Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 18 czerwca 2024 r.[1]

Sprawa C-144/23

KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo, d. o. o.
przeciwko
Republice Słowenii

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Vrhovno sodišče (sąd najwyższy, Słowenia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 akapit trzeci TFUE – Obowiązek złożenia przez sąd ostatniej instancji wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Odstępstwa od tego obowiązku – Linia orzecznictwa wytyczona wyrokiem CILFIT – Mechanizm filtrujący – Sąd najwyższy państwa członkowskiego – Przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania – Orzeczenie oddalające wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania – Artykuł 47 Karty – Prawo do sprawiedliwego procesu – Uzasadnienie

I. Wprowadzenie

1. Napotykane przez organy sądowe, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym, trudności w skutecznym zarządzaniu ich repertoriami ze względu na dużą liczbę wnoszonych do nich sporów z pewnością nie są zjawiskiem nowym. Z oczywistych względów problem ten był zawsze bardziej dotkliwie odczuwany przez sądy osadzone na szczycie systemu sądownictwa, którym zasadniczo przypisuje się rolę zapewnienia spójności i ścisłości orzecznictwa[2].

2. Ryzyko związane z nadmiernym obciążeniem pracą jest oczywiste, a zatem nie wymaga więcej niż krótkiej wzmianki: między innymi znaczne opóźnienia w rozpatrywaniu spraw, niższa jakość orzeczeń sądowych, przedłużający się stan niepewności prawnej, wyższe koszty postępowania sądowego dla zainteresowanych osób i, bardziej pośrednio, dla społeczeństwa jako całości.

3. Jednym z mechanizmów tradycyjnie stosowanych w celu umożliwienia sądom najwyższej instancji zachowania kontroli nad swoimi repertoriami, a tym samym ograniczenia wyżej wspomnianego ryzyka, jest przyznanie im możliwości wyboru, w większym lub mniejszym stopniu, spraw (lub, w niektórych systemach, również kwestii prawnych), które chcą rozpatrywać

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Zobacz na przykład R. Norkus, „Introductory report –The Filtering of Appeals to the supreme courts", Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, Dublin, 2015, s. 2 – w odniesieniu do przykładu z XVI wieku.

i rozstrzygać [3]. Analiza sporządzona przez Dyrekcję Badań i Dokumentacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kwietniu 2013 r. wykazała, że w ostatnich dziesięcioleciach w państwach członkowskich Unii Europejskiej zaistniała pewna tendencja do ustanawiania *mechanizmów filtrowania* odwołań do sądu najwyższej instancji. W rzeczywistości niektóre formy mechanizmów filtrowania istnieją obecnie w kilku państwach członkowskich [4]. Ponadto w 2019 r. zmieniono statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej „statutem") [5] w celu wprowadzenia mechanizmu filtrowania odwołań dotyczących decyzji niektórych agencji i urzędów Unii Europejskiej [6].

4. Z analizy tej wynika jednak również, że w niektórych państwach członkowskich wprowadzenie podobnych mechanizmów zostało uznane za problematyczne (lub wprost odrzucone), ponieważ chociaż mogą one pomóc sądom krajowym w skuteczniejszym zarządzaniu ich repertoriami, mechanizmy te skutkują również ograniczeniem dostępu do sądu niektórym stronom procesowym. W związku z tym może to powodować pewne konflikty w odniesieniu do prawa do skutecznego sądowego środka odwoławczego, uznanego w odpowiednich przepisach krajowych, art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC"), a także – co nie mniej ważne – art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą").

5. W niniejszej sprawie na pierwszy plan wysuwa się dość szczególny aspekt w tym względzie. W istocie do Trybunału zwrócono się z zapytaniem, czy – a jeśli tak, to na jakich warunkach – istnienie mechanizmów filtrujących na szczeblu krajowym można pogodzić z *obowiązkiem*, jaki na mocy art. 267 akapit trzeci TFUE spoczywa na sądach krajowych ostatniej instancji w zakresie zwracania się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, gdy w toczącym się przed nimi postępowaniach podniesiona zostanie kwestia wykładni prawa Unii.

