tym samym zagrozić nadrzędemu celowi procedury prejudycjalnej. W związku z tym rzecznik postulował ograniczenie obowiązku sądów ostatniej instancji do sytuacji, w których wymaga tego interes ogólny, to znaczy gdy w sprawie występuje zagadnienie mające szersze znaczenie. Swoje stanowisko rzecznik opierał na przekonaniu, że zadaniem Trybunału w ramach procedury prejudycjalnej nie jest zapewnienie prawidłowego stosowania prawa w konkretnym przypadku, ale zapewnienie jego jednolitej wykładni w ramach całej Wspólnoty. Zatem pytania powinny być zadawane tylko w sytuacjach, gdy istnieje zagrożenie dla owej spójności. Zdaniem rzecznika odesłanie staje się w wielu sprawach zbędne, ponieważ sądy państw członkowskich są zdolne do samodzielnego rozstrzygnięcia sprawy z uwagi na coraz lepszą znajomość prawa wspólnotowego i możliwość skorzystania z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Postulaty rewizji doktryny *acte clair* pojawiły się także w sprawie C-99/00, Lyckeskog. Zgłosił je między innymi rząd duński, opierając się na wyżej wspomnianych argumentach rzecznika generalnego Jacobsa. Za zmianami opowiedziała się również Komisja, postulując eliminację wymogu, zgodnie z którym wykładnia prawa wspólnotowego powinna być tak oczywista, aby nie pozostawiać miejsca na żadne racjonalne wątpliwości. Zdaniem Komisji modyfikacja kryteriów CILFIT

28 Przykładowo w sprawach połączonych 28–30/62, Da Costa, sąd zadal pytanie prejudycjalne identyczne jak to, które zostało już wcześniej skierowane w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1. Procedurę w takim przypadku reguluje art. 99 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.Urz. UE L 265, s. 9) – dalej Regulamin TS: „Jeżeli pytanie skierowane w trybie prejudycjalnym jest identyczne z pytaniem, w którego przedmiocie Trybunał już orzekał, jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa lub jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości, Trybunał może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem”. Niemniej jednak zgodnie z art. 104 § 2 Regulaminu TS to: „Do sądów krajowych należy ocena, czy orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym dostatecznie wyjaśnia sprawę, czy też konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z ponownym wnioskiem”.

29 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 16.

30 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 17.

31 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 18.

32 Wyrok 283/81, CILFIT, pkt 20.

33 Opinia rzecznika generalnego Jacobsa z 10.07.1997 r., C-338/95, Wiener S.I. GmbH przeciwko Hauptzollamt Emmerich, EU:C:1997:352 – dalej opinia C-338/95, Wiener.

korespondowałaby ze zmianą regulaminu Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którą Trybunał został upoważniony do rozstrzygnięcia odesłania prejudycjalnego w formie postanowienia z uzasadnieniem nie tylko wówczas, gdy zadane pytanie jest identyczne z tym, w przedmiocie którego zostało już wydane orzeczenie, ale także, gdy odpowiedź nie pozostawia żadnych racjonalnych wątpliwości. Komisja wskazała, że wobec takiej modyfikacji regulaminu warunek oczywistości, wynikający z wyroku 283/81, CILFIT, nie jest już konieczny i wystarczyłby tutaj brak uzasadnionych wątpliwości. Konieczność uznania sytuacji za oczywistą sprawia, że spełnienie tego wymogu jest w zasadzie niemożliwe³⁴.

Krytycy doktryny *acte clair* zwracali ponadto uwagę na niewykonalność zdającego się wynikać z literalnego brzmienia wyroku 283/81, CILFIT, obowiązku porównywania przepisu prawnego we wszystkich jego wersjach językowych³⁵. Wymóg ten, od początku kontrowersyjny, wraz ze zwiększaniem się liczby państw członkowskich stał się wręcz nierealny³⁶. Wskazywano nawet, że gdyby warunki *acte clair* rozumieć dosłownie i wymagać bezwzględnie ich przestrzegania, ich spełnienie byłoby „równie prawdopodobne jak spotkanie jednorozca”³⁷.

Wydaje się, że pytanie zadane przez włoską radę stanu w omawianej sprawie stało się okazją do podsumowania zastrzeżeń formułowanych przy różnych okazjach i przez różne podmioty wobec wyroku 283/81, CILFIT, co zaowocowało żądaniem rewizji kryteriów niezmiennych od prawie czterdziestu lat.

Modyfikacji domagał się między innymi rząd włoski, który zwrócił uwagę na potrzebę zapewnienia lepszej równowagi między obowiązkiem odesłania prejudycjalnego a należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości. Wskazał, że w jego ocenie do naruszenia przez sądy ostatniej instancji obowiązku, o którym mowa w art. 267 ak. 3 TFUE, powinno dochodzić jedynie wówczas, gdy decyzja o rezygnacji z odesłania ma charakter arbitralny, to jest następuje bez rozważenia wniosku stron w tym przedmiocie oraz bez podania uzasadnienia, przy czym to właśnie uzasadnienie ma tutaj kluczowe znaczenie.

Rząd francuski postulował z kolei reinterpretację kryteriów z wyroku 283/81, CILFIT, w świetle ogólnego celu art. 267 TFUE i aktualnego stanu prawa Unii, z uwzględnieniem dokonanych zmian strukturalnych. Przywołał w tym kontekście podobną argumentację jak rzecznik generalny w sprawie C-338/95, Wiener, wskazując, że „obowiązek odesłania prejudycjalnego powinien się odnosić do doniosłych pytań dotyczących wykładni oraz kwestii mogących skutkować powstaniem rozbieżności interpretacyjnych w Unii, a niekoniecznie do konkretnych spraw rozpatrywanych w państwach członkowskich. Pytania dotyczące stosowania prawa Unii nie powinny pociągać za sobą powstania obowiązku odesłania

prejudycjalnego. Tego rodzaju obowiązek należy utrzymać jedynie w odniesieniu do pytań o charakterze ogólnym lub pytań sformułowanych wprawdzie w sposób bardziej kazuistyczny, lecz wymagających od Trybunału ustanowienia ogólnych ram analizy lub kryteriów rozumowania prawnego”³⁸. Rząd francuski zwrócił także uwagę, że tego rodzaju podejście, zwłaszcza w sytuacji, gdy w tej samej sprawie zostało już wydane orzeczenie prejudycjalne, uzasadnione jest wymogami należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i rozstrzygnięcia spraw w rozsądnym terminie.

5. Postulaty zawarte w opinii rzecznika generalnego

Największym orędownikiem rewizji, zwłaszcza w części dotyczącej doktryny *acte clair*, okazał się rzecznik generalny Bobek. Podzielając wiele ze wskazanych powyżej zarzutów w swojej opinii wydanej w omawianej sprawie, uznał, że „kryteria z wyroku CILFIT, które odnoszą się do ustalenia istnienia odstępstwa dotyczącego *acte clair*, są obciążone w sposób trwały błędem koncepcyjnym”³⁹. Błąd ten polega na pomieszaniu elementów subiektywnych (takich jak przekonanie sądu krajowego, że oczywistość zachodziłaby także w ocenie sądów innych państw członkowskich, że wyjaśnienie wątpliwości jest niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy i że wątpliwości te są racjonalne) z obiektywnymi, przy czym elementy te nie są jednoznacznie zdefiniowane. Co więcej, „te elementy, które są sformułowane w kategoriach obiektywnych, po prostu nie dają się urzeczywistnić, przynajmniej przez sędziów krajowych będących zwykłymi śmiertelnikami [...] [chodzi o porównywanie (wszystkich) wersji językowych; interpretowanie każdego przepisu prawa Unii w świetle całości uregulowań prawa Unii, przy jednoczesnej doskonałej znajomości jego stanu w chwili, w której taki przepis jest interpretowany]”⁴⁰.

