

Robert K. Tabaszewski

Międzywydziałowe Interdyscyplinarne Studia Doktoranckie,
Katolicki Uniwersytet Lubelski, WPPKiA

KOORDYNACJA UDZIAŁU POLSKI W POSTĘPOWANIACH PRZED ORGANAMI SĄDOWNICZYMI UNII EUROPEJSKIEJ

Judicial Coordination of EU Policy in Polish Perspective

Wstęp

Podstawowym obowiązkiem państwa członkowskiego jest terminowe i należyte implementowanie prawa unijnego w ramach wewnętrznego porządku normatywnego, zwłaszcza w dziedzinie praw fundamentalnych. Celem niniejszego artykułu jest uwypuklenie faktu, iż Unia Europejska, choć nie dysponuje mechanizmami *stricte* władczymi, to posiada jednak pewne instrumenty, który umożliwiają egzekwowanie właściwego zastosowania prawa w układzie „podmiot prawa” kontra „państwo członkowskie”¹. Takimi instrumentami są właśnie organy sądownicze danego państwa członkowskiego. Natomiast wtórnym narzędziem w ramach systemu unijnego jest skarga przed sądowymi instytucjami Unii Europejskiej (UE): Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem oraz sądami wyspecjalizowanymi². Autor opracowania stawia zatem tezę, iż koordynacja udziału w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi jest zarówno prawem, jak i obowiązkiem państwa członkowskiego³, a z perspektywy państwa członkowskiego, każde orzeczenie Trybunału (TS) może posiadać istotne znaczenie, bowiem w każdym z nich dokonywana jest interpretacja prawa unijnego, a wykładnia taka wpływa na należytą i terminową transpozycję norm prawa do polskiego systemu prawnego⁴.

1 Realizacja powyższego obowiązku ma pierwszorzędne znaczenie dla jednostki, która nabywając prawa, otrzymuje jednocześnie uprawnienie do ich ochrony. W ten sposób następuje swoiste sprzężenie zwrotne pomiędzy trzema podmiotami: systemem unijnym, systemem państwa członkowskiego oraz pojedynczą jednostką. Zob. A. Nowak-Far, *Koncepcja sfer relacyjnych – stosowanie i podstawowe parametry oceny*, „Przegląd Europejski” 2005, nr 1, s. 100.

2 J. Barcz, M. Górka, *Sądy wspólnotowe* [w:] *Unia Europejska. System prawny, porządek instytucjonalny proces decyzyjny*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009, s. 581. Sędziami z Polski w UE są: Marek Safjan (Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej), Irena Wiszniewska-Białecka (Sąd) i Irena Boruta (Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej).

3 M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym* [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2009, s. 142; R. K. Tabaszewski, *Struktury koordynacji polityki europejskiej w Polsce*, „Annales. UMCS. Sectio K.” 2011, z., 1, s. 51-66.

4 P. Policastro, *Wybrane problemy adaptacji prawa krajów europejskich do prawa Unii Europejskiej na przykładzie włoskiej „ustawy wspólnotowej”*, „Przegląd Legislacyjny” 2008 nr 4, s. 8; T. Milej, *Instrumenty implementacji prawa wspólnotowego w Republice Federalnej Niemiec*, tamże, s. 27-28.

Uwarunkowania procesu koordynacji

Wypełnianie zobowiązań wynikających z prawa unijnego dotyczy państw członkowskich niezależnie od tego, jak są one wewnętrznie zorganizowane. Ułatwiają one wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE. Zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE, państwa członkowskie są zobligowane do podejmowania wszelkich środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, właściwym dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji UE. Jednocześnie są one zobowiązane do ułatwiania Unii wypełniania jej zadań i powstrzymywania się od podejmowania takich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii⁵. Zajmują się tym wyznaczone podmioty (agendy, agencje, politycy i urzędnicy) uczestniczące w określonej sytuacji decyzyjnej dotyczącej UE⁶. Według A. Nowaka-Fara, koordynacją nazywa się umieszczenie albo ułożenie czegokolwiek, w tym także rzeczy lub procesów, w logicznym – z punktu widzenia jakiegoś racjonalnego modelu rzeczywistości – porządku wobec siebie lub wobec systemu, którego owo „cokolwiek” jest częścią⁷.

