

UZASADNIENIE

1. Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (ETS) na podstawie art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)

Art. 35 TUE przyznaje jurysdykcję Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości do rozstrzygania w trybie orzeczenia wstępnego („preliminary rulings”, „question prejudicielle”) w przedmiocie:

- ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji,
- wykładni konwencji zawartych zgodnie z postanowieniami Tytułu VI TUE (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych),
- ważności i wykładni przepisów wykonawczych do tych konwencji.

Jurysdykcja ETS określona w art. 35 ust. 1 Traktatu jest jednak fakultatywna, tzn. zależy od złożenia przez państwo członkowskie stosownego oświadczenia na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu. Oświadczenie takie można złożyć w każdym czasie.

Składając oświadczenie państwo członkowskie może dokonać wyboru jednej z dwóch opcji:

- zastrzec prawo występowania do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego tylko dla sądów, których orzeczenia nie podlegają dalszemu zaskarżeniu (art. 35 ust. 3 pkt a; przy czym należy przyjąć, że chodzi o orzeczenia, które nie mogą być zaskarżone w drodze zwykłych środków odwoławczych) albo
- wskazać, że każdy sąd tego państwa ma takie uprawnienie (art. 35 ust. 3 pkt b).

Do chwili obecnej jurysdykcję ETS w ww. sprawach uznało 16 państw członkowskich UE. Za opcją ograniczenia uprawnienia do występowania z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego do sądów, od których nie przysługują dalsze środki zaskarżenia, opowiedziały się jedynie Hiszpania

i Węgry, natomiast Austria, Belgia, Czechy, Finlandia, Francja, Grecja, Holandia, Luksemburg, Łotwa, Portugalia, Niemcy, Słowenia, Szwecja i Włochy przyznały takie uprawnienie wszystkim sądom krajowym.

Równocześnie 8 państw członkowskich, tj. Austria, Belgia, Czechy, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy wyszło poza opcje przewidziane w art. 35 ust. 3 pkt a i pkt b TUE. Państwa te nałożyły na sądy ostatniej instancji obowiązek (nie zaś możliwość – jak przewidziano w art. 35 TUE) zwrócenia się do ETS w trybie prejudycjalnym.

2. Jurysdykcja ETS, a prawo polskie

W odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej ETS posiada już jurysdykcję w zakresie wykładni i ważności prawa wspólnotowego (tzw. pierwszy filar UE) – przewiduje ją bowiem wprost art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), wiążący dla Rzeczypospolitej Polskiej od dnia przystąpienia do UE.

W chwili obecnej ETS nie ma natomiast w przypadku Rzeczypospolitej Polskiej generalnej jurysdykcji w zakresie instrumentów prawnych dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (trzeci filar UE).

Generalne uznanie jurysdykcji ETS w sprawach objętych art. 35 TUE, niezależnie od tego, w jakim zakresie nastąpi, nie pociągnie za sobą konieczności wprowadzenia zmian w obowiązującym prawie (tak jak nie było takiej potrzeby przy wiązaniu się art. 234 TWE). Przepisy art. 35 (uzupełnione o treść oświadczenia) znajdują bowiem bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym (por. art. 91 Konstytucji), a polskie sądy będą mogły skutecznie je stosować posiłkując się już obowiązującymi procedurami sądowymi. I tak:

- żaden przepis prawa UE nie precyzuje, jaka powinna być forma i treść decyzji sądu zawierającej wniosek do ETS. O formie prawnej decyzji będą rozstrzygać zatem ogólne przepisy Kodeksów postępowania

karnego i cywilnego oraz ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 93 § 1 K.p.k., art. 354 K.p.c., art. 160 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), z których wynika, że o ile wyraźny przepis nie wymaga wydania wyroku, sąd wydaje postanowienia. Wskazówki, co do szczegółowej treści decyzji, zawarte są natomiast w orzecznictwie ETS i zebrane w komunikacie ETS z 9 grudnia 1996 r., zgodnie z którym postanowienie powinno zawierać w szczególności przedstawienie faktów koniecznych do pełnego zrozumienia znaczenia prawnego postępowania przed sądem krajowym, wskazanie prawa krajowego, które ma zastosowanie w sprawie, uzasadnienie przyczyn, które skłoniły sąd krajowy do wystąpienia o orzeczenie do ETS oraz, jeżeli jest to przydatne, streszczenie argumentów stron,