W rezultacie, zdaniem rzecznika, sądy krajowe ostatniej instancji po prostu nie stosują w sposób ścisły kryteriów z wyroku 283/81, CILFIT, i to właśnie z tej przyczyny kryteria te mogły przetrwać niezmienione przez długie lata. Sądy kierują się nimi w sposób wybiórczy, zastępując je nierzadko własnymi standardami⁴¹. Również w ramach środków prawnych, dostępnych w przypadku zarzucanego naruszenia obowiązku zadawania pytań prejudycjalnych, sądy lub trybunały orzekające w tym przedmiocie nie kontrolują w praktyce, czy zostały spełnione warunki wynikające z wyroku 283/81, CILFIT⁴². Prowadzi to do braku „na gruncie prawa Unii (horyzontalnej) spójności w zakresie nakładania sankcji w związku z przewidzianym w art. 267 akapit trzeci TFUE obowiązkiem”⁴³,

38 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 41.

39 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 104.

40 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 104.

41 Na przykład występują z pytaniem prejudycjalnym jedynie wówczas, gdy wykładnia budzi poważne trudności, gdy pytanie dotyczy kwestii interpretacyjnych o znaczeniu ogólnym lub ściśle wykładni, a nie stosowania prawa. Por. przykłady orzeczeń sądów francuskich, cypryjskich i maltańskich wskazane w przypisie 85 i 86 opinii C-561/19, Consorzio.

42 Chodzi o zarzuty naruszenia obowiązku zadania pytania prejudycjalnego podnoszone w ramach skargi konstytucyjnej opartej na prawie krajowym, skargi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, postępowania w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa Unii czy też postępowania dotyczącego naruszenia zobowiązań traktatowych z art. 258 TFUE.

43 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 121.

34 Por. opinia rzecznika generalnego Tizzano z 21.02.2002 r., C-99/00, Postępowanie karne przeciwko Kenny Roland Lyckeskog, EU:C:2002:108.

35 Por. opinia C-338/95, Wiener; opinia rzecznika generalnego Stix-Hackl z 13.04.2005 r., C-495/03, Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën, EU:C:2005:215.

36 Opinia rzecznika generalnego Colomera z 30.06.2005 r., C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur BV przeciwko Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, EU:C:2005:415.

37 Opinia rzecznika generalnego Wahla z 13.05.2015 r., sprawy połączone C-72/14 i C-197/14, X przeciwko Inspecteur van Rijksbelastingdienst oraz T.A. van Dijk przeciwko Staatssecretaris van Financiën, EU:C:2015:319, pkt 62 – dalej opinia w sprawach połączonych C-72/14 i C-197/14, X.

a w rezultacie wywołuje dezorientację co do tego, „co jest faktycznie stosowane i egzekwowane, oraz dlaczego tak jest i w jaki sposób to się odbywa”⁴⁴.

Rzecznik odwołał się także do ewolucji prawa Unii i jej systemu sądowego, polegającej w szczególności na wzroście liczby państw członkowskich oraz zakresu regulacji prawnych, argumentując, że w tej sytuacji, choćby ze względów pragmatycznych związanych z przeciążeniem Trybunału Sprawiedliwości, pytania prejudycjalne nie powinny już służyć prawidłowemu rozstrzygnięciu indywidualnych spraw (cel mikro), ale raczej zapewnieniu systemowej jednolitości (cel makro). Wskazał również, że w tym kierunku zreformowano mechanizm odwołań do Trybunału Sprawiedliwości od orzeczeń Sądu (art. 58a Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej⁴⁵), ograniczając rozpoznawanie merytoryczne środków zaskarżenia do przypadków, w których występuje „kwestia istotna dla jedności, spójności i rozwoju prawa Unii”⁴⁶. Przyznano w ten sposób primat interesowi publicznemu nad interesem prywatnym.

W rezultacie rzecznik generalny zaproponował zmianę kryteriów z wyroku 283/81, CILFIT, w celu umożliwienia ich faktycznego przestrzegania i właściwego egzekwowania, co – zdaniem rzecznika – nie jest realne przy ich dotychczasowym kształcie. Modyfikacja miałyby polegać na tym, aby – zgodnie z art. 267 ak. 3 TFUE – sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, był zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału, o ile: 1) podniesiona zostaje w niej kwestia ogólna dotycząca wykładni (a nie stosowania) prawa Unii; 2) taka kwestia może zostać obiektywnie zinterpretowana na więcej niż jeden racjonalnie możliwy sposób; oraz 3) o ile rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest możliwe na podstawie dotychczasowego orzecznictwa Trybunału (lub o ile sąd odsyłający zamierza odstąpić od tego orzecznictwa). Przesłanki te miałyby być kumulatywne, a brak zaistnienia którejs z nich zwalniałby sąd ostatniej instancji z obowiązku zadania pytania prejudycjalnego. Jednocześnie brak obowiązku nie wyłączałby możliwości odesłania prejudycjalnego na zasadzie art. 267 ak. 2 TFUE.

6. Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości

Generalnie wyrok w sprawie C-561/19, Consorzio, nie przynosi rewolucji co do zakresu obowiązków sądów ostatniej instancji wynikających z art. 267 ak. 3 TFUE. Zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości nie podążył za postulatami rzecznika generalnego. Wygląda na to, że bliższe były mu argumenty rządu niemieckiego i Komisji, iż kryteria z wyroku 283/81, CILFIT, przetrwały próbę czasu, powinny być nadal stosowane i brak jest powodu, dla którego należałoby je rewidować.

Szczegółowa lektura uzasadnienia prowadzi jednak do wniosku, że mimo zachowawczego podejścia Trybunał stwierdził ostatecznie, iż wyrokowi 283/81, CILFIT, w okolicach czterdziestki należy się niewielki lifting w postaci wyjaśnienia lub doprecyzowania niektórych elementów składowych.

Po pierwsze, Trybunał wskazuje, że założenie, jakoby doktryna *acte clair* nakładała na sądy ostatniej instancji niewykonalny obowiązek porównywania danego przepisu prawa we wszystkich językach oficjalnych, jest błędne. Zgodnie

bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ocena istnienia lub braku wątpliwości co do wykładni powinna uwzględniać, że „sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych, ponieważ przepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii”⁴⁷. Nie oznacza to, że sąd powinien porównywać wszystkie wersje językowe, ale że „powinien on uwzględnić rozbieżności między wersjami językowymi tego przepisu, o których posiada on wiedzę, w szczególności gdy wskazane przez strony rozbieżności zostały potwierdzone”⁴⁸.

W omawianym wyroku Trybunał podsumował także swoje dotychczasowe orzecznictwo dotyczące braku wątpliwości co do prawidłowej wykładni prawa i doprecyzował, kiedy sąd może uznać, że wykładnia ta jest wystarczająco oczywista. Wskazał, że chodzi o sytuację, w której, uwzględniając wielojęzyczność, autonomiczny charakter pojęć, kontekst przepisu i jego ujęcie w świetle innych regulacji, cele i stan rozwoju prawa Unii, sąd stwierdzi brak okoliczności, które mogą budzić racjonalne wątpliwości co do prawidłowej wykładni danego przepisu. Trybunał podkreślił przy tym, że „sama możliwość dokonania jednej lub kilku odmiennych interpretacji przepisu prawa Unii, jeżeli żadna z nich nie wydaje się wystarczająco wiarygodna dla danego sądu krajowego, w szczególności w świetle kontekstu i celu tego przepisu, a także systemu prawnego, w który się on wpisuje, nie wystarcza do uznania, że istnieją racjonalne wątpliwości co do prawidłowej wykładni tego przepisu”⁴⁹.