W prawie UE podstawę normatywną koordynacji do niedawna jeszcze stanowił art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który obligował państwa członkowskie do zastosowania „wszelkich właściwych środków, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, zapewniających wypełnienie zobowiązań nałożonych przez TWE lub wynikających z działań podjętych przez instytucje Wspólnoty”⁸. Tak sformułowany przepis zawierał nakaz o charakterze generalnym (tzw. klauzula lojalności) i zobowiązywał także państwa członkowskie do „ułatwiania wykonywania przez Wspólnotę jej zadań”. W świetle aktualnego stanu normatywnego UE, jej członkowie są zobowiązani do realizacji postanowień traktatowych oraz wynikających z nich obowiązków wtórnych. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi przez Traktat Lizboński, państwa członkowskie w ramach UE koordynują swoje polityki gospodarcze, polityki zatrudnienia, a także polityki społeczne⁹. Art. 2 ust. 5 TFUE stanowi zaś, że „w niektórych dziedzinach i na warunkach przewidzianych w Traktatach, UE ma kompetencję w zakresie prowadzenia działań w celu wspierania, koordynowania lub uzupełniania działań Państw Członkowskich, nie zastępując jednak ich kompetencji w tych dziedzinach”. Jak dookreśla to art. 2 ust. 6 TFUE, „zakres i warunki wykonywania kompetencji UE określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny”¹⁰.

Tak sformułowane postanowienia są wzmocnione przez konsekwentne orzecznictwo TS, w którym zostało podkreślone, że szczegółowe normy traktatowe określające obowiązki wyznaczają zakres działania, zaniechania, bądź znoszenia (*facere, non-facere, pati*), do którego państwa członkowskie są zobowiązane¹¹. W innym zaś

5 Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz. Urz. UE z 9 maja 2008 r. nr C 115/13 PL.

6 J. Frances, R. Levačić, J. Mitchell, G. Thompson (red.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London 1991, s. 3.

7 A. Nowak-Far, *Czy koordynacja krajowej polityki prowadzi do zwiększenia profesjonalizmu polskiej administracji publicznej?*, „Studia i Prace KES” 2003, z. 5, s. 37-50.

8 Art. 10 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rzym, 25 marca 1957 r., w brzmieniu nadanym przez Traktat Nicejski, Dziennik Ustaw (dalej jako Dz.U.) z 30 kwietnia 2004 r. nr 90, poz. 864/2 ze zm.

9 Por. art. 5 ust. 1, 2, 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, dalej jako TFUE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (dalej jako Dz. Urz. UE) z 9 maja 2008 r. nr C 115/47 PL.

10 Por. art. 4 ust. 1 TFUE.

11 Por. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie KE przeciwko Włochom. Dz. Urz. UE z 1990 r. nr C-48, poz. 89.

orzeczeniu TS wypowiedział się, że sposób koordynacji w danym państwie członkowskim nie ma bezpośredniego znaczenia dla wypełniania przez nie obowiązków wynikających z członkostwa¹². Istotne jest jedynie, aby zobowiązania państwa członkowskiego były prawidłowo i terminowo realizowane. Wszelkie nieprawidłowości wynikające z powodu nieefektywności koordynacji należy przypisać jedynie państwom członkowskim i jednoznacznie zaliczyć jako łamanie prawa unijnego¹³. Nie trzeba zatem wskazywać konkretnego mechanizmu koordynacji, który zawiódł, wystarczy jedynie udowodnić, że naruszenie takie miało miejsce, określić, na czym polegało i wskazać szkodę z niej wynikającą.

Koordynacja w sferze uprawnień regulacyjnych

W obszarze kompetencyjnej działalności TS najczęściej wykorzystywanym instrumentem są orzeczenia wstępne (pytania prejudycjalne, pytania prawne, *preliminary ruling*), nazywane niekiedy uprawnieniami regulacyjnymi¹⁴. Jeśli w trakcie procesu, który toczy się przed sądem państwa członkowskiego, strona podniesie zarzut nieważności aktu unijnego bądź niejasności dotyczące jego treści, to sąd, przed którym toczy się takie postępowanie, ma prawo zwrócić się do TS o ewentualną wykładnię przepisu i wyjaśnienie zaistniałych wątpliwości. Sąd nie może dokonać tzw. subsumcji, czyli samodzielnej wykładni. Pytania prejudycjalne tworzą swoistą siatkę precedensów wiążącą wszystkie sądy europejskie wyrokujące w sprawach analogicznych. Być może dlatego, jak podkreśla Z.J. Pietraś, rzeczą znamionną jest, że sądy ostatniej instancji rzadko zwracają się z pytaniami do TS¹⁵.