- jeśli chodzi o skutki wystąpienia z wnioskiem do ETS dla toczącego się postępowania krajowego, to art. 23 Statutu Trybunału (który jako jeden z Protokołów do TWE stanowi część wiążącej Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej) może być uznany za samoistną podstawę zawieszenia tego postępowania, zarówno na gruncie procedury cywilnej, karnej, jak i sądowno-administracyjnej,
- żaden przepis prawa UE nie przesądza kwestii ewentualnej zaskarżalności postanowień sądów krajowych o wystąpieniu do ETS o wydanie orzeczenia wstępnego. Kwestia ta pozostaje więc otwarta i może być uregulowana samodzielnie przez państwa członkowskie. Jeżeli przyjmie się, że decyzja sądu o zwrócenie się do ETS nie powinna podlegać zaskarżeniu (a takie stanowisko reprezentuje wnioskodawca), to nie ma potrzeby zapisywania tego w sposób wyraźny ani w przepisach procedury cywilnej, ani karnej, ani sądowno-administracyjnej. Zarówno bowiem w świetle art. 394 § 1 K.p.c., art. 459 K.p.k., jak i art. 194 § 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie będzie ulegać wątpliwości, że na postanowienie sądu o wystąpieniu do ETS zażalenie nie przysługuje,

- z art. 234 TWE i art. 35 TUE wynika, że ETS nie wydaje na jego podstawie opinii, lecz wiążące orzeczenie. Co prawda przepis nie stanowi wprost o związaniu sądu krajowego orzeczeniem wstępnym, lecz z ustalonej linii orzecznictwa ETS wypracowanej na gruncie art. 234 TWE (poprzednio art. 177 TWE), konsekwencja taka wynika w sposób jednoznaczny i niepodlegający dyskusji (zob. sprawę 29/68, Milch-Fet-und Eierkontor p-ko Hauptzollamt Saarbrücken (1969) ECR 165; sprawę C-346/93, Kleinwort Benson Ltd p-ko City of Glasgow District Council (1995) ECR I-615; sprawę 166/73 Rheinmühlen Düsseldorf p-ko Einfuhr – und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (1974) ECR 33).

Z przytoczonych wyżej przepisów wynika, że przepisy obowiązujące w ramach postępowań karnego, cywilnego i sądowo-administracyjnego, uzupełnione o treść art. 35 TUE, oraz złożonego na jego podstawie oświadczenia będą stanowić dostateczną podstawę do efektywnego korzystania przez polskie sądy z możliwości kierowania wniosków o wydanie orzeczenia wstępnego do ETS.

3. Potrzeba uznania jurysdykcji ETS przez Rzeczpospolitą Polską

a) względy spójności systemowej

Począwszy od dnia 1 maja 2004 r., z mocy art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), polskie sądy mają już prawo występować do ETS o wydanie orzeczenia wstępnego w przedmiocie ważności i wykładni prawa wspólnotowego (I filar). Nie ma uzasadnienia dla przyjęcia innego rozwiązania w odniesieniu do instrumentów prawnych odnoszących się do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar).

W wykonaniu zobowiązania wynikającego z art. 3 pkt 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej i dziewięciu innych państw do UE, Rzeczpospolita Polska ma już obowiązek uznać jurysdykcję ETS w zakresie wykładni tych konwencji trzeciofilarowych, które zostały przyjęte jeszcze przed amsterdamską nowelizacją TUE i które formułują takie zobowiązanie w sposób

wyraźny. Przyjęcie odmiennego rozwiązania wobec pozostałych instrumentów dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych byłoby niekonsekwentne i wprowadziłoby nieuzasadnione różnice w traktowaniu dokumentów prawnych tego samego rodzaju (np. Konwencji w sprawie zwalczania korupcji funkcjonariuszy Wspólnot Europejskich lub funkcjonariuszy państw członkowskich Unii Europejskiej z dnia 26 maja 1997 r., sporządzonej na podstawie art. K.3 ust. 2 pkt c Traktatu o Unii Europejskiej i Decyzji Ramowej Rady 2003/568/WSiSW z dnia 22 lipca 2003 r. w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym).

b) względy praktyczne

Możliwość występowania do ETS w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 TUE będzie stanowić dodatkową pomoc dla polskich sądów w rozstrzyganiu kwestii dotyczących trzeciego filaru oraz zapewni niezbędną dla każdego systemu jednolitość stosowania tego prawa. Nie złożenie przez Rzeczpospolitą Polską oświadczenia oznacza pozbawienie sądów polskich tego przydatnego instrumentu, powodując ryzyko powstania braku spójności interpretacji aktów prawnych UE oraz problemów w toku ich wdrożenia do polskiego prawa krajowego.