Trybunał odwołał się do elementu subiektywnego, przypominając, że konieczne jest przekonanie sądu, iż ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych nie miałyby sądy ostatnich instancji w innych państwach członkowskich. W tym kontekście podkreślił konieczność zachowania szczególnej ostrożności w sytuacji, „gdy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji ma świadomość istnienia rozbieżnych linii orzeczniczych – w ramach sądów państwa członkowskiego lub między sądami różnych państw członkowskich – dotyczących wykładni przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym”⁵⁰.

Wydaje się więc, że Trybunał oczekuje od sądów ostatniej instancji nie tyle ponadprzeciętnych wysiłków w celu obiektywnego ustalenia, że wątpliwości nie istnieją (takich jak porównywanie wersji językowych, wyczerpująca analiza orzecznictwa sądów innych państw członkowskich), ile dochowania należytej staranności w zbadaniu przesłanek, które mogą przemawiać za tym, że wykładnia nie jest jednak oczywista. Chodzi tutaj o argumenty podnoszone przez strony lub innych uczestników postępowania lub też wzięcie pod uwagę okoliczności, które są sądowni wiadome z innych źródeł. Uwzględniając cechy charakterystyczne prawa Unii oraz konieczność zapewnienia jego jednolitej wykładni, a także całokształt dostępnych im informacji, sądy te „powinny ocenić [...] w sposób niezależny i z wymaganą uwagą, czy mają do czynienia z jedną z sytuacji umożliwiających im powstrzymanie się od przedłożenia

44 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 120.

45 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/p1_219161/pl/.

46 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 126.

47 Wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 43.

48 Wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 44.

49 Wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 48.

50 Wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 49.

Trybunałowi pytania dotyczące wykładni prawa Unii, które zostało przed nimi podniesione⁵¹.

7. Interes publicznoprawny a interes jednostki w kontekście procedury prejudycjalnej

Warto zauważyć, że w przedmiotowej sprawie bardzo istotna okazała się kwestia przeciwstawienia w ramach postępowania prejudycjalnego interesu publicznoprawnego interesowi prywatnemu strony postępowania przed sądem krajowym. Różne argumenty podniesione w tym kontekście przez strony postępowania, rzecznika generalnego oraz sam Trybunał Sprawiedliwości wymagają szerszego omówienia i komentarza.

7.1. Znaczenie procedury prejudycjalnej dla ochrony praw jednostki

Wstępem do dalszych rozważań w tym zakresie musi być przypomnienie znaczenia procedury prejudycjalnej jako środka ochrony prawnej.

Warto zauważyć, że w opinii rzecznika generalnego pojawiają się początkowo argumenty przemawiające za tym, że procedura prejudycjalna ma znaczenie dla ochrony uprawnień jednostek wynikających z prawa unijnego. Wskazano w szczególności, że „[u]stanowiony w art. 267 TFUE system powołuje [...] do życia bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi, w ramach której te ostatnie ściśle uczestniczą w prawidłowym stosowaniu i jednolitej wykładni prawa Unii, a także w zapewnieniu ochrony prawom przyznanym przez ten porządek prawny jednostkom⁵². Również Trybunał Sprawiedliwości przytoczył tę tezę w uzasadnieniu głosowanego wyroku, dodając, że „w ramach tej współpracy Trybunał przedstawia sądom krajowym, w ramach ich odpowiedzialności za stosowanie prawa Unii [...], niezbędną dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów wykładnię prawa Unii⁵³. Z cytowanych też płynnie wniosek, że w sprawie, w której pojawia się budzące wątpliwości zagadnienie z zakresu prawa unijnego, istotną funkcją procedury prejudycjalnej jest doprowadzenie do prawidłowego rozstrzygnięcia sądu krajowego poprzez wskazanie właściwej wykładni i zapewnienie w ten sposób efektywnej ochrony uprawnień przyznanym jednostkom przez prawo Unii.

Trzeba w tym miejscu przypomnieć, że jednostki mogą uzyskać ochronę prawną, występując bezpośrednio przed sądami unijnymi, jedynie w wyjątkowych przypadkach. Dostęp do sądu unijnego w ramach skarg bezpośrednich podlega bowiem ograniczeniom zarówno przedmiotowym, jak i podmiotowym⁵⁴.

51 Wyrok C-561/19, *Conсорzio*, pkt 50. Teza ta koresponduje z poglądami wyrażonymi już wcześniej przez TS m.in. w wyrokach: z 15.09.2005 r., C-495/03, *Intermodal Transports BV przeciwko Staatssecretaris van Financiën*, EU:C:2005:552; z 9.09.2015 r., C-160/14, *João Filipe Ferreira da Silva e Brito i in. przeciwko państwu portugalskiemu*, EU:C:2015:565.

52 Zob. opinia C-561/19, *Conсорzio*, pkt 49 i zacytowany w tym kontekście fragment opinii TS z 8.03.2011 r., 1/09, *Porozumienie ustanawiające jednolity system rozstrzygania sporów patentowych*, EU:C:2011:123, pkt 84.

53 Wyrok C-561/19, *Conсорzio*, pkt 30.

54 W ramach skarg bezpośrednich jednostki posiadają status podmiotów nieuprzywilejowanych. Ich legitymacja procesowa w przypadku skargi na nieważność z art. 263 TFUE ograniczona jest do przypadków, w których akt prawny jest do nich adresowany lub dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie. Podobne wymagania występują w przypadku skargi na bezczynność

W świetle wskazanych zmian w regulaminie Trybunału Sprawiedliwości, uzależniającej dopuszczalność odwołania od orzeczenia Sądu do przypadków, w których rozstrzygnięcie jest niezbędne ze względu na publicznoprawny interes Unii, należy uznać, że dostęp ten uległ w ostatnim czasie dalszemu zawężeniu.

W związku z tym ciężar zapewnienia skuteczności przepisów unijnych oraz efektywnej ochrony prawnej jednostek spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich i sądach krajowych⁵⁵. W tak ukształtowanym dualistycznym systemie ochrony prawnej procedura prejudycjalna odgrywa ważną rolę, umożliwiając jednostkom w sprawach z elementem unijnym uzyskanie pośredniego dostępu do sądu unijnego za pośrednictwem sądu krajowego i uzyskanie rozstrzygnięcia pewnego fragmentu swojej sprawy przez Trybunał Sprawiedliwości. Jest to tym bardziej istotne, że w wielu przypadkach orzeczenie prejudycjalne przesądza o wyniku postępowania krajowego, w szczególności o tym, czy jednostce zostaną przyznane uprawnienia albo czy ciąży na niej obowiązek określony w przepisach unijnych (lub w przepisach krajowych implementujących prawo unijne). W związku z tym procedura prejudycjalna, mimo że zasadniczo jest procedurą współpracy pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości, uważana jest także za pośredni środek ochrony uprawnień jednostki⁵⁶.