Podstawy prawne zapytań wyznacza art. 267 TFUE (dawny art. 234 TWE oraz 35 TUE), który przewiduje, że jest właściwy do orzekania w sprawach prejudycjalnych w dwóch trybach: w pierwszym, dotyczącym wykładni Traktatów oraz w drugim, w sprawie ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii¹⁶. W sytuacji, kiedy przed sądem państwa członkowskiego podniesione zostanie pytanie dotyczące wyżej wymienionych kwestii, sąd, gdy uzna, że podjęcie decyzji dotyczącej tego zagadnienia jest niezbędne do wydania wyroku, może zwrócić się z wnioskiem do TS o rozpatrzenie takiego pytania¹⁷. W pewnych sprawach sąd państwa członkowskiego jest obowiązany do automatycznego zwrócenia się do TS z takim *preiudicium*. Chodzi tutaj o przypadki, gdy pytanie zostało zadane w sprawie, w której orzeczenia nie podlegają już zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, czyli mającej znamiona sprawy *rei iudicata*¹⁸.

W Polsce począwszy od 1 maja 2004 r., wraz z postępującym dokonaniem transpozycji do państwowego porządku prawnego stosownych przepisów, z pytaniem do TS mogą się zwracać sądy powszechne wszystkich instancji, niemniej jednak obligatoryjnie jest to przewidziane jedynie dla sądów II instancji w sprawach właściwych

12 Por. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie KE przeciwko Włochom. Dz. Urz. UE z 1992 r. nr C-296, poz. 92.

13 A. Michoński, A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 5-6.

14 G. Janusz, *Postępowanie prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w kontekście pytań prejudycjalnych składanych przez polskie sądy administracyjne*, „Politologia i Stosunki Międzynarodowe” 2007, nr 2, s. 300; G. Isaac, *Droit communautaire général*, Paris 1997, s. 221.

15 Por. Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Lublin 2005, s. 379.

16 Por. art. 267 ust. 1 TFUE.

17 Por. art. 267 ust. 2 *ibidem*.

18 Por. art. 267 ust. 3 *ibidem*.

dla dawnego I filara, które z istoty mają charakter norm nadrzędnych i subsydiarnych wobec prawa państwa członkowskiego. Natomiast fakultatywnie, w sytuacji, gdy pojawi się kwestia wymagająca odpowiedzi w postępowaniu przed sądem I instancji, sąd może się zwrócić do TS, jeśli uzna, że jest to niezbędne do wydania orzeczenia wstępnego. Takie rozwiązanie zostało potwierdzone w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego (TK) z dnia 11 maja 2005 r., w którym została potwierdzona zgodność Traktatu Akcesyjnego z konstytucją¹⁹. Problem praktyczny natomiast może pojawić się w związku z nieterminową publikacją prawa unijnego w polskim Dzienniku Ustaw²⁰. Wprawdzie zdaniem S. Biernata takie akty obowiązują w Polsce od dnia akcesji i niezależnie od dnia opublikowania²¹, niemniej jednak pewne wątpliwości pozostają w aspekcie do Traktatu z Lizbony, który w stosunku do państw sygnatariuszy wszedł w życie dnia 1 grudnia 2009 r., ale do polskiego porządku prawnego został wprowadzony dopiero dnia następnego poprzez opublikowanie datowanego na 2 grudnia Dziennika Ustaw²². Z podobnymi problemami borykają się państwa, które nie były członkami WE od samego początku, jak Wielka Brytania²³.

Dla utrzymania swoistej wspólnoty sądowej, związanej siatką orzeczeń prejudycjalnych, doniosłe znaczenie ma wynik zapytania skierowanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie do TK w sprawie dotyczącej zgodności przepisów ustawy o podatku akcyzowym z brzmieniem dawnego art. 90 TWE oraz 91 art. Konstytucji²⁴. TK umorzył postępowanie, stwierdzając jego niedopuszczalność i podkreślił, iż sąd państwa członkowskiego stosuje odmowę zastosowania normy prawnej, w przypadku gdy koliduje ona ze wspólnotowymi normami prawa, korzystającymi z prawa pierwszeństwa²⁵. Nie istnieje zatem konieczność zwracania się do TK w sprawie dotyczącej zgodności prawa polskiego z prawem unijnym. Zdaniem T.T. Koncewicza, potwierdzona została reguła, iż polskie organy sądowe stanowią jedynie część większego europejskiego otoczenia jurysdykcyjnego, którego zwornikiem jest TS²⁶.

