

Bernard Łukańko

Instytut Nauk Prawnych PAN w Warszawie

ORCID: 0000-0002-3637-5395

b.lukanko@inp.pan.pl

Pytanie prejudycjalne w sprawie sądowoadministracyjnej

Wprowadzenie

Od chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. polskie sądy, w tym sądy administracyjne, stały się sądami unijnymi¹. Zyskały nowe zadania i kompetencje. Rozstrzyganie spraw z uwzględnieniem przepisów prawa unijnego jest niewątpliwie trudniejsze niż rozstrzyganie zbliżonych sporów jedynie w oparciu o prawo krajowe². Z tej przyczyny prawodawca unijny zapewnił sądom krajowym instrumenty wsparcia, z których najważniejszym³ jest wynikające z art. 267 TfUE⁴ uprawnienie sądów krajowych do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE⁵.

¹ Pierwotnie – wspólnotowymi; por. obszernie W. Postulski, *Sądy powszechne jako sądy wspólnotowe*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005, s. 410 i nn.; A. Wróbel, *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 477 i nast.; J. Skrzydło, *Sędzia polski wobec perspektywy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11, s. 41 i nast.; M. Jaworska, M. Jabłoński, *Modyfikacja roli sądów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na przykładzie praktyki funkcjonowania sądownictwa administracyjnego*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013.

² Na temat stosowania prawa UE przez sądy administracyjne por. np. A. Dumas, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 91 i nast.; na temat problemów wynikających z wielojęzyczności prawa unijnego por. A. Zienkiewicz, M. Lasota, *Wielojęzyczność a interpretacja europejskiego prawa wspólnotowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9, s. 405 i nast.

³ Na inne instrumenty natury nieformalnej, takie jak udział sędziów w konferencjach, wyjazdy studyjne wskazuje H. Rössler, *Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts*, Tübingen 2012, s. 450.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana Dziennik Urzędowy (C 326, 26.10. 2012, s. 1 i nast.) – dalej: TfUE

⁵ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – dalej: TSUE.

Zgodnie z art. 267 TfUE sądy państw członkowskich są uprawnione (a sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, zobowiązane) do wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości pytania dotyczącego wykładni traktatów oraz ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Instrument ten stanowi element „współpracy”⁶, „dialogu”⁷, „kooperacji”⁸ w dualistycznym systemie unijnej ochrony prawnej składającym się z TSUE i sądów państw członkowskich jako sądów unijnych w znaczeniu funkcjonalnym⁹. Pośłużenie się pojęciem „dialogu”, a nie tylko wykonywania kompetencji wynika z faktu, iż TSUE w sposób dość liberalny traktuje ewentualną wadliwość pytań prawnych i wydaje orzeczenia merytoryczne prostując w miarę możliwości uchybienia sądów krajowych¹⁰. W doktrynie podkreśla się, że dialog „wyraża się (...) poprzez możliwość nadania (...) procedurze elastycznego i nieformalnego charakteru, np. poprzez ewentualność ponownego sformułowania przez ETS pytania pochodzącego od sądu krajowego, dotyczącego interpretacji, jeżeli jest oczywiste, że sąd ten oczekuje odpowiedzi w sprawie ważności, tak aby udzielić sądowi krajowemu najwłaściwszej odpowiedzi”¹¹. Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza wybranych aspektów instytucji pytania prejudycjalnego z uwzględnieniem zmian tej instytucji płynących z nowych rozwiązań proceduralnych na poziomie unijnym oraz aktywności polskich sądów administracyjnych, kierujących pytania prejudycjalne do TSUE.

⁶ Por. np. wyrok TSUE z 5 lipca 2016 r., C-614/14, Atanas Ognyanov, nb. 19 i nast.; H.H. Frederiksen, *Europäische Vorlageverfahren und nationales Zivilprozessrecht*, Tübingen 2009, s. 5 i nast.

⁷ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 104.

⁸ T. Oppermann, *Europarecht*, München 2005, s. 235.

⁹ A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 778.

¹⁰ H. Fischer, M. Keller, M. Ott, M. Quarch, *EU-Recht in der Praxis*, Köln 2012, s. 317; H. Niedermühlbichler, *Verfahren vor dem EuG und EuGH. Gerichtsorganisation. Zuständigkeit. Verfahrensarten*, Wien 1998, nb. 295; M. Ottaviano, *Der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht*, Tübingen 2009, s. 64; U. Karpenstein, *Das Vorabentscheidungsverfahren*, [w:] *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden 2014, s. 220 wraz z przykładami z orzecznictwa. W ocenie A. Kastelik-Smazy, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 133 praktyka TSUE odchodzi od tej liberalnej linii, co wynika z dużej liczby spraw do rozpatrzenia. W ocenie M. Pechsteina, *EU-Prozessrecht*, Tübingen 2011, nb. 850 wraz z wymienionymi tam przykładami uznanie pytania za niedopuszczalne ma miejsce incydentalnie.

¹¹ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 104. Konstrukcja dialogu nie wyklucza oczywiście ewentualnych sporów o rozgraniczenie zakresu kompetencji pomiędzy sądami krajowymi i TSUE. Por. np. L. Bauer, *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht?*, Wien 2008, s. 86 i nast., zob. także wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 5 maja 2020 r., sygn. akt 2 BvR 859/15 https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rs20200505_2bvr085915.html.

Instytucja pytania prawnego do TSUE została poddana w polskiej literaturze wielokrotnie dokładnej analizie¹², w tym także w zakresie zagadnień prejudycjalnych w sprawach sądowoadministracyjnych¹³. Opracowania te odnosiły się jednak w dużej części do rozwiązań obowiązujących na gruncie Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z 19 czerwca 1991 r.¹⁴

Funkcje i znaczenie postępowania w przedmiocie pytań prejudycjalnych

Postępowanie określone w art. 267 TfUE jest – z perspektywy statystycznej – najważniejszym postępowaniem przed TSUE. W roku 2019 z 966 spraw, które wpłynęły do Trybunału Sprawiedliwości, 641 stanowiły pytania prejudycjalne¹⁵. Widoczny jest przy tym trend wzrostowy liczby pytań prejudycjalnych: w roku 2004 było ich 249, w roku 2009 – 302, w 2012 – 404, w roku 2014 – 428¹⁶. Przyczyną wzrostu liczby pytań prejudycjalnych jest przede wszystkim stały rozwój prawa unijnego obejmującego swoimi regulacjami coraz więcej aspektów regulowanych wcześniej wyłącznie przez prawo krajowe¹⁷ lub też dotyczących nowych zagadnień.

¹² Por. zwłaszcza: M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007; M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 TfUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, Warszawa 2012, wraz z cyt. tam piśmiennictwem; C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS: funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006; E. Krzysztofik, *Pytanie prejudycjalne a praktyka sądów polskich*, [w:] A. Kuś, A. Szachon-Pseny (red.), *Wpływ aquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2014, s. 109. Na temat wykonywania orzeczeń TSUE przez sądy administracyjne por. A. Wilk-Ilewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez sądy administracyjne*, [w:] A. Wróbel (red.), *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011, s. 513 i nast.

¹³ Por. np. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2010; M. Kulikowska, *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006, nr 1–2, s. 29 i nast.; E. Michna, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pytań prejudycjalnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6, s. 50 i nast.; R. Talaga, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1, s. 91 i nast.; A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 37 i nast..

¹⁴ Dz.U. UE L z 1991 r. Nr 176, s.7 oraz Nr 383.

¹⁵ Sprawozdanie roczne TSUE 2019, s. 164, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-19-001-pl-n.pdf> (data dostępu: 30.06.2020).