II. Przepisy prawa krajowego

6. Artykuł 367 ust. 1 Zakon o pravdnem postopku (kodeksu postępowania cywilnego, zwanego dalej „ZPP [7]"), mający zastosowanie do sporów administracyjnych na mocy art. 22 ust. 1 Zakon o upravnem sporu (ustawy o postępowaniu administracyjnym) [8], w brzmieniu mającym zastosowanie w postępowaniu głównym, stanowi:

„Strony mogą wnieść skargę rewizyjną od prawomocnego wyroku wydanego w drugiej instancji w terminie 15 dni od dnia doręczenia im orzeczenia sądu najwyższego o przyjęciu skargi rewizyjnej do rozpoznania".

[3] Jednym z najbardziej znanych takich mechanizmów jest ten oparty na postępowaniu w trybie *writ of certiorari* w odniesieniu do odwołań przed sądem najwyższym Stanów Zjednoczonych [wprowadzony przez Judiciary Act (ustawę o sądownictwie) z 1891 r.].

[4] Analiza 13/006.

[5] Zobacz art. 58a statutu, w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/629 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającym Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2019, L 111, s. 1). W celu uzupełnienia należy dodać, że zakres tego przepisu został rozszerzony wraz z przyjęciem przez prawodawcę Unii w kwietniu 2024 r. nowego rozporządzenia zmieniającego statut, zgodnie z wnioskiem w tym przedmiocie złożonym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w grudniu 2022 r.

[6] Zasadniczo w ramach tego mechanizmu odwołania wnoszone w sprawach, które zostały już dwukrotnie rozpatrzone, najpierw przez niezależną izbę odwoławczą, a następnie przez Sąd, nie są dopuszczane do postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, chyba że zostanie wykazane, że podnoszą one kwestię istotną dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii.

[7] *Uradni list RS*, nr 73/07.

[8] *Uradni list RS*, nr 105/06.

7. Zgodnie z postanowieniami art. 367a ZPP:

„(1) Sąd przyjmuje skargę rewizyjną do rozpoznania, jeżeli można oczekiwać, że orzeczenie sądu najwyższego rozstrzygnie kwestię prawną istotną dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub rozwoju prawa poprzez orzecznictwo. W szczególności sąd przyjmuje skargę rewizyjną do rozpoznania w następujących przypadkach:

– jeżeli występuje kwestia prawna, w odniesieniu do której orzeczenie sądu drugiej instancji odbiega od orzecznictwa sądu najwyższego; lub

– jeżeli występuje kwestia prawna, co do której nie istnieje orzecznictwo sądu najwyższego, w szczególności jeżeli orzecznictwo sądów wyższej instancji nie jest jednolite; lub

– jeżeli występuje kwestia prawna, co do której orzecznictwo sądu najwyższego nie jest jednolite.

(2) Sąd najwyższy rozstrzyga o przyjęciu skargi rewizyjnej do rozpoznania na podstawie wniosku strony o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania”.

8. Artykuł 367b ZPP stanowi:

„(1) Strona składa wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania w terminie 30 dni od doręczenia prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji.

(2) Wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania należy złożyć do sądu najwyższego.

[…]

(4) We wniosku o przyjęciu skargi rewizyjnej do rozpoznania strona określa w sposób precyzyjny i konkretny sporną kwestię prawną i przepis prawa, który miał zostać naruszony, okoliczności wskazujące na znaczenie tej kwestii oraz zwięzłe uzasadnienie powodów, dla których sąd drugiej instancji orzekł w tej kwestii niezgodnie z prawem; strona ta opisuje w sposób precyzyjny i konkretny zarzucane uchybienia proceduralne i w ten sam sposób wykazuje istnienie orzecznictwa sądu najwyższego, od którego orzeczenie rzekomo odbiega, lub niespójności orzecznictwa”.

9. Artykuł 367c ZPP stanowi:

„(1) Sąd najwyższy rozstrzyga w składzie trzech sędziów w drodze postanowienia w przedmiocie wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania.

(2) Do celów uzasadnienia w przypadku wydania orzeczenia o oddaleniu wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania wystarczy, by sąd odniósł się ogólnie do braku spełnienia przesłanek określonych w art. 367a niniejszej ustawy.

(3) W postanowieniu o przyjęciu skargi rewizyjnej do rozpoznania sąd lub trybunał wskazuje, w jakiej części lub w odniesieniu do jakich konkretnych kwestii prawnych skarga rewizyjna zostaje przyjęta do rozpoznania.