Rozszerzenie zakresu przedmiotowego uprawnień preliminarnych sądu także na obszar objęty dawnym III filarem (pytania o wykładnię przepisów dotyczących współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych) nastąpiło, po zawirowaniach legislacyjnych, w związku z przyjęciem ustawy z dnia 10 lipca 2008 roku²⁷. Pewne wątpliwości w tym zakresie zostały wyrażone przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który zwrócił się w trybie prewencyjnym do TK. Prezydent nie zgodził się zatem z powierzonym mu

19 Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04, (Dz.U. z 2005 r. nr 86, poz. 744); A. Dubicka, *Konstytucyjność przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (w świetle wyroku TK)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 6, s. 39; R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 10, s. 43.

20 P. Błędziński, *Praktyczne problemy związane z publikacją prawa wspólnotowego w Polsce*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 1, s. 53.

21 Por. G. Janusz, *op. cit.*, s. 308-309; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 25-26; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 29-30.

22 Por. Dziennik Ustaw z dnia 2 grudnia 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569).

23 Por. G. Wierczyński, *op. cit.*, s. 51; E. Piontek, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w orzecznictwie państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” 2009, z. 5, s. 25.

24 Postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2005 r., sygn. akt III SA/Wa 679/05 (Z.U. z 2007 r., 9A/116).

25 Por. G. Janusz, *op. cit.*, s. 311-312; Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05, (Z.U. z 2007 r. nr 1B, poz. 34).

26 T.T. Koncewicz, *Europejskie i krajowe sądy tworzą coraz ściślejszą wspólnotę*, „Rzeczpospolita”, 31 stycznia 2007, s. C4.

27 Por. art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. z 2009 r. nr 33, poz. 253).

w ustawie uprawnieniem, argumentując, że takie rozszerzenie instytucji pytań także na III filar mogłoby być niezgodne z konstytucyjną zasadą państwa prawa. Ze strony prezydenta padły także zarzuty ewidentnego przedłużenia postępowania sądowego w wyniku zastosowania pytań prawnych. Zdaniem ówczesnego pełnomocnika prezydenta, A. Dudy, średni czas rozpoznawania sprawy przez TS wynosi ok. 20 miesięcy, a krótszy tryb szczególnie w tych sprawach, wprowadzony przez TS od dnia 1 marca 2008 r., będzie używany sporadycznie²⁸. Mogłoby to zatem stanowić także naruszenie prawa strony do rozpatrzenia sprawy przez właściwy i niezawisły sąd bez nieuzasadnionej zwłoki.

Sprawa rozszerzenia zakresu przedmiotowego pytań prawnych została rozpatrzona przez TK w pełnym składzie. W wyroku z dnia 18 lutego 2009 r. TK stwierdził, że instytucja pytań prejudycjalnych do TS nie stanowi naruszenia prawa do rozpatrzenia sprawy przez sąd bez nieuzasadnionej zwłoki. Zdaniem TK, polscy obywatele mają prawo zarówno do sprawnego przebiegu procesu jako szczególnej gwarancji konstytucyjnej, jak i do właściwej interpretacji i prawidłowego zastosowania prawa w trakcie postępowania. Obie te zasady mają bowiem charakter równoważny²⁹. Natomiast inną kwestią jest to, czy zaskarżona ustawa, która rozszerzała kompetencje przez państwo na rzecz organizacji międzynarodowej, została przyjęta przez parlament we właściwym trybie. Ostatecznie TK uznał, że ustawodawca jedynie dokonał uszczegółowienia kompetencji, a nie przekazania nowych. Jak podkreśla M. Wróblewski, instytucja orzeczeń prejudycjalnych w obszarze zarówno dawnego I, jak i III filara, przyczyniła się i wciąż będzie się przyczyniać do umacniania wspólnych standardów w zakresie ochrony praw podstawowych. Chodzi tu zwłaszcza o interpretację zasady *ne bis in idem*, a także orzeczeń dotyczących wykładni i ważności decyzji ramowych, pomocnych nie tylko dla sądów państw członkowskich, ale korzystnych dla wszystkich uczestników postępowania: oskarżonych, pokrzywdzonych i świadków³⁰.