¹⁶ Ibidem, s. 184.

¹⁷ V. Skouris, *Höchste Gerichte an ihren Grenzen – Bemerkungen aus der Perspektive des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*, [w:] M. Hilf, J.A. Kämmerer, D. König (red.), *Höchste Gerichte an ihren Grenzen*, Berlin 2007, s. 22.

W orzecznictwie i piśmiennictwie akcentuje się różne funkcje postępowania prejudycjalnego¹⁸. Podkreśla się, iż najważniejszą z nich jest zapewnienie jednolitości wykładni prawa unijnego¹⁹ i przekazanie jednemu organowi sądowemu uprawnienia do decydowania o ważności prawa unijnego²⁰. Należy wskazać, że zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości²¹, aprobowanym przez doktrynę²² wszystkie sądy (a nie tylko sądy ostatniej instancji) mają obowiązek wystąpić z pytaniem prejudycjalnym gdy mają wątpliwości²³ co do ważności aktu prawa unijnego. W przypadku pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni prawa unijnego obowiązek wystąpienia TSUE dotyczy sądu, „od którego orzeczenia nie przysługują środki zaskarżenia”. Na gruncie polskiego modelu sądownictwa administracyjnego obowiązek ten odnosi się zawsze do Naczelnego Sądu Administracyjnego²⁴. Kolejną funkcją postępowania prejudycjalnego jest zapewnienie rozwoju prawa unijnego²⁵. To właśnie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości wypracowano podstawowe zasady prawa unijnego, takie jak np. zasada pierwszeństwa, lojalności, odpowiedzialności odszkodowawczej²⁶. Z perspektywy strony postępowania przed sądem krajowym najważniejszą funkcją postępowania prejudycjalnego jest natomiast ochrona praw indywidualnych²⁷. Wprawdzie decyzja o wystąpieniu z pytaniem preju-

¹⁸ Por. na ten temat np. E. Wojtaszek-Mik, *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 19 i nast.

¹⁹ T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014, s. 225; R. Ostrihansky, [w:] M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, nb. 440; U. Klinke, *Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Aufbau und Arbeitsweise*, Baden-Baden 1989, s. 21.

²⁰ Por. także art. 263–264 TfUE.

²¹ Wyrok TSUE z 22 października 1987 r. C- 314/85, Foto-Frost przeciwko Hauptzollamt Lübeck-Ost, pkt 11.

²² U. Ehrlicke, [w:] R. Streinz (red.), *EUV/AEUV. Kommentar*, München 2012, art. 267, nb. 45.

²³ A nie ściśle przekonanie – A. Middeke [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2014, § 10, nb. 58.

²⁴ Na temat wyjątku od tego obowiązku wynikającego z wyjaśnienia danej kwestii przez TSUE we wcześniejszym orzecznictwie (doktryna *acte éclairée*) lub faktu, że treść przepisu jest oczywista. Por. np. M. Domańska, *Artykuł 267 TfUE jako instrument sądowej implementacji dyrektyw*, [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Lex.

²⁵ A. Thiele, *Europäisches Prozessrecht*, München 2014, s. 177; U. Everling, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, s. 17; P. Thomy, *Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren*, Baden-Baden 2009, s. 46 i nast.; U. Everling, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986, s. 17.

²⁶ Ibidem.

²⁷ A. Thiele, op. cit., s. 177, J. Schwarze, [w:] *EU Kommentar*, J. Schwarze i in. (red.), Baden-Baden 2012, art. 267, nb. 5; I. Kaper, *Reformen des Europäischen Gerichts- und Rechtsschutzsystems*, Baden-Baden 2010, s. 56; M. Pechstein, *EU-Prozessrecht*, Tübingen, 2011, s. 372.; Ch.-D. Munding, *Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union*, Berlin 2010, s. 424 i nast.; A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010; M. Köber, *Kooperations- und Beschleunigungsmechanismen im Vorabentscheidungsverfahren*, Frankfurt am Main

dycjalnym należy do sądu²⁸, ale strona postępowania przed sądem krajowym może wnioskować o wystąpienie z takim pytaniem²⁹. Zgodnie z art. 96 § 1 pkt 1 w zw. z art. 97 §1 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości³⁰ strony postępowania przed sądem krajowym mogą przedstawiać swoje uwagi w postępowaniu przed TSUE. Mogą to czynić pisemnie, a także ustnie, przy czym ta ostatnia możliwość nie powstanie, gdy TSUE rozstrzygnie sprawę w formie postanowienia zgodnie z art. 99 Regulaminu. W odniesieniu do pytań prejudycjalnych przedstawianych przez sądy administracyjne szczególnie istotna jest funkcja kontroli stosowania prawa unijnego przez krajowe organy administracyjne³¹. Orzeczenia TSUE zapadłe w procedurze prejudycjalnej stanowią gwarancję jednolitości tej kontroli, której podstawowy ciężar spoczywa na wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym. W tym zakresie TSUE realizuje funkcję wspierania sądów krajowych³².

Praktyczne znaczenie pytań prejudycjalnych w sprawach sądowoadministracyjnych

W latach 2004–2019 polskie sądy administracyjne wystąpiły z 81 pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości³³. Łącznie w latach 2004–2019 wszystkie polskie sądy skierowały 197 pytań prejudycjalnych do TSUE³⁴, co oznacza, że większość pytań wpłynęła właśnie z sądów administracyjnych³⁵. Należy zauważyć, iż w okresie tym 53 pytania prejudycjalne skierował do TSUE Naczelný Sąd Administracyjny, 29 pytań Sąd Najwyższy³⁶. Jeśli uwzględní się liczbę spraw wpływających rocznie do sądów powszech-

2013, s. 11. Na temat zasady efektywnej ochrony prawnej w prawie unijnym por. M.P. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Lex.

²⁸ K.-D. Borchardt, [w:] C.O. Lenz, K. D. Borchardt (red.), *EUV-AEUV-GRCh-Kommentar*, Köln-Wien 2012, art. 267, nb. 3. Strony nie mogą także same skutecznie wnieść pytania prejudycjalnego – por. postanowienie TSUE z 6 listopada 2014 r., C-243/14, Grégoire Krikorian.

²⁹ A. Thiele, op. cit. Krytycznie w odniesieniu do uprawnień jednostki L. Allkemper, *Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag*, Baden-Baden 1995, s. 155. M. Wilbrandt-Gotowicz, *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych*, s. 288 trafnie wskazuje, iż sąd powinien z urzędu dokonywać oceny celowości wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

³⁰ Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (Dz.U. UE L z 2012 r., Nr 265, s.1 ze zm.).

³¹ A. Middeke, [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2003, s. 210 i nast.

³² Funkcję wspierania sądownictwa krajowego wyraźnie wyróżnia P. Thomy, *Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren*, Köln 2009, s. 51.

³³ <http://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php>. Od stycznia do czerwca 2020 r. polskie sądy administracyjne wystąpiły z jednym pytaniem prejudycjalnym – por. postanowienie WSA w Szczecinie z 18 czerwca 2020 r. w sprawie I SA/Sz 61/20 (data dostępu: 30.06.2020).

³⁴ *Sprawozdanie roczne TSUE za 2019 r.*, s. 188.

³⁵ Trybunał Konstytucyjny skierował do TSUE jedno pytanie prejudycjalne. Ibidem, s. 188.