(4) Od orzeczenia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania nie przysługuje odwołanie”.

10. Artykuł 370 ZPP stanowi:

„(1) Skarga rewizyjna może zostać wniesiona z powodu istotnego naruszenia przepisów regulujących postępowanie przed sądem pierwszej instancji, na które strona powołała się przed sądem drugiej instancji, z powodu istotnego naruszenia przepisów regulujących postępowanie przed sądem drugiej instancji lub z powodu naruszenia prawa.

(2) Wniosek o kontrolę sądową nie może być złożony na podstawie błędnych lub niepełnych ustaleń faktycznych".

11. Artykuł 371 ZPP stanowi:

„Sąd odwoławczy dokonuje kontroli zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie i w odniesieniu do konkretnych kwestii prawnych, w odniesieniu do których przyjęto skargę rewizyjną do rozpoznania".

III. Stan faktyczny, postępowanie oraz pytania prejudycjalne

12. KUBERA, trgovanje s hrano in pijačo d. o. o. (zwana dalej „spółką Kubera"), strona wnosząca skargę rewizyjną, nabyła w Turcji puszki napoju Red Bull wyprodukowane w Austrii i przewiozła je statkiem do portu w Koperze (Słowenia), gdzie wszczęto postępowanie celne.

13. W dniu 15 września 2021 r. Finančna uprava Republike Slovenije (organ podatkowy Republiki Słowenii) wydał decyzję, w której, w związku z podejrzeniem naruszenia prawa własności intelektualnej zgodnie z art. 17 rozporządzenia (UE) nr 608/2013[9], zawiesił postępowanie celne i dokonał zajęcia towarów. Następnie, w dniu 5 października 2021 r., ten sam organ państwowy wydał dwie decyzje, w których postanowił dokonać zajęcia towarów spółki Kubera do czasu rozstrzygnięcia sporu wszczętego przez uprawnioną spółkę Red Bull GmbH (Austria) w celu ochrony przysługujących jej praw własności intelektualnej.

14. Spółka Kubera wniosła na te decyzje dwa odwołania w trybie administracyjnym, które zostały oddalone. Następnie wniosła ona na te decyzje dwie skargi, które zostały oddalone przez Upravno sodišče (sąd administracyjny, Słowenia) na podstawie, między innymi, art. 1 rozporządzenia nr 608/2013.

15. Reagując na tę orzeczenia Upravno sodišče (sądu administracyjnego), spółka Kubera złożyła dwa wnioski do Vrhovno sodišče (sądu najwyższego, Słowenia) o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, podnosząc jako istotną kwestię prawną wykładnię art. 1 ust. 5 rozporządzenia nr 608/2013 w związku z motywem 6 tego rozporządzenia. W tych wnioskach spółka Kubera wniosła również do Vrhovno sodišče (sądu najwyższego), na wypadek gdyby rozporządzenie nr 608/2013 nie zostało zinterpretowane w sugerowany przez nią sposób, o zawieszenie postępowania i skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości. W tym względzie spółka Kubera podnosi, że na przedstawione pytanie w niniejszej sprawie nie ma odpowiedzi ani w orzecznictwie Unii Europejskiej, ani w orzecznictwie krajowym, pomimo jego znaczenia dla rozgraniczenia kompetencji organów celnych.

[9] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 (Dz.U. 2013, L 181, s. 15).

16. W postępowaniu głównym, zdaniem Vrhovno sodišče (sądu najwyższego), przepisy ZPP (zwane dalej „rozpatrywanymi przepisami krajowymi") nie pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania ze względu na to, że przesłanki przewidziane w tym celu w tej ustawie nie zostały, co do zasady, spełnione. Sąd ten jednak zastanawia się, czy przy rozstrzyganiu w przedmiocie wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania jest on również zobowiązany do dokonania oceny co do istoty wniosku jednej ze stron o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym zgodnie z przesłankami określonymi art. 267 TFUE, oraz jeżeli stwierdzi, że przesłanki wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym nie zostały spełnione, czy jest zobowiązany na podstawie art. 47 Karty do uzasadnienia tej oceny w postanowieniu oddalającym wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania.