7.2. Propozycja filtrowania pytań prejudycjalnych

Postulując przekształcenie procedury z art. 267 TFUE w postępowanie o charakterze publicznoprawnym, rzecznik generalny w swojej opinii deprecjonuje tę ważną funkcję odesłań prejudycjalnych, mimo że początkowo sam przecież wspomina o roli procedury prejudycjalnej dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej. Wydaje się, że rzecznik dostrzega tę sprzeczność i próbuje uprzedzić zarzuty pod adresem przedstawionej argumentacji, stwierdzając, iż „można by sugerować, że przedstawiona w niniejszej opinii propozycja skupia się na funkcji «w wymiarze makro» czy też funkcji «publicznej» obowiązku odesłania prejudycjalnego, a tym samym zaniedbuje jednostki uczestniczące w sporze oraz ich prawa podmiotowe⁵⁷. W mojej ocenie takie zarzuty wobec propozycji rzecznika są uzasadnione.

Po pierwsze, centralnym punktem, wokół którego zdają się skupiać postulaty rzecznika, jest uniknięcie przeciążenia Trybunału Sprawiedliwości zbyt dużą liczbą pytań ze strony sądów

z art. 265 TFUE. Szerzej np. A. Zawadzka, *Locus standi osób fizycznych i prawnych na podstawie art. 230 TWE – czas na zmiany* [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Kraków 2003, s. 199; K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 83.

55 A. Wróbel, *Uwagi w kwestii prawa obywateli Unii Europejskiej do sądu wspólnotowego (główne tezy)* [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej. Konferencja wydziałowa Wydziału Prawa i Administracji UW 28 lutego 2003*, red. E. Piontek, Warszawa 2003, s. 240; F. Jacobs, *Enforcing Community Rights and Obligations in National Courts: Striking the Balance* [w:] *Remedies for Breach of EC Law*, red. J. Lonbay, A. Biondi, Chichester 1997, s. 25; zob. też wyroki TS: z 5.10.2004 r., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, *Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller i Matthias Döbele przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*, EU:C:2004:584; z 19.01.2010 r., C-555/07, *Seda Küçükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG*, EU:C:2010:21.

56 Szerzej A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 85.

57 Opinia C-561/19, *Conсорzio*, pkt 176.

krajowych. W tym celu do postępowań prejudycjalnych miałyby znaleźć zastosowanie mechanizm odsiewania niektórych odesłań, podobnie jak ma to miejsce w przypadku odwołań wnieszonych od orzeczeń Sądu. Jak wskazał rzecznik, „po pierwsze, należy dążyć do jednolitej wykładni, a nie do prawidłowego stosowania. Po drugie, nacisk trzeba kłaść nie na prawidłowość rozstrzygnięcia w każdej pojedynczej sprawie, lecz na «orzecznictwo»⁵⁸. Odpowiedni filtr miałby zatem służyć zapewnieniu, że rozstrzygnięcia Trybunału służą w większym stopniu urzeczywistnieniu celu publicznego, jakim jest zapewnienie jednolitej wykładni i dalszego rozwoju prawa, nawet kosztem celu prywatnego, to jest interesu stron w prawidłowym rozstrzygnięciu sporu toczącego się przed sądem krajowym.

Filtr ten miałyby stosować sądy ostatniej instancji, oceniając istnienie obowiązku zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym, między innymi w sytuacji, gdy o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości wnioskuje strony postępowania. Rzecznik proponował w rzeczywistości odwrócenie akcentów: zmianę dotychczasowej wykładni art. 267 ak. 3 TFUE, że obowiązek sądów ostatniej instancji jest zasadą, od której można odstąpić tylko w wyjątkowych przypadkach, na taką, że istnieje wiele kumulatywnych warunków, które muszą być spełnione, aby obowiązek w ogóle powstał. „Przedstawiona propozycja charakteryzuje się tym, że odstępstwa od obowiązku wystąpienia z odesłaniem są już wpisane w jego zakres. [...] Aby mógł powstać obowiązek odesłania prejudycjalnego, muszą być spełnione wszystkie trzy przesłanki opisane w niniejszej sekcji. Aby nie doszło do powstania owego obowiązku [...], należy zanegować spełnienie jednej z tych trzech przesłanek”.

Wydaje się, że propozycja ta obarczona jest, cytując zarzut rzecznika względem doktryny CILFIT, błędem koncepcyjnym.

Po pierwsze, sąd orzekający w ostatniej instancji stanowi z definicji ostatni organ, przed którym jednostki mogą dochodzić praw przyznanych im w prawie Unii. Już choćby z tego powodu zakres art. 267 ak. 3 TFUE, ustanawiającego obowiązek odesłania prejudycjalnego, musi znacząco odbiegać od „możliwości” zadania pytania, o której mowa w art. 267 ak. 2 TFUE. Uznanie sądu ostatniej instancji powinno podlegać daleko idącym ograniczeniom, a wyjątki należy interpretować ściśle.

Po drugie, ryzyka wskazywane przez rzecznika w przypadku utrzymywania kryteriów z wyroku 283/81, CILFIT, a zwłaszcza doktryny *acte clair*, w obecnym kształcie, nie znajdują odzwierciedlenia w orzecznictwie Trybunału ani w praktyce sądów krajowych. Dotyczy to w szczególności obowiązku porównywania wszystkich wersji językowych danego przepisu czy studiów prawnoporównawczych nad orzecznictwem i praktyką stosowania prawa unijnego przez sądy innych państw członkowskich.

Po trzecie, nie wydaje się, aby faktycznie istniało niebezpieczeństwo przysypania Trybunału Sprawiedliwości lawiną pytań prejudycjalnych. Jak do tej pory takie ryzyko się nie zmateriałowowało, a nawet – wobec faktu, że nie jest planowane w najbliższym czasie rozszerzenie Unii Europejskiej, a wręcz ubyło jedno państwo członkowskie – wydaje się ono raczej zmniejszać.

Brak jest zatem ważnych argumentów przemawiających za pogarszaniem sytuacji jednostek w postępowaniach krajowych poprzez pozbawienie ich środka wywierania presji na sądy ostatniej instancji na podstawie obowiązku z art. 267 ak. 3 TFUE.

7.3. Odpowiedzialność sądów krajowych za naruszenie prawa unijnego

Zwolennicy większego zakresu uznania sądów ostatniej instancji, w tym rzecznik generalny Bobek, powołują się na konieczność obdarzenia tychże sądów większą dozą zaufania. Wskazują, że „sądy ostatniej instancji, zwłaszcza te, których zadaniem – ze względu na ich pozycję strukturalną – jest zapewnianie jednolitej i jednolitości w procesie stosowania prawa na odpowiednich obszarach ich właściwości, są uprzywilejowanymi partnerami Trybunału w zakresie identyfikowania spraw o strukturalnym znaczeniu dla porządku prawnego Unii⁵⁹. Jeżeli zatem sąd krajowy najwyższej instancji „jest dostatecznie pewny słuszności swojej interpretacji, aby wziąć na siebie odpowiedzialność (albo nawet winę) za rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej prawa Unii bez uciekania się do pomocy Trybunału Sprawiedliwości, powinien mieć zgodnie z prawem możliwość to uczynić⁶⁰”.