³⁶ Ibidem.

nych³⁷, Sądu Najwyższego i sądów administracyjnych³⁸, widać tym bardziej większą aktywność sądów administracyjnych w badanym zakresie. Trzeba jednak podkreślić, że czysto statystyczne porównanie, zwłaszcza aktywności Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jest nietrafne, gdyż pozycja ustrojowa Sądu Najwyższego³⁹ i model środka zaskarżenia (kasacji na gruncie k.p.k. i skargi kasacyjnej na gruncie k.p.c.) są odmiennie od pozycji ustrojowej Naczelnego Sądu Administracyjnego i modelu skargi kasacyjnej na gruncie p.p.s.a.⁴⁰ W doktrynie reprezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym sądy wyspecjalizowane, a za taki można uznać sąd administracyjny jakim jest NSA, w którego strukturze wyodrębniono trzy izby, w tym np. Izbę Finansową właściwą w sprawach kontroli decyzji i innych rozstrzygnięć organów podatkowych, częściej niż inne sądy kierują pytania prejudycjalne go TSUE⁴¹.

Pierwsze pytanie prejudycjalne polskiego sądu administracyjnego przedstawione zostało Trybunałowi Sprawiedliwości postanowieniem WSA w Warszawie z 22 maja 2005 r., sygn. III SA/Wa 679/05⁴². W odpowiedzi na to pytanie zapadło także pierwsze w sprawie polskiej orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości oparte na ówczesnym art. 234 TWE – wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 stycznia 2007 r. C 313/05, Brzeziński. Okoliczność, iż pierwsze pytanie prejudycjalne zadane zostało dopiero w rok po wejściu Polski do UE, wynika z faktu, że sądy administracyjne badają sprawy według stanu prawnego z chwili wydania decyzji administracyjnej⁴³ i z tej przyczyny w pierwszym roku po akcesji sądy administracyjne kontrolowały zgodność

³⁷ W 2015 r. – 15 156 076 spraw. *Analiza statystyczna działalności sądów powszechnych rok 2015 na tle lat 2011–2014 – wybrane zagadnienia*, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa 2016. Zauważyć trzeba, że brak jest kompletnych publikowanych danych za np. rok 2018 lub 2019 <https://isws.ms.gov.pl/pl/baza-statystyczna/publikacje/>.

³⁸ W roku 2015 do wszystkich WSA wpłynęło 85829 spraw. Do NSA wpłynęły 18 634 skargi kasacyjnych. Poza powyższym wykazem znajdują się skargi na przewlekłość postępowania i zażalenia – por. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016.

³⁹ Por. np. B. Stępień-Załucka, *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016.

⁴⁰ Por. na ten temat H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2009, s. 43 i nast.

⁴¹ Por. na temat badań dotyczących większej aktywności w zakresie występowania z pytaniami prejudycjalnymi przez sądy wyspecjalizowane M. Broberg, N. Fenger, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, s. 64–65. Tym niemniej, w odniesieniu do lat 2004–2010 w doktrynie akcentuje się niewielką liczbę pytań prejudycjalnych polskich sądów, w szczególności w odniesieniu do liczby ludności, por. H. Rösler, *Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts*, Tübingen 2012, s. 176..

⁴² Lex nr 1694690.

⁴³ Wyjątki tyczą np. sporów kompetencyjnych – por. np. postanowienie NSA z 25 września 2015 r., sygn. akt II GW 23/15, LEX nr 1986888.

z prawem decyzji wydanych przed 1 maja 2004 r., w których prawo wspólnotowe nie miało zastosowania⁴⁴.

Liczba pytań prejudycjalnych przedstawionych Trybunałowi Sprawiedliwości w ciągu jednego roku wynosiła od 1 w roku 2005 do 9 w roku 2010. Naczelny Sąd Administracyjny po raz pierwszy wystąpił z pytaniem prejudycjalnym postanowieniem z 31 lipca 2007 r., I FSK 1062/06⁴⁵. Wśród kategorii spraw, w których przedstawiane są pytania prejudycjalne, dominują sprawy podatkowe, np. w 2016 r. na 6 pytań prejudycjalnych skierowanych przez NSA, w 5 sprawach przedmiotem pytania były przepisy podatkowe⁴⁶.

Warto zauważyć, że co do zasady TSUE rozstrzyga sprawy dotyczące pytań prejudycjalnych polskich sądów merytorycznie wypowiadając się na temat wykładni prawa unijnego. Wyjątkiem jest wydanie postanowienia na podstawie art. 53 § 2 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁴⁷. Takiej sytuacji dotyczyło postępowanie zakończone postanowieniem TSUE z 19 czerwca 2014 r., C-370/13, Henryk Teisseyre/Jan Teisseyre p. Minister Skarbu Państwa będące odpowiedzią na postanowienie NSA z 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2024/11⁴⁸. TSUE w uzasadnieniu postanowienia wskazał,

⁴⁴ W wyroku (7) NSA z 8 lutego 2006 r., sygn. akt II GSK 54/05, ONSAiWSA z 2006 r. nr 4, poz. 96, NSA wskazał: „Urząd Patentowy RP pismem z 23 grudnia 2005 r. złożył wniosek o skierowanie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego w kwestii bezpośredniego stosowania przez polski sąd krajowy art. 33 Porozumienia TRIPS jako przepisu prawa wspólnotowego. Naczelny Sąd Administracyjny postanowił nie uwzględnić tego wniosku uznając go za bezzasadny. Podstawowym i wystarczającym argumentem przemawiającym za takim stanowiskiem jest to, że w rozpatrywanej sprawie chodzi o zastosowanie art. 33 Porozumienia TRIPS do stanu faktycznego zaistniałego przed dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. (...) Sądy administracyjne, zajmują się kontrolą decyzji i innych aktów i czynności organów administracji publicznej według stanu prawnego na dzień wydania kontrolowanego aktu lub czynności. Stąd miarodajne dla sądu w tej sprawie jest prawo obowiązujące w Polsce przed 1 maja 2004 r. Porozumienie TRIPS miało wówczas w Polsce status umowy międzynarodowej, a nie aktu prawa wspólnotowego. Można dodać, że podobne stanowisko zaprezentował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 10 stycznia 2006 r. (C- 302/04) stwierdzając, że jeżeli okoliczności faktyczne sporu toczącego się przed sądem krajowym zaistniały przed przystąpieniem państwa do Unii Europejskiej, to ETS nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi w trybie pytania prejudycjalnego w sprawie interpretacji prawa wspólnotowego”.

⁴⁵ www.nsa.gov.pl.

⁴⁶ Por. *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017, s. 247 i nast.

⁴⁷ Przepis ten stanowi, że „jeżeli Trybunał jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania sprawy lub jeżeli wniosek lub skarga są oczywiście niedopuszczalne, Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, może w każdej chwili wydać postanowienie z uzasadnieniem bez dalszych czynności procesowych”. Regulacja ta służy ekonomii postępowania – por. B. Wägenbaur, *Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union*, München, 2017, art. 53, nb. 3.

⁴⁸ Zadano pytanie prejudycjalne o treści: „Czy wykładnia art. 18 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia - przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418; z 2006 r., Nr 195,

„że w świetle faktów wynikających z akt sprawy przekazanych Trybunałowi sytuacja taka jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym nie pozostaje w jakimkolwiek związku z którąkolwiek z sytuacji objętych postanowieniami traktatu dotyczącymi swobodnego przemieszczania się osób, a zwłaszcza art. 21 TFUE. Ponadto czysto hipotetyczna perspektywa skorzystania ze wspomnianego prawa do przemieszczania się nie tworzy wystarczającego związku z prawem Unii, który uzasadniałby zastosowanie wspomnianych postanowień traktatu”.