Z istoty pytań prawnych wynika, iż podmiotami uczestniczącymi w tym stosunku są wyłącznie sądy państwa członkowskiego oraz TS. Organy administracji rządowej nie pośredniczą zatem w żadnym wypadku w procesie zadawania pytań prejudycjalnych. Od strony praktycznej sądy zwracają się do TS, dokonując zwięzłego opisu stanu faktycznego w języku polskim już po przeprowadzeniu całego postępowania dowodowego³¹. Następnie polskie organy sądowe przesyłają zapytanie w formie listu poleconego bezpośrednio do TS, na jego luksemburski adres. Sądy czekają następnie na odpowiedź TS, która dociera do nich w analogicznej formie. Brak takiej odpowiedzi uniemożliwia bowiem sądom zakończenie postępowania w państwie członkowskim. Jak podkreśla G. Janusz, *clara sunt non interpretanda*, gdy analogiczna sprawa została już rozstrzygnięta przed TS albo w sytuacji, kiedy z akt sprawy wynika, iż nie ma ona bezpośredniego związku z postępowaniem, które już się toczy przed sądem³². Z takim tokiem postępowania związane jest ryzyko stawiania przez sędziów pytań, które nie powinny być dopuszczalne ze względu na wypracowane istniejące już orzecznictwo³³. Sytuacja taka powodowałaby niepotrzebne przedłużanie postępowań zarówno przed sądem państwa członkowskiego, jak i w procedurze przed TS.

28 J. Kroner, *Polskie sądy mogą pytać o Trybunał*, „Rzeczpospolita” z dnia 19 lutego 2009, s. 2.

29 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. akt kp 3/08, (M.P. z 2009 r. nr 13, poz. 170).

30 M. Wróblewski, *Sądy powinny móc zapytać Trybunał*, „Rzeczpospolita”, 3 lipca 2009, s. C3.

31 P. Cioch, J. Nowińska, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2007, s. 22.

32 G. Janusz, *op. cit.*, s. 303.

33 A. Nowak-Far, *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 136.

Polska w systemie pytań prejudycjalnych

Z pytaniem prawnym do TS mogą się zwrócić polskie instytucje sądowe procedujące w postępowaniu karnym, cywilnym i sądownoadministracyjnym. W polskim systemie, na gruncie procedury cywilnej kwestie formalne nie zostały wystarczająco uregulowane. Przyjmuje się zatem, że w przypadku zwrócenia się do TS z pytaniem w konkretnej sprawie, należałoby skorzystać z instytucji odroczenia rozprawy³⁴. Podobnie należy założyć, iż forma prawna zapytania postawionego TS powinna przybrać kształt postanowienia niepodlegającego zażaleniu. Analogiczna forma powinna być zastosowana w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Na gruncie procesu karnego sąd, który zwrócił się do TS z pytaniem prawnym, jest związany odpowiedzią w przedmiocie dotyczącym takiego pytania³⁵. W takiej sytuacji zawiesza się postępowanie karne zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 22 KPK, a konieczność zadania pytania traktuje się jako swoistą „przeszkodę” uniemożliwiającą prowadzenie postępowania³⁶. Zdaniem E. Wojtaszek-Mik, pewne niejasności zachodzą w przypadku postawienia kwestii, czy odpowiedź TS może stanowić przesłankę wznowienia postępowania sądowego³⁷. Instytucja pytań prawnych w Polsce jest wzorowana na konstrukcji zapytań kierowanych do Sądu Najwyższego, nie stanowi zatem istotnego *novum*³⁸. Jak zwraca uwagę M. Wąsek-Wiaderek, skoro orzeczeniem Trybunału są związane wszystkie sądy orzekające później w sprawie, to sytuacja ta dotyczy zarówno polskiego Sądu Najwyższego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, który np. w trakcie rozpoznawania kasacji wystąpi z zapytaniem do TS i uzyska wiążącą odpowiedź³⁹. Według G. Janusza, aktywność polskich sądów w procedurze zadawania pytań w postępowaniu prejudycjalnym przed TS będzie ulegała stopniowemu zwiększeniu wraz ze znajomością prawodawstwa unijnego⁴⁰, przy czym większość spraw dotyczyła będzie kwestii podatkowych i administracyjnych.

Instytucja skargi przed instytucjami sądowymi UE

W przeciwieństwie do instytucji pytań prejudycjalnych, gdzie zaangażowanie administracji państwa członkowskiego w relacje pomiędzy sądami powszechnymi tego państwa a TS są nie tylko niewskazane, ale wręcz zabronione, o tyle w przypadku sytuacji skargi w przedmiocie naruszenia przez to państwo norm prawa unijnego, lub w braku należytej implementacji, udział jego organów jest celowy, niezbędny i zasadny⁴¹. W efekcie państwo zapewnia cały system skutecznej koordynacji działań, które jego organy muszą podjąć w celu obrony interesów, mniej lub bardziej zasadnych, w sferze wrażliwości tego państwa. Powyższy model koordynacji dotyczy zwłaszcza postępowania w sporze o naruszenie prawa unijnego, ze względu na poważne skutki

34 P. Cioch, J. Nowińska, *op. cit.*, s. 22.

35 S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*. Warszawa 2009, s. 170.

36 Por. art. 22 § 1 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. KPK (Dz.U. z 1997 r. nr 88, poz. 553, ze zm.).