W tym kontekście trzeba sobie jednak zadać pytanie, jaką odpowiedzialność ponosi w rzeczywistości sąd za odstąpienie od odesłania prejudycjalnego i wydanie w następstwie tego zaniechania orzeczenia naruszającego prawo unijne. Tak naprawdę skutki takiego rozstrzygnięcia ponoszą jedynie strony postępowania, a mogą być one dotkliwe, jeśli sąd orzekł bezprawnie o nałożeniu obowiązku lub pozbawieniu uprawnienia, które wynika z przepisów unijnych. Skoro postępowanie toczyło się przed sądem ostatniej instancji, a zgodnie z dominującym podejściem sądem tym jest dopiero sąd kasacyjny, stronie nie będzie już przysługiwał żaden środek zaskarżenia. Nie będzie ona mogła, na przykład w ramach skargi kasacyjnej, zarzucić sądowi naruszenia przepisów postępowania poprzez niedopełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 267 ak. 3 TFUE. Z kolei przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej za naruszenie prawa unijnego przez sąd są tak restrykcyjne, że ich wykazanie jest praktycznie niemożliwe. Wystarczająco poważne naruszenie prawa unijnego w przypadku działania lub zaniechania sądu, zgodnie z wykładnią dokonaną w wyroku C-224/01, Köbler⁶¹, następuje jedynie wówczas, jeżeli jest ono „oczywiste” (rażące, jednoznaczne, niepozostawiające żadnych wątpliwości)⁶². Skarga konstytucyjna, której przedmiotem może być orzeczenie sądowe, przysługuje tylko w niektórych państwach członkowskich, a i w nich przyjmuje się, że naruszenie prawa do sądu w związku z zaniechaniem zadania pytania prejudycjalnego występuje w przypadku, gdy decyzja w tym przedmiocie miała charakter arbitralny⁶³. Podobne zasady wyini-

59 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 127.

60 Cytowana wcześniej opinia w sprawach połączonych C-72/14 i C-197/14, X.

61 Wyrok TS z 30.09.2003 r., C-224/01, Gerhard Köbler przeciwko Republik Österreich, EU:C:2003:513.

62 Warto zwrócić uwagę, że w sprawie C-561/19, Consorzio, rząd włoski wskazywał, iż naruszenie obowiązku z art. 267 ak. 3 TFUE należy ograniczyć do sytuacji, w których sąd nie uwzględnił wniosku strony bez podania uzasadnienia. Pozwoliłoby to ograniczyć odpowiedzialność państw członkowskich, gdy ich sądy ostatniej instancji nie wystąpią z odesłaniem prejudycjalnym. Podejście to obrazuje ryzyko, z jakim wiąże się dla jednostek luzowanie kryteriów z wyroku 283/81, CILFIT. Wydaje się, że uczyniłoby to obowiązek z art. 267 ak. 3 TFUE iluzorycznym, prowadząc w istocie do przyznania sądom ostatniej instancji całkowitej swobody co do korzystania z procedury prejudycjalnej, ze szkodą dla stron postępowania.

63 Sądy konstytucyjne niektórych państw członkowskich uznają, że naruszenie obowiązku zadania pytania prejudycjalnego stanowi pogwałcenie konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy przez właściwy sąd i może być

58 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 132.

kają z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁶⁴. Również postępowanie z art. 258 TFUE⁶⁵, nawet jeśli doszłoby do jego wszczęcia, co jest mało prawdopodobne, nie przyniesie żadnego satysfakcjonującego rozwiązania, ponieważ rozstrzygnięcie w tym postępowaniu nie ma bezpośredniego wpływu na sytuację jednostek. Ewentualne orzeczenie stwierdzające naruszenie zobowiązań traktatowych jest skierowane do państwa członkowskiego, a nie do organu czy sądu krajowego z nakazem poszanowania konkretnych uprawnień jednostki wynikających z prawa unijnego. Nie będzie ono również stanowiło podstawy do ewentualnego wznowienia postępowania. W tej sytuacji zwiększenie uznania sądów ostatniej instancji w zakresie stosowania art. 267 TFUE prowadzi nie tyle do przerwania ciężaru odpowiedzialności za prawidłowość rozstrzygnięcia na sądy krajowe, ile do zwiększenia ryzyka nieprawidłowego rozstrzygnięcia po stronie jednostek.

7.4. Właściwe pytania czy prawidłowe odpowiedzi

Rzecznik generalny w swojej opinii wskazywał ponadto, że należałoby się koncentrować nie na prawidłowych odpowiedziach, lecz na stawianiu właściwych pytań. Zachęca on sądy do wykonywania ćwiczenia umysłowego w celu sformułowania przedkładanego pytania na odpowiednim poziomie abstrakcji, a także odsiewania bardzo wąsko ujętych, pojedynczych lub jednostkowych przypadków, „które – nawet jeżeli potencjalnie poruszają kwestię dotyczącą wykładni prawa Unii – po prostu nie wywierają żadnych skutków o charakterze ogólnym czy też strukturalnym”⁶⁶. Zdaniem rzecznika pytania dotyczące interpretacji na przykład określonego pojęcia prawa unijnego w świetle stanu faktycznego konkretnej sprawy nie mają szerszego znaczenia i w związku z tym odpowiedź na nie mieści się w publicznoprawnym interesie Unii.

Tymczasem trzeba pamiętać, że określone wątpliwości co do wykładni prawa unijnego, nawet jeśli pytanie ma charakter wybitnie kazuistyczny, są istotne dla prawidłowego rozstrzygnięcia sporu toczącego się przed sądem krajowym, a to z kolei może w sposób decydujący wpłynąć na sferę

podstawą skargi konstytucyjnej. Zastrzegają one jednak, że prawo do skargi przysługuje wyłącznie w przypadku arbitralnej decyzji sądu ostatniej instancji, rezygnującego ze zwrócenia się do TS pomimo istnienia wyraźnych ku temu przesłanek. Por. orzeczenia niemieckiego Bundesverfassungsgericht: postanowienie z 22.10.1986 r., 2 BVR 197/83 (Solange II) BVerfGE 73, 339; postanowienie z 6.10.2017 r., 2 BvR 987/16, DE:BVerfG:2017:rk20171006.2bvr098716.

64 ETPC uznaje, że arbitralna rezygnacja z zadania pytania prejudycjalnego, tj. bez uwzględnienia stanowiska stron i należytego uzasadnienia, może stanowić naruszenie art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284): wyrok z 4.10.2001 r., 60350/00, Canela Santiago przeciwko Hiszpanii, HUDOC; decyzja z 28.06.1993 r., 15669/89, F.S. i N.S. przeciwko Francji, HUDOC; decyzja z 25.01.2000 r., 44861/98, Moosbrugger przeciwko Austrii, HUDOC; decyzja z 13.06.2002 r., 43454/98, Bakker przeciwko Austrii, HUDOC; wyrok z 8.04.2014 r., 17120/09, Dhahbi przeciwko Włochom, HUDOC; wyrok z 28.08.2018 r., 60934/13, Somorjai przeciwko Węgrom, HUDOC.

65 W ramach postępowania toczącego się na podstawie art. 258 TFUE został wydany wyrok TS z 4.10.2018 r., Komisja Europejska przeciwko Republice Francuskiej, EU:C:2018:811, w którym Trybunał uznał, że Francja uchybiła zobowiązaniom, jakie ciąży na niej na mocy art. 267 ak. 3 TFUE, ponieważ francuska rada stanu zaniechała wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, chociaż przyjęta przez nią w niektórych wyrokach wykładnia przepisów prawa Unii nie była tak oczywista, że nie pozostawiała miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości.

66 Opinia C-561/19, Consorzio, pkt 148.

majątkową, rodzinną, zawodową czy ogólnie pojętą sytuację życiową strony postępowania. Z punktu widzenia ochrony praw jednostek kluczowa jest więc prawidłowa odpowiedź, a to, jakiej treści było pytanie, ma znaczenie drugorzędne. Ponadto w wielu przypadkach Trybunał radzi sobie z pytaniami kazuistycznymi, pozostawiając rozstrzygnięcie kwestii szczególnej sądowi krajowemu⁶⁷.