Brak licznych rozstrzygnięć, w których TSUE uznał się za oczywiście niewłaściwy dla rozstrzygnięcia pytania prejudycjalnego polskiego sądu administracyjnego pokazuje, że sądy te z rozwagą korzystają z instrumentu, o którym mowa w art. 267 TfUE. O ile w początkowym okresie sądy wydawały (nieliczne) rozstrzygnięcia niezgodne z prawem unijnym, rezygnując z zawieszenia postępowania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie pytania prejudycjalnego zadanego w analogicznej sprawie⁴⁹, o tyle w późniejszym okresie spotkać można przypadki skutecznych zażaleń do NSA na postanowienia WSA zawieszające postępowanie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sprawy dotyczącej pytania prejudycjalnego przedstawionego TSUE przez inny sąd. Uzasadniano to brakiem w ówczesnym stanie prawnym⁵⁰ podstawy do zawieszenia postępowania⁵¹ lub koniecznością rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przy istniejącej możliwości wznowienia postępowania⁵². Obecnie sądy admi-

poz. 1437; z 2008 r., Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r., Nr 257, poz. 1726) – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercą właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego?”.

⁴⁹ Por. np. wyrok WSA w Olsztynie z 24 sierpnia 2006 r., sygn. akt I SA/Ol 321/06, www.nsa.gov.pl.

⁵⁰ Obecnie por. art. 125 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

⁵¹ Postanowienie NSA z 4 czerwca 2007 r., sygn. akt I FZ 106/07, niepubl., cytowane za *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku*, Warszawa 2008. Por. stanowisko WSA w Warszawie, który w postanowieniu z 5 września 2008 r., III SA/Wa 470/08, www.nsa.gov.pl, podkreślił: „Wprawdzie w art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a. nie wymieniono wprost postępowania przed ETS jako przesłanki zawieszenia postępowania, jednakże zdaniem Sądu, nie przesądza to o braku możliwości takiego rozstrzygnięcia, z uwagi na postawione w innej sprawie pytanie prejudycjalne i toczące się w związku z nim postępowanie przed tym właśnie sądem, jeżeli problem prawny w obu sprawach jest identyczny. ETS jest bowiem sądem wspólnotowym w znaczeniu ustrojowym (A. Wróbel, [w:] pr. zb. *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 154), a więc postępowanie prowadzone przed nim jest postępowaniem sądowym, mieści się w pojęciu »postępowania sądowego« użytym w art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a. W związku z powyższym, w ocenie Sądu, w świetle art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a., sąd administracyjny może zawiesić postępowanie sądownoadministracyjne, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed ETS. Nadto ustawodawca używając sformułowania »może« pozostawił sądowi swobodę podjęcia decyzji w tym zakresie, pod warunkiem zaistnienia przesłanki wpływu wyniku postępowania przed ETS na rozstrzygnięcie sprawy przed sądem administracyjnym”.

⁵² W postanowieniu z 14 grudnia 2007 r., I FZ 513/07 NSA zauważył, że „Naczelny Sąd Administracyjny za istotne uznał (...) przede wszystkim zapewnienie stronie zagwarantowanego jej konstytucyjnie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. (...) w przypadku, gdy istnieją instrumenty prawne umożliwiające stronie eliminację rozstrzygnięć wydanych w oparciu o niezgodne z Konstytucją przepisy (np. wniosek o wznowienie postępowania) zawieszenie

nistracyjne chętnie korzystają z instytucji zawieszenia postępowania ze względu na zawisłe przed TSUE pytanie prejudycjalne w innej sprawie⁵³. Należy podkreślić, że w odniesieniu do ponownego zadawania tożsamyh pytań prejudycjalnych TSUE krytycznie wypowiadały się sądy państw członkowskich UE. Niemiecki Trybunał Federalny (BGH) wskazał w postanowieniu z 30 marca 2005 – X ZB 26/04, że wielokrotne zadawanie tożsamyh pytań może szkodzić efektywności funkcjonowania TSUE. Oczywiście TSUE dysponuje instrumentami pozwalającymi efektywnie rozstrzygać takie sprawy, takimi jak połączenie postępowań – art. 54 Regulaminu czy też orzekanie w formie postanowienia w sytuacji opisanej w art. 99 Regulaminu, tym niemniej skomplikowana i czasochłonna procedura postępowania ze sprawą po jej wpłynięciu do TSUE i koszty dokonywanych tłumaczeń przemawiają przeciwko przedstawianiu identycznych pytań prejudycjalnych.

Sądy administracyjne trafnie akcentują, że zadanie pytania prejudycjalnego pozostaje w wyłącznej kompetencji sądu, a ewentualny wniosek strony nie musi zostać uwzględniony⁵⁴. Przeciwno jego uwzględnieniu może przema-

postępowania wydaje się być niezasadne wobec tego, że równie ważne jest to, aby sprawa została rozpoznana bez nieuzasadnionej zwłoki. Mimo że Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie przewiduje możliwości wznowienia postępowania na skutek wydania wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, to ewentualne wznowienie postępowania będzie jednak możliwe w postępowaniu podatkowym. Przepis art. 240 § 1 pkt 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. Nr 137, poz. 926 ze zm.) stwierdza, że w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji. Interes prawny strony pozostaje zatem zabezpieczony. Strona posiada bowiem instrument prawny służący eliminacji z obrotu prawnego tego typu aktów. Wobec powyższego należy stwierdzić, że zastosowanie przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w rozpoznawanej sprawie art. 125 § 1 pkt 1 P.p.s.a. naruszało zagwarantowane jednostce w art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej prawo do rozpatrzenia jej sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”.

⁵³ Por. np. zestawienie orzeczeń zawarte w *Informacji o działalności sądów administracyjnych w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 233, przypis 40.

⁵⁴ Na temat formy rozstrzygnięcia por. obszernie rozważania w uzasadnieniu wyroku NSA z 21 października 2004 r., sygn. akt FSK 571/04, ONSAiWSA z 2005 r. nr 3, poz. 52, w którym wskazano: „W pierwszej kolejności rozstrzygnięcia wymagał wniosek strony o wystąpienie z wnioskiem do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości /ETS/ o wydanie orzeczenia wstępnego. Otóż nie może budzić wątpliwości, że przepis art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. /Dz.U. 2004 nr 90 poz. 864 - załącznik, cyt. dalej w skrócie jako TWE/ służy wyłącznie sądom krajowym. Strony natomiast i ich pełnomocnicy mogą jedynie wnioskować o skierowanie sprawy do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Nie ulega wątpliwości, że Naczelny Sąd Administracyjny jako sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest nie tylko organem uprawnionym do wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie wstępne, ale w przypadku powzięcia wątpliwości co do wykładni bądź ważności przepisu prawa wspólnotowego jest obowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości /art. 234 zdanie ostatnie/. Formę rozstrzygnięcia wniosku, jak również ewentualną formę przekazania sprawy do ETS dyktuje procedura krajowa, w sprawie niniejszej – ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. Nr 153 poz. 1270). Strona skarżąca nie powołała podstawy prawnej swojego wniosku. Zdaniem Sądu, tego rodzaju wnioski znajduje oparcie w treści art. 106 par. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zgodnie z którym strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski. Strony

wiać okoliczność, iż dana kwestia została już wyjaśniona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁵⁵ lub też np. nie ma znaczenia w okolicznościach sprawy⁵⁶. Skutkiem postanowienia o zadaniu pytania prejudycjalnego, które musi odpowiadać wymogom art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁵⁷, jest zawieszenie postępowania w sprawie na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. do czasu rozstrzygnięcia przedstawionego pytania prejudycjalnego.