37 E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzekania prejudycjalnego* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 78.

38 Art. 390 § 1 Ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – KPC (Dz.U. z 1964 r. nr 43, poz. 296, ze zm.).

39 M. Wąsek-Wiaderek, *Wystąpienie do sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach karnych* [w:] *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 145. Innego zdania jest A. Kustra przywołująca koncepcję N. McCormick; por. A. Kustra, *Kolizje norm konstytucyjnych i wspólnotowych w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 24; N. McCormick, *Beyond the Sovereign State*, „Modern Law Review” 1993, nr 56, s. 1.

40 G. Janusz, *op. cit.*, s. 319.

41 M. Domagalski, *Bez sędziów nie byłoby Unii Europejskiej. Rozmowa z prof. Markiem Saffanem*, „Rzeczpospolita”, 25 lutego 2009, s. 4.

wyroków zapadłych na niekorzyść państwa członkowskiego. W kontekście wyroku w sprawie KE przeciwko Francji z 2005 r.⁴², kwestia jest istotna dla Polski ze względu na fakt, że TS z aprobatą odniósł się do możliwości kumulatywnego stosowania kar, co w odniesieniu do Polski oznaczałoby wymiar kar w wysokości co najmniej 3 mln 610 tys. € oraz od 4,3 tys. do 260 tys. € za każdy następny dzień niewykonania wyroku⁴³.

W literaturze przedmiotu przyjęto, że polski system ma charakter rozproszony, bowiem podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie należytej obrony polskich interesów jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale nie korzysta ono z przywileju posiadania stałych zasobów kadrowych, które specjalizowałyby się jedynie w tej materii⁴⁴. Do końca 2009 r. organem odpowiedzialnym za sprawy programowania i koordynowania polskich działań przed unijnymi organami sądowymi był Komitet Integracji Europejskiej⁴⁵. Zarówno w obecnym, jak dawnym stanie prawnym, uprawnienia koordynacyjne przed wyspecjalizowanymi sądami UE w tej kwestii zostały przyznane także innym organom administracji publicznej, takim jak Ministerstwo Gospodarki⁴⁶, Urząd Regulacji Energetyki, czy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, którego Prezes posiada spore uprawnienia dotyczące zastosowania pomocy publicznej i realizowania polityki konkurencji⁴⁷. Od 1 stycznia 2010 r., operatywnym ciałem decyzyjnym, na forum którego następuje wypracowywanie, a następnie podejmowanie decyzji w sprawach europejskich, jest KSE. To głównie na MSZ spoczywa główna odpowiedzialność za koordynowanie polskiego udziału w postępowaniach przed TS, a co za tym idzie także merytoryczna obsługa KSE. Począwszy od 2010 r., forum uzgadniania stanowisk prowadzenia dyskusji oraz podejmowania bieżących decyzji w sprawach europejskich stanowi KSE⁴⁸, na którego posiedzeniach są przyjmowane polskie stanowiska w postępowaniach przed organami sądowymi UE, w tym także prowadzonych przez KE postępowaniach w sprawie naruszenia przez Polskę prawa unijnego⁴⁹.

W MSZ komórką zajmującą się procesem koordynacji udziału w postępowaniach przeciwko Polsce, a jednocześnie praktyczną obsługą merytoryczną KSE w tym zakresie, jest Departament Prawa Unii Europejskiej (DPUE). Komórka ta, jako że jest odpowiedzialna za wdrażanie prawa UE do polskiego porządku prawnego, ma obowiązek koordynować działania administracji rządowej w ramach postępowań KE Europejskiej dotyczących naruszenia prawa UE, w tym także udział Polski w postępowaniach przed Trybunałem i sądami UE⁵⁰. DPUE opracowuje stanowisko Polski w takich postępowaniach, w tym sporządza pisma procesowe i dokonuje wszelkich czynności procesowych⁵¹. W tym zakresie sporządza także analizy z zakresu prowadzonej działalności, zwłaszcza na potrzeby KSE.

42 Dz. Urz. UE z 2005 r., nr C-217, poz. 47 PL.

43 M. Nowacki, *op. cit.*, s. 57.

44 A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski...*, s. 154.

45 Odpowiedź sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej – z upoważnienia prezesa Rady Ministrów – na zapytanie nr 2376 w sprawie stanu implementacji unijnych przepisów, dane za stroną internetową: <http://orka2.sejm.gov.pl> (stan na 15 kwietnia 2010 r.).