Nie wydaje się, aby konieczne było wywieranie na sądy krajowe presji co do sposobu formułowania pytań prejudycjalnych. Ukształtowała się bowiem praktyka, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości samodzielnie w razie potrzeby modyfikuje treść pytań, tak aby można było jednak udzielić na nie odpowiedzi. Praktykę tę należy ocenić pozytywnie. Warto pamiętać, że dla tej strony postępowania, która jest zainteresowana szybkim rozstrzygnięciem sprawy, sytuacja, w której sąd zadaje pytanie prejudycjalne, a następnie zawiesza postępowanie na kilkanaście miesięcy tylko po to, aby po tym okresie dowiedzieć się, że pytanie było niedopuszczalne, jest niezwykle frustrująca. Można by wręcz rozważać, czy w takiej sytuacji nie dochodzi do naruszenia prawa tej strony do rozstrzygnięcia sprawy w rozsądnym terminie (skoro pytanie prowadziło jedynie do zbędnego przedłużenia postępowania). Uzasadniałoby to tezę, że praktyka przeformułowywania pytań przez Trybunał Sprawiedliwości, tak aby można było jednak udzielić na nie odpowiedzi, ma istotne znaczenie z punktu widzenia ekonomiki procesowej, zapobiegając w niektórych przypadkach naruszeniu prawa do sądu. Pozwala ona także sądom na zadawanie pytań bez konieczności nadmiernego zastanawiania się, czy powinny one użyć takiego, czy też innego sformułowania.

7.5. Obowiązek zadania pytania prejudycjalnego w sytuacji prekluzji procesowej

Przedmiotem rozważań w omawianej sprawie była jeszcze jedna kwestia istotna z punktu widzenia ochrony praw jednostki, a mianowicie problem wpływu prekluzji procesowej obowiązującej w procedurze krajowej na istnienie obowiązku zadania pytania prejudycjalnego. Sąd odsyłający zwrócił się o wyjaśnienie, czy obowiązek ten istnieje także w przypadkach, „w których pytanie to zostało mu przedstawione przez jedną ze stron postępowania po złożeniu przez nią pierwotnego pisma procesowego, za pomocą którego wdała się w spór, lub także po rozpoznaniu sprawy, albo nawet po tym, gdy złożony już został do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pierwszy wniosek”.

W odpowiedzi na te wątpliwości glosowany wyrok wskazuje, że „sąd może powstrzymać się od zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału z właściwych dla postępowania przed tym sądem względów powodujących niedopuszczalność, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności”⁶⁸. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, jeśli zarzuty

67 Na przykład w niedawnym wyroku z 7.04.2022 r., C-249/21, Fuhrmann-2-GmbH przeciwko B., EU:C:2022:269, pkt 32, Trybunał wskazał, że „do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy w postępowaniu głównym sformułowanie «Sfinalizuj rezerwację» można na gruncie języka niemieckiego uznać, wyłącznie na podstawie użytych w nim pojęć i niezależnie od okoliczności towarzyszących procesowi rezerwacji, za równoważne z wyrażeniem «zamówienie z obowiązkiem zapłaty», o którym mowa w art. 8 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2011/83”.

68 Wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 61. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że „zasada równoważności wymaga, by całość uregulowań

podniesione przed sądem zgodnie z przepisami proceduralnymi danego państwa członkowskiego są niedopuszczalne, to skierowanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może zostać uznane za niezbędne i właściwe, aby sąd ten mógł wydać orzeczenie.

W mojej ocenie stanowisko takie nie zasługuje na aprobatę, ponieważ jest próbą przerzucenia ciężaru terminowego podniesienia kwestii dotyczącej prawa unijnego na strony postępowania. Wydaje się, że stoi ono także w sprzeczności z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z którego wynika, że art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak najszerze uprawnienie do wystąpienia z pytaniem dotyczącym wykładni lub ważności przepisów unijnych, jeśli odpowiedź na to pytanie jest niezbędna do rozstrzygnięcia sprawy. Żaden przepis prawa krajowego nie może stanowić przeszkody dla skorzystania przez sąd z procedury prejudycjalnej⁶⁹. Nie można uznać, że rozstrzygnięcie wątpliwości z zakresu prawa unijnego nie jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy tylko z tego powodu, że zarzuty dotyczące naruszenia prawa unijnego zostały podniesione zbyt późno.

Jeśli zgodnie z zasadą lojalnej współpracy państwa członkowskie mają obowiązek podejmowania wszelkich środków ogólnych lub szczególnych właściwych dla zapewnienia skutecznego stosowania prawa Unii, w tym efektywnej ochrony uprawnień jednostek, wynikających z tego prawa, to wydaje się, że sąd powinien mieć obowiązek zidentyfikowania występującego w sprawie zagadnienia z zakresu prawa unijnego z urzędu. W szczególności nie może on zignorować naruszenia prawa unijnego tylko z tego powodu, że nie zostało ono w terminie podniesione przez stronę postępowania. Analogicznie, jeśli w sprawie faktycznie istnieją wątpliwości co do wykładni prawa unijnego, to z uwagi na nadrzędny cel procedury prejudycjalnej, jakim jest zapewnienie jednolitości tejże wykładni, sąd ostatniej instancji powinien mieć także z urzędu obowiązek zadania pytania prejudycjalnego⁷⁰. Obowiązek ten jest aktualny tym bardziej, jeżeli

dotyczących środka prawnego znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego [...]. Co się tyczy zasady skuteczności, krajowe przepisy proceduralne nie powinny czynić wykonywania przyznanych przez porządek prawny Unii uprawnień praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. W związku z tym należy uwzględnić miejsce tych przepisów w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. W tej perspektywie należy uwzględnić w razie potrzeby zasady leżące u podstaw krajowego systemu prawnego, takie jak zasada prawa do obrony, zasada pewności prawa i zasada prawidłowego przebiegu postępowania (wyrok z dnia 15 marca 2017 r., Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209, pkt 52, 53 i przytoczone tam orzecznictwo) – wyrok C-561/19, Consorzio, pkt 62 i 63.

69 Wyroki TS: z 16.01.1974 r., 166/73, Rheinmühlen-Düsseldorf przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1974:3; z 22.06.2010 r., sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, Aziz Melki i Sélim Abdeli, EU:C:2010:363; z 5.10.2010 r., C-173/09, Georgi Ivanov Elchinov przeciwko Natsionalna zdravnoosiguritelna kasa, EU:C:2010:581; z 5.04.2016 r., C-689/13, Puligienica Facility Esco SpA (PFE) przeciwko Airstest SpA, EU:C:2016:199.

70 Należy zauważyć, że już w wyroku 283/81, CILFIT, pkt 9, Trybunał Sprawiedliwości wskazywał: „W tej kwestii należy w pierwszej kolejności zauważyć, że art. 177 nie stanowi środka zaskarżenia przysługującego stronom sporu zawisłego przed sądem krajowym. Nie wystarczy zatem, że jedna strona utrzymuje, iż spór rodzi pytanie dotyczące wykładni prawa wspólnotowego, aby sąd był zobowiązany uznać, że pytanie zostało podniesione w rozumieniu art. 177. Jego obowiązkiem jest natomiast wniesienie, w razie konieczności, sprawy do Trybunału z urzędu”. Szerzej kwestię podnoszenia prawa unijnego z urzędu, w tym zadania pytania prejudycjalnego, omawia N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 325.