Postępowanie przed sądem krajowym

Kwestia postępowania przed sądem krajowym co do zasady regulowana jest przez krajowe przepisy proceduralne, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich⁵⁸. Tytułem przykładu można wskazać, że kwestia wyboru formy procesowej pytania prejudycjalnego, czyli wyroku lub postanowienia należy do państw członkowskich⁵⁹. Na gruncie p.p.s.a. formą

mogą ponadto wskazywać podstawy prawne i faktyczne swych żądań i wniosków. W tym miejscu należy zauważyć, że ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie reguluje wprost trybu postępowania w sprawie pytań prejudycjalnych. Dlatego za podstawę wniosku strony należy uznać art. 106 par. 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, natomiast podstawą działania sądu z urzędu lub pozytywnej odpowiedzi na wniosek strony powinien być wprost przepis art. 234 TWE. Sąd postanowieniem wydanym na podstawie art. 162 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie uwzględnił wniosku strony skarżącej o wystąpienie do ETS. Tego rodzaju postanowienia, które wpisuje się do protokołu bez spisywania odrębnej sentencji, nie podlegają zaskarżeniu i nie wymagają uzasadnienia. Mając jednak na uwadze art. 234 zdanie ostatnie TWE, Sąd, oddalając wniosek strony o wystąpienie z wnioskiem o orzeczenie wstępne, zobowiązany jest podać motywy tej odmowy”. Por. także M. Domańska, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 114.

⁵⁵ Por. np. wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., sygn. akt I GSK 966/11, Lex nr 1366395.

⁵⁶ Por. np. wyrok NSA z 26 maja 2015 r., sygn. akt I GSK 1506/13, Lex nr 1794567, postanowienie NSA z 5 listopada 2009 r., sygn. akt II OSK 1199/09, Lex nr 628882. Sądy administracyjne aprobaują zasady wypracowane w orzecznictwie TSUE.

⁵⁷ Pod na temat tego przepisu uwagi w dalszej części opracowania.

⁵⁸ Por. Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 12 i nast.; w doktrynie spotkać można także inne określenia, np. „swoboda organizacyjno-proceduralna” – por. I. Grądzka, *Zasada nieograniczonego zakresu ustawy o członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 35, s. 30 czy też „kompetencja proceduralna państw członkowskich” – N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 73.

⁵⁹ A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 808; W. Frenz, *Handbuch Europarecht. Band 5. Wirkungen und Rechtsschutz*, Heidelberg 2010, nb. 3362. Swoboda państwa członkowskiego w wyborze formy procesowej skutkuje tym, że ewentualne zastosowanie przez sąd krajowy formy wadliwej pozostanie bez wpływu na postępowanie przed TSUE. Jedynie cofnięcie pytania prejudycjalnego powoduje, że TSUE przestanie być „właściwy do rozpoznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym” – por. art. 100 § 1 Regulaminu postępowania przed TSUE.

tą jest postanowienie⁶⁰. Warto w tym miejscu podkreślić, że określenie elementów pytania prejudycjalnego regulowane jest nie tylko przez art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, ale także przez nawiązujący do jego treści § 58 Regulaminu Naczelnego Sądu Administracyjnego⁶¹, który w ustępie pierwszym przewiduje, że postanowienie o przedstawieniu pytania prejudycjalnego „zawiera w szczególności: 1) określenie przedmiotu pytania prawnego; 2) zwięzłe przedstawienie stanu sprawy oraz istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, będących podstawą przedstawienia pytania prawnego; 3) treść przepisów polskich mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w przypadku potrzeby, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów polskich; 4) uzasadnienie powodów, dla których skład orzekający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również przedstawienie związku między tymi przepisami a ustawodawstwem polskim, w zakresie określonym w pytaniu; 5) wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione”. W § 58 ust. 2 i 3 Regulaminu NSA przewidziano, że postanowienie o przedstawieniu pytania prawnego skład orzekający przedstawia TSUE wraz z aktami sprawy, przy czym do kompetencji składu orzekającego należy określenie zakresu przesyłanych (odpisów) akt. W piśmiennictwie i orzecznictwie TSUE wyraźnie podkreśla się, że nie jest wystarczające przekazanie TSUE treści samych pytań prejudycjalnych wraz z aktami sprawy, gdyż po pierwsze wymóg przedstawienia stanu faktycznego i ram prawnych wynika wyraźnie z art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, a ponadto jest elementem „współpracy” sądu krajowego z TSUE w ramach postępowania prejudycjalnego⁶². Zagadnienia te poddane zostały w piśmiennictwie polskim dogłębnej analizie. Można jedynie podkreślić, że zakres wpływu regulacji traktatowych na postępowanie sądu krajowego jest niezbyt duży. Jedynie wybrane kwestie reguluje TfUE⁶³, a orzecznictwo TSUE wyjaśniło cały szereg zagadnień dotyczących rodzaju organu uprawnionego do zadania pytania, czy też określenia sądów mających obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudy-

⁶⁰ M. Domańska, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach administracyjnych*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), op. cit., s. 110.

⁶¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 lipca 2020 r. Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego, Dz.U., poz. 1202.

⁶² B. Wägenbaur, *Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union*, München 2017, art. 94, nb. 21 i nast.; wyrok TSUE z 5 lipca 2016 r., C-614/14, Atanas Ognyanov, nb. 19 i nast.

⁶³ Od strony praktycznej dużym ułatwieniem są Zalecenia dla sądów krajowych, dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Dz.U. UE C Nr 338 z 6 listopada 2012 r., s. 1 i nast. Niektóre aspekty, jak sama pisemna forma pytania prejudycjalnego, wyinterpretowywane są w sposób dorozumiany z art. 94 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości – por. Ch. Herrmann/H. Rosenfeld, *Europäisches Prozessrecht*, Heidelberg 2019, nb. 435.

cialnym⁶⁴. Problemy te nie występują jednak na gruncie polskiego dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego⁶⁵. Należy jedynie zauważyć, że art. 267 TfUE statuuje wymóg tzw. niezbędności rozstrzygnięcia TSUE, jednak Trybunał pozostawia tu sądom krajowym dużą swobodę. W orzecznictwie wskazuje się „domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe może zostać obalone jedynie w wyjątkowych przypadkach, gdy oczywiste jest, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa Unii, o które chodzi w pytaniach, nie ma żadnego związku z realiami bądź przedmiotem sporu głównego lub gdy zagadnienie ma charakter hipotetyczny bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi dotyczącymi faktów lub prawa niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na zadane mu pytania. Poza tymi przypadkami Trybunał ma co do zasady obowiązek wydania orzeczenia w przedmiocie pytań prejudycjalnych (...)”⁶⁶. Aby rozstrzygnąć kwestię przedstawioną w pytaniu prejudycjalnym, TSUE musi dysponować pewnymi informacjami, stąd art. 94 Regulaminu statuuje minimalne wymagania dla pytania prejudycjalnego. Przepis ten stanowi, że „poza sformulowaniem 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 tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym”.