Należy zauważyć, że orzeczenia wydane przez ETS wiążą co prawda jedynie w danej sprawie, w rzeczywistości jednak mają istotny wpływ na kształtowanie się linii orzeczniczej, biorąc pod uwagę, że system jurysdykcji ETS opiera się w pewnym stopniu na zasadzie precedensu (doktryna *acte éclairé*). Polskie sądy są zatem obecnie zobowiązane do uwzględniania orzecznictwa ETS, nie mając jednocześnie możliwości kierowania własnych pytań prejudycjalnych w zakresie III filaru.

c) ochrona praw jednostki

Wszelkie ryzyko dla spójności i jednolitości interpretacji prawa UE wynikające z braku możliwości współpracy polskich sądów z ETS może być w ramach Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE szczególnie niekorzystne dla jednostki. Akty prawne wydawane w jego ramach coraz głębiej ingerują w sferę praw podstawowych, co

uwypukla konieczność właściwych gwarancji realizacji prawa do rzetelnego procesu.

d) aktualny kierunek integracji europejskiej

Zgodnie z postanowieniami Traktatu lizbońskiego, podpisanego przez Polskę w dniu 13 grudnia 2007 r., zostanie zniesiona trójfilarowa struktura UE. Konsekwencją tego będzie odejście od opcjonalnego charakteru jurysdykcji ETS w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (przy czym zostanie pozostawiona istniejąca również obecnie klauzula wyłączająca jurysdykcję ETS w zakresie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego).

Należy jednak wskazać, że równocześnie Traktat lizboński przewiduje ustanowienie pięcioletniego okresu przejściowego w odniesieniu do jurysdykcji ETS wobec aktów prawnych UE w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (art. 10 Protokołu w sprawie postanowień przejściowych). Brak złożenia przez Rzeczpospolitą Polską proponowanego przez niniejszą ustawę oświadczenia powodowałby zatem wyłączenie przez pięcioletni okres możliwości skierowania pytania do ETS w trybie prejudycjalnym, m.in. w odniesieniu do dokumentów kluczowych dla właściwego funkcjonowania Obszaru Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE, takich jak decyzja ramowa o Europejskim Nakazie Aresztowania, decyzja ramowa o pozycji ofiar w postępowaniu karnym, czy ujęta w Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen zasada *ne bis in idem*. Utrzymanie takiego stanu rzeczy byłoby sprzeczne z wyrażanymi oczekiwaniami polskich sądów co do możliwości współpracy z Trybunałem¹⁾.

e) umożliwienie współpracy polskich sądów z ETS w pełnym zakresie

Celowe jest również, aby Rzeczpospolita Polska opowiedziała się za opcją przyznającą wszystkim sądom możliwość występowania z wnioskiem do ETS (art. 35 ust. 3 pkt b TUE). Przyjęcie tej opcji pozwoli

uniknąć sytuacji, kiedy właściwa interpretacja przepisów mających zastosowanie w sprawie będzie mogła być dokonana dopiero przez sąd, od którego orzeczenia nie przysługuje odwołanie. Z punktu widzenia ekonomiki procesowej nie byłoby zasadne pozbawienie sądów pierwszej instancji możliwości oceny zasadności skierowania do ETS wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego. Sytuacja taka mogłaby również tworzyć ryzyko dla ochrony sądowej jednostki, która niejednokrotnie byłaby zmuszona do ponoszenia kosztów postępowania jedynie po to, aby doprowadzić sprawę do instancji, w której sąd będzie miał możliwość uzyskania pomocy ETS w rozstrzygnięciu pytania prejudycjalnego.