żaden z sądów nie uwzględnił do tej pory, że w sprawie znajduje zastosowanie prawo unijne i dopiero strona zwraca na to uwagę. Jeśli zagadnienie z zakresu prawa unijnego obiektywnie występuje i są wątpliwości co do wykładni tego prawa, które powinny zostać wyjaśnione w celu zapewnienia spójności wykładni i stosowania prawa wewnątrz Unii, to nie powinno mieć żadnego znaczenia, że strona wyraża swoje stanowisko w tym przedmiocie dopiero przed sądem kasacyjnym i to w trakcie postępowania, a nie w pierwszym piśmie procesowym. Trudno uzasadnić, dlaczego strony miałyby tracić prawo do podnoszenia zarzutów opartych na prawie unijnym ze względu na prekluzję przewidzianą w przepisach prawa krajowego.

Trzeba podkreślić, że prawo Unii Europejskiej jest niezwykle skomplikowaną materią. Spektrum dziedzin objętych regulacjami, wielość aktów prawnych, ich wielostopniowość, trudny język oraz oderwanie od konstrukcji i terminologii właściwych dla unormowań krajowych sprawia, że właściwa identyfikacja, interpretacja i zastosowanie do stanu faktycznego sprawy określonego przepisu unijnego stanowi wyzwanie nawet dla prawników specjalizujących się w tej dziedzinie prawa (w zasadzie w przypadku prawa materialnego należałoby mówić raczej o zbiorze różnych dziedzin). Nie można więc w mojej ocenie zarzucać stronom postępowania, będącym zwykłymi uczestnikami obrotu, że nie podniosły wątpliwości z zakresu prawa unijnego na wcześniejszym etapie postępowania i pomijać zarzutów z tym związanych jako spóźnionych ze względu na treść krajowych przepisów proceduralnych. Warto zaznaczyć, że w praktyce prawnik specjalizujący się w prawie unijnym czy wręcz w określonej jego wąskiej dziedzinie, angażowany jest w wielu przypadkach dopiero na etapie skargi kasacyjnej. Często bowiem dopiero wówczas, wobec negatywnego dla strony dotychczasowego przebiegu postępowania, pojawia się konieczność powołania nowych argumentów, wykraczających poza te oparte na prawie krajowym, które zostały już rozpoznane przez wcześniejsze instancje. Można powiedzieć, że znalezienie argumentu opartego na prawie unijnym i szansa na rozstrzygnięcie sprawy w pewnym jej istotnym fragmencie przez Trybunał Sprawiedliwości staje się nierzadko dla strony ostatnią deską ratunku wobec negatywnego stanowiska organów administracji i sądów krajowych. Z tego powodu **zasadzie *ignorantia iuris nocet* powinna zostać w tym przypadku przeciwstawiona zasada *iura novit curia*.**

7.6. Uzasadnienie decyzji o odstąpieniu od zadania pytania prejudycjalnego przez sąd ostatniej instancji

W glosowanym wyroku Trybunał Sprawiedliwości powtórzył po raz kolejny tezy formułowane wielokrotnie we wcześniejszym orzecznictwie, że decyzja o zasadności i skierowaniu pytania prejudycjalnego należy wyłącznie do sądu krajowego, który nie jest związany wnioskiem stron w tym przedmiocie⁷¹. Strony nie mogą także zmienić treści pytania ani skutecznie twierdzić,

71 Wyroki TS: z 30.01.1974 r., 127/73, Belgische Radio en Televisie i société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs przeciwko SV SABAM i NV Fonior, EU:C:1974:6; z 22.11.1978 r., 93/78, Lothar Mattheus przeciwko Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG, EU:C:1978:206; z 11.03.1980 r., 104/79, Pasquale Foglia przeciwko Mariella Novello, EU:C:1980:73; z 18.07.2013 r., C-136/12, Consiglio nazionale dei geologi przeciwko Autorità garante della concorrenza e del mercato i Autorità garante della concorrenza e del mercato przeciwko Consiglio nazionale dei geologi, EU:C:2013:489; z 3.06.2021 r., C-910/19, Bankia SA przeciwko Unión Mutua Asistencial de Seguros (UMAS); EU:C:2021:433.

że jest ono bezprzedmiotowe. Z drugiej strony prawo unijne nie zabrania przyznania stronom pewnego wpływu na zadawanie pytań prejudycjalnych, co więcej, uznaje wysłuchanie stron przed skierowaniem takiego wniosku do TS za pożądane. Daje to pewną możliwość manewru, jeśli chodzi o kształtowanie faktycznej roli stron na etapie występowania z pytaniem prejudycjalnym.

Autonomią w podjęciu decyzji o zwróceniu się do Trybunału lub o braku takiej konieczności dysponują także sądy ostatniej instancji⁷². Z drugiej strony zakres uznania takiego sądu podlega ograniczeniu z uwagi na treść obowiązku określonego w art. 267 ak. 3 TFUE, od którego – zgodnie z wykładnią zaprezentowaną w wyroku 283/81, CILFIT – można odstąpić jedynie w wyjątkowych, ściśle określonych przypadkach.

Należy przypomnieć, że niedopełnienie omawianego obowiązku może stanowić naruszenie prawa jednostki do sądu, co zostało uznane w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷³. W obu przypadkach nacisk kładziony jest zwłaszcza na to, aby odmowa zadania pytania prejudycjalnego nie była arbitralna. Sąd powinien co najmniej wziąć pod uwagę stanowisko jednostki, a w razie odmowy zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości odpowiednio uzasadnić swoją decyzję. W przeciwnym wypadku może dojść do naruszenia prawa jednostki do rzetelnego procesu, w szczególności prawa do wysłuchania lub prawa do poznania uzasadnienia rozstrzygnięcia sądu.

W nawiązaniu do powyższego ujęcia prawa do sądu w kontekście procedury prejudycjalnej rzecznik generalny wskazał, że „niezależnie od tego, na którą z trzech przesłanek powołuje się sąd krajowy ostatniej instancji, jest on zobowiązany przedstawić odpowiednie uzasadnienie uznania przez siebie, że w rozpatrywanej sprawie nie powstaje obowiązek wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE”⁷⁴.

Zdaniem rzecznika trudno jest jednoznacznie wskazać, jaki stopień uzasadnienia można uznać za odpowiedni czy wystarczający. Z całą pewnością jednak „zagadnienia interpretacyjne, zwłaszcza te przedstawione przez strony, nie mogą zostać «zamiecione pod dywan» bez odpowiedniego uzasadnienia i załatwione lakonicznym stwierdzeniem, że wszystko jest jasne i nie powstają żadne racjonalne wątpliwości”⁷⁵. Konieczne jest więc co najmniej konkretne wskazanie, która z trzech przesłanek wyłączających obowiązek zadania pytania prejudycjalnego znajduje zastosowanie w sprawie oraz choćby zwięzłe wyjaśnienie, dlaczego sąd tak uważa.

Aspekt dotyczący konieczności uzasadnienia decyzji sądu ostatniej instancji w przypadku odstąpienia od obowiązku

wskazanego w art. 267 ak. 3 TFUE został dostrzeżony także w glosowanym wyroku, co zasługuje na aprobatę. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że znajduje tutaj zastosowanie art. 47 KPP⁷⁶. Niestety, nie rozwinął tego tematu i nie wskazał nawet w takim zakresie jak rzecznik w swojej opinii, jakie minimalne standardy powinno spełniać przedmiotowe uzasadnienie. Wydaje się to straconą okazją z punktu widzenia wzmocnienia gwarancji rzetelnego procesu w sprawach objętych prawem Unii.