TSUE akcentuje w orzecznictwie, że „(...) konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa wspólnotowego wymaga, aby sąd ten dokładnie określił ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub, przynajmniej, aby wyjaśnił stan faktyczny, którego dotyczą te pytania. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, niezbędne jest, aby sąd krajowy udzielił przynajmniej minimum wyjaśnień dotyczących powodów wyboru przepisów prawa Unii, o których wykładnię się zwraca, oraz związku, jaki dostrzega on pomiędzy tymi przepisami a przepisami krajowymi znajdującymi zastosowanie w sprawie (zob. w szczególności, dotyczący art. 234 WE, wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r. w sprawie C-295/05 *Asemfo*, Zb.Orz. str. I-2999, pkt 32 i 33). Informacje zawarte w postanowieniach odsyłających nie tylko

⁶⁴ Por. wyrok TSUE z 4 czerwca 2002 r., C-99/00, *Kenny Roland Lyckesog*, www.curia.eu.

⁶⁵ Por. natomiast na ten temat w odniesieniu do postępowania cywilnego – postanowienie (7) Sądu Najwyższego z 14 października 2015 r., sygn. akt III PZP 1/15, OSNP 2016, nr 5, poz. 60.

⁶⁶ Wyrok TSUE z 28 czerwca 2007 r., C-467/05, *Postępowanie karne przeciwko Giovanniemu Dell’Orto*, www.curia.eu.

powinny pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, ale także umożliwić państwom członkowskim oraz zainteresowanym uczestnikom postępowania przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości (zob. w szczególności wyrok z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld*, Zb.Orz. str. I-3633, pkt 20)⁶⁷.

Cechą charakterystyczną polskich procedur sądowych (art. 441 k.p.k., art. 390 k.p.c.), w tym p.p.s.a., jest instytucja uchwał podejmowanych w przypadku wyłonienia się zagadnienia prawnego budzącego poważną wątpliwość (art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a., art. 187 p.p.s.a.) lub w przypadku konieczności wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych (art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a.). Powstaje przy tym pytanie: czy na gruncie tej procedury istnieje możliwość wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym? Wydaje się, że odpowiedź na to pytanie musi być zróżnicowana w zależności od rodzaju uchwały, która może zostać podjęta w danym postępowaniu i powinna być pozytywna dla tzw. uchwał konkretnych i negatywna dla tzw. uchwał abstrakcyjnych. Za takim rozwiązaniem przemawia orzecznictwo TSUE aprobujące możliwość przedstawiania pytań prawnych przez *Benelux Gerechtshof*⁶⁸ (Trybunał Sprawiedliwości Beneluxu)⁶⁹, który przedstawiał pytania prawne powstałe w ramach konkretnych sporów sądowych. Trzeba także zwrócić uwagę na trafne stanowisko Sądu Najwyższego, który przed wystąpieniem, w sporze prowadzonym w oparciu o przepisy k.p.c., z pytaniem prejudycjalnym przejmuje sprawę do rozpoznania⁷⁰. Na gruncie p.p.s.a. możliwość taką w odniesieniu do uchwał konkretnych przewiduje art. 187 § 3 p.p.s.a. Wydaje się, że możliwość skierowania pytania prejudycjalnego dotyczy zatem jedynie uchwał konkretnych⁷¹.

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Na temat tego trybunału por. np. P. Van Elsuwege, M. Chamon, *Die Benelux-Union: Ein Laboratorium für eine erweiterte Integration*, [w:] A. Hatje, P.-Ch. Müller-Graff (red.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014, s. 905 i nast.

⁶⁹ Por. np. wyrok TSUE z 20 października 2016 r., C-169/15, *Montis Design BV*; wyrok TSUE z 12 lutego 2004 r., C-265/00, *Campina Melkunie BV*, www.curia.eu.

⁷⁰ Por. postanowienie (7) Sądu Najwyższego z 19 lipca 2017 r., sygn. akt III UZP 3/17, *Lex* nr 2401823.

⁷¹ Por. jednak wyrok z 17 lutego 2011 r., C-283/09, *Weryński*, w którym przyjęto liberalne kryterium do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w zakresie rodzaju postępowania, w ramach którego powstało zagadnienie i wskazano: „Jeżeli chodzi o drugą przyczynę ewentualnej niedopuszczalności wniosku prejudycjalnego, Komisja zauważa, że pytanie przedstawione przez sąd krajowy dotyczy administracyjnego aspektu funkcjonowania, a mianowicie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych lub handlowych. Kwestia ta nie wchodzi więc w zakres wykonywania przez ten sąd funkcji sądowniczej. Komisja zwraca szczególną uwagę na fakt, że w niniejszym wypadku sąd krajowy działa w charakterze organu administracji publicznej, ponieważ poruszane kwestie dotyczą kosztów związanych z wykonaniem wniosku o przeprowadzenie dowodu przez sąd innego państwa członkowskiego.

W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy krajowe są uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału wyłącznie wtedy, gdy zawiśnie przed nimi

Postępowanie przed TSUE

W doktrynie wyróżnia się pięć etapów postępowania⁷² przed TSUE: wszczęcie postępowania, postępowanie pisemne, postępowanie ustne, odczytanie opinii rzecznika generalnego, naradę i ogłoszenie orzeczenia⁷³.

Po wpłynięciu pytania do Trybunału jest ono zgodnie z art. 21 § 1 Regulaminu rejestrowane w rejestrze, a wzmianka o wpisie zostaje odnotowana na dokumencie – art. 21 § 2 Regulaminu. Sekretariat Trybunału potwierdza sądowi krajowemu wpływ zapytania i informuje go o nadanym numerze⁷⁴. W części C Dziennika Urzędowego UE zamieszczana jest informacja o postępowaniu zawierająca dane określone w art. 21 ust. 4 Regulaminu. Zgodnie z art. 15 § 1 Regulaminu „w możliwie najkrótszym czasie” po złożeniu pisma wszczynającego postępowanie w sprawie prezes Trybunału wyznacza sędziego sprawozdawcę. Kolejnym krokiem jest dokonanie tłumaczeń wniosku zgodnie z art. 98 § 1 Regulaminu oraz doręczeń – przede wszystkim stronom postępowania, Państwom Członkowskim i Komisji⁷⁵. Zgodnie z art. 23 zd. 2 Statutu TSUE⁷⁶ w ciągu dwóch miesięcy od doręczenia istnieje możliwość złożenia pism procesowych i uwag na piśmie. Termin ten nie podlega przywróceniu⁷⁷. Zgodnie z art. 53 § 1 Regulaminu „bez uszczerbku dla przepisów szczególnych statutu lub niniejszego regulaminu postępowanie przed Trybunałem obejmuje etap pisemny i ustny”⁷⁸.

Zgodnie z art. 37 § 3 Regulaminu w postępowaniach prejudycjalnych językiem postępowania jest zasadniczo język sądu odsyłającego, który wystąpił z pytaniem do Trybunału. Kwestie możliwości stosowania w postępowaniu prejudycjalnym innego języka reguluje m.in. art. 38 § 4–6 Regulaminu.

spór, i muszą wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym (zob. w szczególności postanowienie z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-447/00 *Holto*, Rec. s. I-735, pkt 17; wyrok z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie C-296/08 *PPU Santesteban Goicoechea*, Zb.Orz. s. I-6307, pkt 40). Jednocześnie, chociaż współpraca między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów nie zawsze prowadzi do wydania orzeczenia sądowego, to wysłuchanie świadka przez sąd, będące przedmiotem rozpatrywanego tu zagadnienia, stanowi czynność, która przeprowadzana jest w ramach postępowania sądowego mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym. Kwestia pokrycia kosztów przesłuchania wpisuje się w ramy tego postępowania”.

⁷² Według innego poglądu wyróżnić można dwa etapy: pisemny i ustny – J. Neumann, [w:] H.-W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann (red.), *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, s. 392.

⁷³ A. Thiele, *Europarecht*, Altenberge 2016, s. 179.