Ponadto, zgodnie z art. 234 TWE, analogiczne uprawnienie w zakresie prawa wspólnotowego przysługuje wszystkim sądom. Zróznicowanie podmiotowe prawa do występowania do ETS ze względu na rodzaj instrumentu prawnego jest nieuzasadnione także z punktu widzenia spójności systemowej.

4. Skutki uznania jurysdykcji ETS

Proponowana zmiana zakresu obowiązywania TUE była konsultowana z Sądem Najwyższym, Trybunałem Konstytucyjnym i Naczelnym Sądem Administracyjnym.

Uznanie jurysdykcji ETS przez złożenie oświadczenia na podstawie art. 35 ust. 2 pkt b TUE, który pozostawia w tym względzie swobodę decyzji państwom członkowskim, dotyczy jurysdykcji w sprawach karnych w ramach III filaru UE, tj. w obszarze, w którym współpraca państw członkowskich jest oparta na tzw. metodzie międzyrządowej, ma więc z natury rzeczy charakter decyzji politycznej.

Uznanie jurysdykcji ETS w trybie art. 35 ust. 3 pkt b TUE podda Rzeczpospolitą Polską jurysdykcji ETS, ale nie nałoży na polskie sądy obowiązku występowania o wydanie orzeczenia wstępnego w obszarze III filaru. W efekcie, to od uznania sądu będzie zależeć, czy wystąpi

z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego jeżeli uzna, że jest ono niezbędne do wydania wyroku.

Można przewidywać, że ukształtowanie się właściwej praktyki wśród polskich sędziów w zakresie korzystania z nowego instrumentu, jakim jest występowanie do ETS o wydanie orzeczenia wstępnego, nie nastąpi automatycznie i będzie wymagać czasu (podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowych państwach członkowskich). Już obecnie mogą oni jednak korzystać z doświadczeń wynikających ze współpracy polskich sądów z ETS w I filarze.

W dalszej perspektywie, możliwość skorzystania z instytucji orzeczenia wstępnego ETS będzie stanowiła pomoc dla polskich sądów w rozstrzyganiu kwestii dotyczących III filaru UE i będzie miała merytorycznie pozytywny wpływ na prawidłowość i jednolitość stosowania instrumentów prawnych UE.

Co prawda, korzystanie z tej instytucji w postępowaniu karnym mogło dotąd negatywnie wpływać na szybkość postępowania (średni czas rozpatrywania sprawy w trybie orzeczenia wstępnego wynosi obecnie średnio 19,8 miesiąca), jednakże – jak wynika ze statystyk ETS – długość postępowania systematycznie się zmniejsza. Dalszemu skróceniu czasu postępowania będą sprzyjać zmiany Statutu i Regulaminu ETS przyjęte odpowiednio dnia 20 grudnia 2007 r. i dnia 15 stycznia 2008 r. (opublikowane w Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2008), wprowadzające tzw. pilną procedurę prejudycjalną w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zapewni ona skrócenie długości postępowania w dziedzinie szczególnie istotnej z punktu widzenia prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym czasie.

Nie przewiduje się, aby projektowana zmiana zakresu obowiązywania TUE pociągnęła za sobą innego rodzaju skutki społeczne czy polityczne.

Nie przewiduje się także, aby uznanie jurysdykcji ETS w omawianym zakresie spowodowało jakiegokolwiek skutki finansowe dla budżetu państwa. Nie będzie też miało wpływu na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i rozwój regionalny.

Proponowana zmiana zakresu stosowania TUE nie pociągnie za sobą konieczności zmian w polskim systemie prawnym.

5. Tryb zmiany zakresu obowiązywania TUE wobec Rzeczypospolitej Polskiej
Uznanie jurysdykcji ETS na podstawie art. 35 TUE będzie oznaczać w istocie zmianę, z punktu widzenia Rzeczypospolitej Polskiej, zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej – Traktatu o Unii Europejskiej, którą Rzeczpospolita Polska związała się ratyfikując Traktat akcesyjny. Zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39/00, poz. 443, z późn. zm.) zmiana zakresu obowiązywania umowy, która nie polega na zawarciu nowej umowy, wymaga zgody wyrażonej w ustawie.

¹⁾ Uchwała SN z 20 lipca 2006 r., I KZP 21/06 (OSP 2007, nr 6, poz. 70).