8. Podsumowanie

Dość konserwatywne stanowisko Trybunału Sprawiedliwości co do obowiązku sądów ostatniej instancji występowania z pytaniami prejudycjalnymi, które znalazło odzwierciedlenie w wyroku C-561/19, *Conсорzio*, należy ocenić pozytywnie. Modyfikacja kryteriów CILFIT zgodnie z postulatami rzecznika generalnego Bobeka nie wpłynęłaby w mojej ocenie na istotne zmniejszenie przeciążenia Trybunału Sprawiedliwości, a jednocześnie niosłaby ze sobą istotne ryzyka z punktu widzenia stron w postępowaniach krajowych. Zmiana taka mogłaby negatywnie wpłynąć na ochronę uprawnień jednostek wynikających z prawa unijnego przez osłabienie i tak niewielkiego wpływu stron na kierowanie do Trybunału Sprawiedliwości pytań prejudycjalnych oraz zwiększenie ryzyka wydawania przez sądy, od których orzeczeń nie przysługuje środek zaskarżenia, rozstrzygnięć niezgodnych z prawem unijnym. Skoro sądy ostatniej instancji, jak podkreślał rzecznik generalny, i tak nie stosują w sposób ścisły kryteriów CILFIT, dalsza liberalizacja obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym mogłaby osłabić znaczenie art. 267 ak. 3 TFUE i utrudnić egzekwowanie jego wykonywania w ramach procedury z art. 258 TFUE.

Ponadto Unia Europejska musiała w ostatnim czasie zmierzyć się z trudnościami związanymi z brexitem, kryzysem praworządności, kwestionowaniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego przez sądy konstytucyjne państw członkowskich, wprowadzaniem przepisów czy praktyk krajowych grożących sędziom sankcjami dyscyplinarnymi za kierowanie pytań do Trybunału, a nawet stwierdzaniem wprost niekonstytucyjności art. 267 TFUE⁷⁷. Okoliczności te powodują, że nie leży w interesie Unii komunikowanie państwom członkowskim i sądom krajowym, że obowiązek zadawania pytań prejudycjalnych nie jest szczególnie wiążący. Niezależnie od wątpliwości co do słuszności kierunku zmian zaproponowanych przez rzecznika generalnego Bobeka nie był to więc w mojej ocenie dobry moment na rewizję kryteriów CILFIT.

Pozytywnie należy ocenić nacisk położony w glosowanym wyroku na obowiązek sporządzania przez sądy ostatniej instancji uzasadnienia decyzji o odmowie zadania pytania prejudycjalnego, zwłaszcza jeśli wątpliwości z zakresu prawa unijnego były podnoszone przez strony postępowania. Jednakże ze względu na brak szczegółowych wytycznych co do tego, jakie elementy powinno zawierać przedmiotowe uzasadnienie, wyrok C-561/19, *Conсорzio*, nie przyczyni się zapewne do wzmocnienia pozycji jednostek powołujących się na naruszenie prawa do sądu w związku z niezadaniem pytania prejudycjalnego przed sądami konstytucyjnymi lub Europejskim Trybunałem Praw Człowieka.

72 Wyrok TS z 4.07.2006 r., C-212/04, Konstantinos Adeneler i inni przeciwko Ellinikos Organismos Galaktos (EOG), EU:C:2006:443. Por. także C. Mik, *Trybunał Sprawiedliwości wobec autonomii sądu krajowego w zakresie wnoszenia pytań prejudycjalnych* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, red. C. Mik, Toruń 2006, s. 67.

73 Wyrok ETPC z 22.06.2000 r., sprawy połączone 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, 32492/96, 32547/96, 32548/96, Coeme i in. przeciwko Belgii, HUDOC; wyrok 60350/00, Canela Santiago przeciwko Hiszpanii; decyzja 15669/89, F.S. i N.S. przeciwko Francji; decyzja 44861/98, Moosbrugger przeciwko Austrii; decyzja 43454/98, Bakker przeciwko Austrii; wyrok 17120/09, Dhahbi przeciwko Włochom; wyrok 60934/13, Somorjai przeciwko Węgrom.

74 Opinia C-561/19, *Conсорzio*, pkt 167.

75 Opinia C-561/19, *Conсорzio*, pkt 170.

76 Art. 47 KPP gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu.

77 Por. A. Kastelik-Smaza, *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021, s. 124.

Abstract

dr Agnieszka Kastelik-Smaza

The author is an advocate in Bielsko-Biała, Poland.

CILFIT after a Facelift? The Obligation of Courts of Last Instance to Make References for Preliminary Rulings in Light of Judgment of the Court of Justice of 6 October 2022, C-561/19, *Conorzio Italian Management, Catania Multiservizi SpA v. Rete Ferroviaria Italiana SpA*

Keywords: references for preliminary rulings, court required to make reference to the CJEU, notion of a court of last instance, acte clair, acte éclairé, right to a fair trial, liability in damages

The reviewed judgment concerns the obligation of the national court of last instance to make a reference for a preliminary ruling to the Court of Justice. The Advocate General proposes a revision of the criteria formulated in the CILFIT judgment in order to adapt them to the needs of the judicial system now operating under EU law. As a result, the Court of Justice is confronted with the questions of whether there is a need to revise the doctrine of acte clair, what is the role of the courts of last instance in the EU judicial system and what scope of discretion those courts should have when ruling under EU law, whether the preliminary ruling procedure should serve to ensure uniform interpretation or application of EU law, and how to reconcile the public interest of the EU with the individual interest of the parties to national proceedings. The judgment is not groundbreaking and does not bring about any significant changes in the duty to raise questions for a preliminary ruling, which deserves approval. In view of the fact that the courts of last instance do not strictly apply the CILFIT doctrine anyway, further liberalization of the obligation to refer to the CJEU could weaken the importance of the third indent of Article 267 TFEU, make it more difficult to enforce its implementation under Article 258 TFEU procedure and have a negative impact on ensuring effective protection of individuals' rights in proceedings before national courts.

Bibliografia / References

Anderson D., Demetriou M., *References to the European Court*, London 2002.
 Biernat S., *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.

Dauses M., *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EG-Vertrag*, München 1995.

Górka M., *Pytania prejudycjalne w sprawie ważności aktów prawa Unii Europejskiej* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, red. C. Mik, Toruń 2006.

Jacobs F., *Enforcing Community Rights and Obligations in National Courts: Striking the Balance* [w:] *Remedies for Breach of EC Law*, red. J. Lonbay, A. Biondi, Chichester 1997.

Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.

Kastelik-Smaza A., *Procedura prejudycjalna w kontekście prawa do sądu*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2021.

Mik C., *Trybunał Sprawiedliwości wobec autonomii sądu krajowego w zakresie wnoszenia pytań prejudycjalnych* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, red. C. Mik, Toruń 2006.

Piontek E., *Doktryna i praktyka „acte clair” a wspólnotowy porządek prawny w kontekście funkcji art. 234 TWE* [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Warszawa 2003.

Póltorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.

Scheuring K., *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007.

Skomerska-Muchowska I., *Pytania prejudycjalne sądów krajowych* [w:] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumka, Warszawa 2010.

Skrzydło J., *Doktryna „acte clair” w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1998/1.

Skrzydło J., *Doktryna „acte éclairé” w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej* [w:] *Studia prawno-europejskie*, t. 2, red. M. Seweryński, Łódź 1997.

Wróbel A., *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.

Wróbel A., *Uwagi w kwestii prawa obywateli Unii Europejskiej do sądu wspólnotowego (główne tezy)* [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej. Konferencja wydziałowa Wydziału Prawa i Administracji UW 28 lutego 2003*, red. E. Piontek, Warszawa 2003.

Zawadzka A., *Locus standi osób fizycznych i prawnych na podstawie art. 230 TWE – czas na zmiany* [w:] *Szkice z prawa Unii Europejskiej*, t. 1, *Prawo instytucjonalne*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Kraków 2003.