⁷⁴ B. Schima, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien/München 2015, s. 149.

⁷⁵ Por. art. 23 Statutu TSUE.

⁷⁶ Dz. U. UE C z 2001 r. s. 53. Por. także i art. 96 § 1 Regulaminu.

⁷⁷ B. Schima, op. cit., s. 158. Termin ten ulega przedłużeniu o 10 dni zgodnie z art. 51 Regulaminu, który to okres uwzględnia czas niezbędny na dokonanie doręczeń.

⁷⁸ Dodać trzeba, iż TSUE dysponuje uprawnieniem do kierowania przed rozprawą pytań na piśmie do stron – U. Karpenstein, *Das Vorabentscheidungsverfahren*, [w:] *Europäisches Rechtsschutz- und Verfahrensrecht*, Baden-Baden 2014, s. 236.

Z chwilą upływu terminu na złożenie pism kończy się etap pisemny postępowania, a po sporządzeniu tłumaczeń sędzia sprawozdawca przygotowuje sprawozdanie wstępne, które zostaje przedstawione na zgromadzeniu ogólnym TSUE – art. 59 Regulaminu. Sprawozdanie to, zgodnie z art. 59 § 2 Regulaminu zawiera również propozycję sędziego sprawozdawcy w przedmiocie ewentualnego pominięcia rozprawy oraz rozstrzygnięcia sprawy bez opinii rzecznika generalnego. W przeszłości zarówno opinia rzecznika generalnego, jak i rozprawa⁷⁹ były standardem⁸⁰. Obecnie procedura przewiduje liczne wyjątki zarówno od sporządzania opinii, jak i od wyznaczania rozprawy. Tytułem przykładu można tu wskazać na art. 99 Regulaminu, który stanowi: „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”⁸¹.

Istnieje także możliwość przyspieszenia postępowania przez wyznaczenie wspólnej rozprawy dla podobnych do siebie spraw (art. 77 Regulaminu⁸²). W trakcie rozprawy uczestnicy mogą przedstawić swoją argumentację, przy czym praktyką jest ograniczenie czasu wypowiedzi do 15 minut na uczestnika⁸³. Sędziowie i rzecznik generalny mogą zadawać stronom pytania.

Kolejnym etapem postępowania jest przedstawienie opinii przez rzecznika generalnego (art. 82 ust. 1 Regulaminu). Czynność ta kończy ustny etap postępowania (art. 82 § 2 Regulaminu). Jediną możliwością odniesienia się stron do opinii rzecznika generalnego jest złożenie przez podmiot uprawniony i uwzględnienie przez Trybunał wniosku o ponowne otwarcie ustnego etapu postępowania⁸⁴. Kolejnym etapem jest niejawna narada odbywająca się według

⁷⁹ Por. art. 76 Regulaminu.

⁸⁰ M. Broberg, N. Fenger, *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*, Baden-Baden 2014, s. 337.

⁸¹ W 2015 r. 296 postępowań prejudycjalnych zakończyło się rozstrzygnięciami w formie wyroków, a 47 w formie postanowień – B. Wägenbaur, op. cit., art. 99, uwaga 1, przypis 2. Z konstrukcji zawartej w art. 99 Regulaminu Trybunał korzysta często także, gdy w krótkim czasie zawisłe stanie się kilka identycznych lub podobnych pytań. Po wydaniu wyroku w pierwszej ze spraw, kolejne rozstrzygane są w formie postanowień – B. Schima, op. cit., s. 168.

⁸² Przepis ten dotyczy spraw, co do których nie ma możliwości ich połączenia zgodnie z art. 54 Regulaminu – B. Wägenbaur, *EuGH, VerO. Satzung und Verfahrensordnungen EuGH/EuG. Kommentar*, München 2017, art. 77, nb. 1.

⁸³ Por. pkt 52 Praktycznych instrukcji dla stron dotyczących spraw wnoszonych do Trybunału, Dz. U. UE z 31 stycznia 2014 r., L 31/1 opartych na art. 208 Regulaminu. Praktyczne instrukcje zawierają obszerne przedstawienie przebiegu rozprawy, stąd też w niniejszym opracowaniu pominięto prezentację tego zagadnienia.

⁸⁴ Por. na ten temat obszerne rozważania w postanowieniu Trybunału Sprawiedliwości z 4 lutego 2000 r., C 17/98, Emesa Sugar, www.curia.eu.

zasad określonych w art. 32 i nast. Regulaminu. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości ogłaszane są, zgodnie z art. 88 i nast. Regulaminu, na posiedzeniu jawnym, postanowienie po podpisaniu złożone zostaje w sekretariacie TSUE. Uwierzytelnione odpisy zarówno wyroku, jak i postanowienia doręcza się stronom (art. 88 § 2 i art. 90 Regulaminu). Zgodnie z art. 92 Regulaminu w Dzienniku Urzędowym UE publikuje się informację zawierającą datę oraz sentencję wyroków i postanowień TSUE kończących postępowanie w sprawie. Zgodnie z art. 91 Regulaminu wyrok wiąże od dnia ogłoszenia, a postanowienie od dnia doręczenia⁸⁵.

Wnioski

Przede wszystkim na podkreślenie zasługuje fakt, że polskie sądy administracyjne aktywnie korzystają z instytucji pytań prejudycjalnych znacznie częściej niż sądy powszechne uzyskując w ten sposób stanowisko TSUE w sprawach związanych z wykładnią prawa unijnego⁸⁶, najczęściej unijnych aspektów prawa podatkowego⁸⁷. Szczególną aktywność na tym polu wykazuje Naczelny Sąd Administracyjny. Umiejętne z punktu widzenia ekonomii procesowej korzystanie z instytucji zawieszenia postępowania w oczekiwaniu na wyrok TSUE, dotyczący tożsamego pytania prejudycjalnego przedstawionego przez inny sąd, pozwala poprawić i skrócić czas trwających postępowań.

Niewątpliwie instytucja pytania prejudycjalnego stanowi nieocenioną pomoc dla sądów krajowych w rozstrzyganiu trudnych spraw z elementem unijnym. Przedstawione przez polskie sądy administracyjne pytania prejudycjalne dotyczą spraw, których znaczenie wykracza ponad okoliczności danej sprawy⁸⁸. Tym samym sądy te mają swój udział w rozwoju prawa unijnego⁸⁹ i podnoszeniu poziomu ochrony udzielanej przez sądownictwo obywatelom UE. Zmiany wprowadzone Regulaminem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

⁸⁵ Na temat zakresu związania orzeczeniem TSUE wydanym w postępowaniu prejudycjalnym por. E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, A. Wojtaszek-Mik (red.), op. cit., s. 79 i nast.; T. T. Koncewicz, *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa, 2010, s. 131 i nast., D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 108 i nast.

⁸⁶ Jak trafnie zauważa J. Barcik, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 146 i nast. przedmiotem pytań prejudycjalnych polskich sądów są kwestie związane z wykładnią prawa unijnego, a nie ważnością aktów prawa unijnego.

⁸⁷ <http://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php>

⁸⁸ Por. np. wyrok TSUE z 19 listopada 2009 r., C-314/08, Filipiak, www.curia.eu.