46 Por. Decyzja nr 7 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2005 r., niepublikowane.

47 A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 154.

48 J. Borkowski, *op. cit.*, s. 11-12.

49 Art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

50 Por. Zarządzenie nr 30 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 2009 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz.U. MSZ z 2009 r. nr 7, poz. 111).

51 Por. § 53 pkt 9 *ibidem*.

Zasadniczo postępowanie o naruszenie traktatu składa się z etapu przedsporowego i etapu postępowania sądowego⁵². Za A. Nowakiem-Farem należy przyjąć następujące fazy koordynacji postępowań przed TS: fazę prerogatyw KE (zwana także fazą nieformalną), fazę administracyjną oraz fazę sądową⁵³. Udział KE, inicjujący całe postępowanie, określa art. 258 TFUE. W przypadku, kiedy KE uzna, iż państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań traktatowych na nim ciążących, to wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, tzw. *letter of formal notice*, przy czym umożliwia wcześniej takiemu państwu przedstawienie swoich uwag, np. w przypadku Polski sprawy dotyczącej wydania decyzji zezwalającej na budowę obwodnicy Augustowa przez dolinę Rospudy. Znamienne, że KE często reaguje na zawiadomienia o naruszeniu unijnego prawa przez państwo członkowskie, które jest składane przez różne podmioty, zwłaszcza jak w przypadku Rospudy, przez organizacje ekologiczne⁵⁴. Z orzeczenia w sprawie KE przeciwko Société Nationale Interprofessionnelle de la Tomate (Sonito) *et al.* z 1982 r., wynika jednoznacznie, że KE *de facto* posiada całkowitą swobodę w podjęciu decyzji, czy wszcząć postępowanie przeciwko konkretnemu państwu, czy też nie⁵⁵. Jak podkreśla A. G. Ibañez, ta faza postępowania ma charakter poufny, ze względu na fakt, iż KE na tym etapie nie udziela żadnych konkretnych informacji dotyczących treści skargi KE do TS⁵⁶.

Z fazą administracyjną mamy do czynienia w sytuacji, gdy państwo członkowskie odpowiedziało KE na jej zarzuty zawarte w *reasoned opinion*, zanim wystąpiła ona ze skargą do TS, albo przynajmniej przedstawiło jej swoje stanowisko⁵⁷. Na tym etapie celem jest przede wszystkim odpowiednie uzgodnienie stanowiska państwa członkowskiego z repliką stanowiska KE. W przypadku takiego sporu, stosunki Polski z KE są utrzymywane przez Stałe Przedstawicielstwo w Brukseli, które przekazuje pismo z uwagami formalnymi właściwemu sekretarzowi stanu do spraw prawnych i traktatowych w MSZ. Następnie MSZ przesyła takie pismo do właściwego ministerstwa (tzw. resortu wiodącego, którym w przypadku Rospudy było Ministerstwo Środowiska), i z nim zostaje uzgodnione wspólne stanowisko, wniesione następnie na posiedzenie KSE. Stanowisko to staje się wiążącym stanowiskiem Polski z chwilą jego przyjęcia w Komitecie. Szanse powodzenia takiego uzgodnienia są uzależnione od sposobu przedstawiania informacji przez państwo członkowskie KE, a także postępowań w analogicznych sprawach, które jeszcze toczą się przed KE albo już zawisły przed TS. Formalnie chodzi o wykazanie, iż państwo stosuje się do tzw. zasady lojalności⁵⁸, co w praktyce udaje się uzyskać jedynie dzięki skuteczności pełnomocników reprezentujących interesy tego państwa. W sytuacji, kiedy państwo nie zastosuje się do opinii w oznaczonym terminie albo gdy wyjaśnienia danego państwa są dla niej niewystarczające, to KE jest uprawniona wnieść sprawę do TS.

Faza sądowa rozpoczyna się z chwilą wniesienia skargi do TS albo do Sądu⁵⁹. W interesie państwa członkowskiego jest wówczas zapewnienie należytej reprezentacji interesów w procesie poprzez ustanowienie skutecznych pełnomocników. Zgodnie ze sta-

52 J. Młynarski, J. Pawelec, *op. cit.*, s. 81. G. Janusz podkreśla, że ta faza jest nieformalna, gdyż nie jest określona przepisem traktatowym, a ma wyłącznie charakter wstępny dla KE oczekującej na odpowiedź państwa, a w przypadku odpowiedzi niesatysfakcjonującej dopiero zaczyna się właściwa faza administracyjna, czyli zwrócenie się przez KE z umotywowaną opinią.

53 A. Nowak-Far, *Krajowa administracja...*, s. 129-131.

54 Por. dawny art. 226 TWE.

55 Por. sygn. akt C-87/89.

56 A. G. Ibañez, *The Administrative Supervision and Enforcement of EC Law: Powers, Procedures and limits*, Oxford-Portland 1999, s. 230.

57 J. Młynarski, J. Pawelec, *op. cit.*, s. 81.

58 Dawny art. 10 TWE.

59 Dawny Sąd Pierwszej Instancji.

tutem TS, państwa członkowskie i instytucje Unii reprezentuje przed TS pełnomocnik ustanawiany każdorazowo dla sprawy, którego może wspomagać doradca, adwokat albo radca prawny⁶⁰. Umocowani pełnomocnicy danego państwa korzystają w dość szerokim stopniu z przywilejów, immunitetów oraz innych ułatwień o charakterze funkcjonalnym⁶¹. Prawo do reprezentowania państwa członkowskiego posiadają także nauczyciele akademicki⁶². Istotne jest również wsparcie merytoryczne pochodzące z państwa członkowskiego, w postaci wszelkiego rodzaju informacji i analiz, o które może wystąpić także bezpośrednio TS i Sąd. W trakcie całego postępowania przestrzegana jest korzystna, jak podkreśla A. Nowak-Far, dla państwa członkowskiego zasada autonomii proceduralnej, pozwalająca przyjmować najlepsze dla nich rozwiązania⁶³. Pewnym problemem może okazać się upolitycznienie spraw, takich jak kwestia Rospudy, zawisłych przed TS⁶⁴. Nagłośnienie w mediach oraz podporządkowanie postępowania życiu politycznemu zdecydowanie zmniejszają możliwość skutecznego oddziaływania na przebieg sprawy przed TS⁶⁵. Należy się także zgodzić z poglądem, że brak koordynacji postępowań przed TS oraz polskimi sądami ma bezpośrednie przełożenie na wyrok TS albo Sądu kończącego fazę sądową, a rozpoczynającego fazę egzekucji wyroku.

Zakończenie

Terminowemu i skutecznemu wykonywaniu ekstraordynaryjnych zadań służą specjalne procedury koordynacyjne. W razie podniesienia zarzutu nieważności aktu unijnego sąd, przed którym toczy się postępowanie, ma prawo zwrócić się bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o wykładnię przepisu. Natomiast w przypadku postępowania w sporze o naruszenie prawa unijnego, ze względu na poważne skutki ewentualnego wyroku wywołującego niekorzystne skutki w sferze interesów państwa członkowskiego, konieczna staje się koordynacja takiego postępowania, zapewniona przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Dotychczasowa praktyka w tym zakresie, w tym zwłaszcza nagłośnienie medialne spraw, pozostawia jednak sporo do życzenia. Z polskiej perspektywy każde orzeczenie może posiadać bowiem istotne znaczenie, a jego właściwa wykładania wpływa na należytą i terminową transpozycję norm prawa do polskiego porządku wewnętrznego.

Summary

Poland as a EU Member State is responsible for the implementation of the EU law in the proper way. European Union has some instruments, which allow the proper application of the law in the internal national legal system. Such instruments are the judicial authorities of a particular Member State. By contrast, the secondary instrument in the EU system is a complaint before the judicial institutions of the European Union: Court of Justice, General Court and specialized courts. Coordination of participation in the proceedings before the Community Courts is both a right and a duty of a Member State acting in this process as a participant before the Court of Justice of the European Union, the General Court and specialized courts. From the perspective of a Member

60 Por. art. 19 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE z 2008 r. nr C 115/210 PL.

61 Por. art. 32-34 Regulaminu Postępowania Przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 19 czerwca 1991 r. (wersja skonsolidowana), Dz. Urz. UE z 2010 r. nr L/92 PL.

62 Por. art. 36 *ibidem*.

63 A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 132.

64 Nawet 2 miliardy złotych zapłacimy za protesty ekologów, „Gazeta Prawna”, 15 grudnia 2008, s. 2-3.

65 J. Młynarski, J. Pawelec, *op. cit.*, s. 82.

State, any ruling of the Court may seem important, because their rule is to make the significant interpretation of EU law, affected by proper and timely transposition of standards into the Polish legal system.