⁸⁹ Por. także § 59 Regulaminu NSA, który stanowi: „Skład orzekający przesyła do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odpis orzeczenia kończącego postępowanie, w którym zapadło orzeczenie w trybie prejudycjalnym, wskazując numer sprawy, pod którym toczyło się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

z 2012 r. spowodowały, że średni czas oczekiwania na rozstrzygnięcie TSUE w postępowaniu prejudycjalnym mimo wzrostu liczby pytań prejudycjalnych skrócił się z np. 19,8 miesiąca w 2006 r.⁹⁰ do 15,5 miesiąca w 2019 r.⁹¹

Wykaz literatury

- Allkemper L., *Der Rechtsschutz des Einzelnen nach dem EG-Vertrag*, Baden-Baden 1995.
- Analiza statystyczna działalności sądów powszechnych rok 2015 na tle lat 2011–2014 – wybrane zagadnienia, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Warszawa 2016.
- Baran M.P., *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Lex.
- Barcik, J., *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3.
- Bauer L., *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht?*, Wien 2008.
- Broberg M., Fenger N., *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union*, Baden-Baden 2014.
- Domańska M., *Artykuł 267 TfUE jako instrument sądowej implementacji dyrektyw*, [w:] *Implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe*, Lex.
- Domańska M., *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach administracyjnych*, [w:] M. Wasek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
- Dumas A., *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6.
- Elsuwege P., Chamon M., *Die Benelux-Union: Ein Laboratorium für eine erweiterte Integration*, [w:] A. Hatje, P.-Ch. Müller-Graff (red.), *Europäisches Organisations – und Verfassungsrecht*, Baden-Baden 2014.
- Everling U., *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden-Baden 1986.
- Fischer H., Keller M., Ott M., Quarch M., *EU-Recht in der Praxis*, Köln 2012.
- Frederiksen H.H., *Europäische Vorlageverfahren und nationales Zivilprozessrecht*, Tübingen 2009.
- Frenz W., *Handbuch Europarecht. Band 5. Wirkungen und Rechtsschutz*, Heidelberg 2010.
- Grądzka I., *Zasada nieograniczonego zakresu ustawy a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 35.
- Herrmann Ch., Rosenfeld H., *Europäisches Prozessrecht*, Heidelberg 2019.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2007 roku*, Warszawa 2008.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016.
- Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2016 roku*, Warszawa 2017.
- Jaworska M., Jabłoński M., *Modyfikacja roli sądów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na przykładzie praktyki funkcjonowania sądownictwa administracyj-*

⁹⁰ Statystyki sądowe za 2006 r., https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2008-09/06_cour_stat_2008-09-29_14-50-21_430.pdf. W roku tym zakończono 266 postępowań prejudycjalnych.

⁹¹ Sprawozdanie Trybunału Sprawiedliwości za 2019 rok, s. 176. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-19-001-pl-n.pdf> W roku tym zakończono 528 postępowań prejudycjalnych.

- nego, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce — wybrane problemy*, Wrocław 2013.
- Kaper I., *Reformen des Europäischen Gerichts- und Rechtsschutzsystems*, Baden-Baden 2010.
- Karpenstein U., *Das Vorabentscheidungsverfahren*, [w:] *Europäisches Rechtsschutz – und Verfahrensrecht*, Baden-Baden 2014.
- Kastelik-Smaza A., *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.
- Kmiecik Z., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądoadministracyjnym*, Warszawa 2009.
- Koncewicz T.T., *Aksjologia unijnego kodeksu proceduralnego*, Warszawa, 2010.
- Kornobis-Romanowska D., *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007.
- Köber M., *Kooperations- und Beschleunigungsmechanismen im Vorabentscheidungsverfahren*, Frankfurt am Main 2013.
- Krzysztofik E., *Pytanie prejudycjalne a praktyka sądów polskich*, [w:] A. Kuś, A. Szachoń-Lenz C.O., Borchardt K.D. (red.), *EUV-AEUV-GRCh-Kommentar*, Köln-Wien 2012.
- Kulikowska M., *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006 nr 1–2.
- Pszenny (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, Lublin 2014.
- Michna E., *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pytań prejudycjalnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, nr 6.
- Mik C. (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS: funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń, 2006.
- Munding Ch-D., *Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz im Rechtssystem der Europäischen Union*, Berlin 2010.
- Niedermühlbichler H., *Verfahren vor dem EuG und EuGH. Gerichtsorganisation. Zuständigkeit. Verfahrensarten*, Wien 1998.
- Oppermann T., *Europarecht*, München 2005.
- Oppermann T., Classen C.D., Nettesheim M., *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2014.
- Ostrian R., [w:] M. M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Ottaviano M., *Der Anspruch auf rechtzeitigen Rechtsschutz im Gemeinschaftsprozessrecht*, Tübingen 2009.
- Pechstein, M., *EU-Prozessrecht*, Tübingen, 2011.
- Postulski W., *Sądy powszechne jako sądy wspólnotowe*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005.
- Półtorak, N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Wąsek M., Rengeling H-W., Middeke A., Gellermann M. (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Monachium 2014.
- Schwarze J. i in. (red.), *EU Kommentar*, Baden-Baden 2012.

- Streinz R. (red.), *EUV/AEUV. Kommentar*, München 2012.
- Wiaderek M., Wojtaszek-Mik E. (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
- Rössler H., *Europäische Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts*, Tübingen 2012.
- Schima B., *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem EuGH*, Wien/München 2015.
- Skouris, V. *Höchste Gerichte an ihren Grenzen – Bemerkungen aus der Perspektive des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*, [w:] M. Hilf, J.A. Kämmerer, D. König (red.), *Höchste Gerichte an ihren Grenzen*, Berlin 2007.
- Skrzydło J., *Sędzia polski wobec perspektyw członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11.
- Sprawozdanie roczne TSUE za 2016 r.*, www.curia.eu.
- Stępień-Załucka B., *Sprawowanie wymiaru sprawiedliwości przez Sąd Najwyższy w Polsce*, Warszawa 2016.
- Szpunar, M., *Komentarz do art. 267 TfUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, Warszawa 2012.
- Talaga R., *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1.
- Thiele A., *Europarecht*, Altenberge 2016.
- Thiele A., *Europäisches Prozessrecht*, München 2014.
- Thomy P., *Individualrechtsschutz durch das Vorabentscheidungsverfahren*, Baden-Baden 2009.
- Wägenbaur B., *Satzung und Verfahrensordnungen des Gerichtshofs und des Gerichts der Europäischen Union*, München, 2017.
- Wilbrandt-Gotowicz M., *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowniczoadministracyjnych*, Warszawa 2010.
- Wilk-Ilewicz A., *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez sądy administracyjne*, [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, Warszawa 2011.
- Wojtaszek-Mik E. *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, A. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
- Wojtaszek-Mik E., *Funkcja instytucji pytań prejudycjalnych*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007.
- Wróbel A. *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.
- Wróbel A., *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1.
- Wróbel A., *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6.
- Zienkiewicz A., Lasota M., *Wielojęzyczność a interpretacja europejskiego prawa wspólnotowego*, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, nr 9.

Summary

Request for a preliminary ruling in administrative court cases

Key words: European law, preliminary ruling, administrative courts.

The study presents an analysis of the practice of filing requests for preliminary rulings by Polish administrative courts to the Court of Justice of the European Union. In addition to an analysis of statistical data covering the years 2004–2019, the paper discusses the course of the proceedings before the national court requesting a preliminary ruling and the resulting proceedings before the Court of Justice of the European Union. Based on the research conducted, the author concludes that the administrative courts are the ones from all Polish courts which most often make requests for preliminary rulings to the Court of Justice. It is the Supreme Administrative Court in particular which uses this opportunity, with most requests being concerned with tax law. It should be emphasised that requests for preliminary rulings made by Polish administrative courts have been drafted in a very diligent manner which led the Court of Justice to render rulings on the merits in nearly all cases.