17. W tym kontekście Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 267 akapit trzeci TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi [kodeksu postępowania cywilnego], na podstawie którego Vrhovno sodišče [sąd najwyższy], w ramach postępowania w sprawie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania […], nie bada, czy z wniosku jednej ze stron o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z odesłaniem prejudycjalnym wynika obowiązek zwrócenia się przez Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy art. 47 Karty należy, w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia orzeczeń sądowych, interpretować w ten sposób, że orzeczenie procesowe oddalające wniosek jednej ze stron o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania […] zgodnie z kodeksem postępowania cywilnego stanowi »orzeczenie sądowe«, w którym należy wskazać powody, dla których wniosek strony o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z odesłaniem prejudycjalnym nie może zostać uwzględniony w danej sprawie?".

18. Uwagi na piśmie przedstawili spółka Kubera, rząd słoweński oraz Komisja Europejska. W dniu 6 marca 2024 r. odbyła się rozprawa, na której rządy niemiecki, łotewski, niderlandzki, słoweński i fiński oraz Komisja przedstawiły argumenty ustnie.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pytania pierwszego

19. Poprzez swe pierwsze pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 267 akapit trzeci TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi w postępowaniu w przedmiocie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania sąd krajowy ostatniej instancji nie jest zobowiązany do zbadania, czy może być zobowiązany do zwrócenia się do Trybunału z jednym lub większą liczbą pytań prejudycjalnych, niezależnie od wniosku strony w tym przedmiocie.

20. Dla jasności wywodu – kwestie podniesione w tym pytaniu dotyczą wyłącznie pytań o *wykładnię* prawa Unii [10] podniesionych przed sądem krajowym ostatniej instancji, w sytuacji, w której zastosowanie ma mechanizm filtrujący przyznający danemu sądowi pewną *swobodę oceny* w wyborze spraw, które zostaną rozpoznane i rozstrzygnięte.

21. W istocie w niniejszym postępowaniu przedstawiono Trybunałowi dwa stanowiska. W pewnym uproszczeniu są one następujące.

22. Z jednej strony rządy łotewski, niderlandzki, słoweński i fiński – choć z pewnymi niuansami pomiędzy ich stanowiskami – sugerują negatywną odpowiedź na przedłożone Trybunałowi pytanie pierwsze. Uważają one, że jeżeli sąd krajowy ostatniej instancji zadecyduje, w świetle kryteriów ustanowionych w prawie krajowym, że skarga rewizyjna nie powinna zostać przyjęta do rozpoznania, to znaczy, że nie podniesiono prawidłowo żadnej kwestii związanej z prawem Unii. W rzeczywistości przedmiotowy sąd nie bada argumentów co do istoty sprawy przedstawionych przez stronę wnoszącą skargę rewizyjną, a jedynie oddala skargę rewizyjną ze względów proceduralnych. W takich okolicznościach obowiązek zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie może zostać uruchomiony. W związku z tym, pod warunkiem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności, mechanizmy filtrujące takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, są – jak twierdzą te rządy – per se zgodne z prawem Unii. W tym względzie powołują się one głównie na wyrok Trybunału w sprawie Aquino [11].

23. Z drugiej strony spółka Kubera, rząd niemiecki i Komisja proponują udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze. Uważają one, że mechanizmy filtrujące, takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, nie są zgodne z prawem Unii, chyba że w pewnym momencie postępowania (na etapie wstępnym lub na kolejnym etapie) sąd krajowy rozważy kwestię, czy w wyniku wniosku strony o zwrócenie się do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE powstaje obowiązek wystąpienia przez niego z odesłaniem prejudycjalnym. W związku z tym jeżeli kwestia prawa Unii została należycie podniesiona, sąd ten powinien wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym – jak twierdzą ci uczestnicy postępowania – niezależnie od tego, czy spełnione są kryteria filtrowania określone w prawie krajowym. Uczestnicy ci powołują się w szczególności na wyroki Trybunału w sprawach CILFIT i Consorzio [12].

24. W niniejszej opinii wyjaśnię, dlaczego uważam, że prawidłowa wykładnia art. 267 akapit trzeci TFUE leży niejako *pośrodku* między dwoma opisanymi powyżej stanowiskami. Po kilku uwagach wstępnych (część 1) zacznę od wyjaśnienia, dlaczego nie mogę w pełni podzielić poglądów wyrażonych przez rządy łotewski, niderlandzki, słoweński i fiński, które proponują to, co moim zdaniem jest raczej luźną wykładnią tego postanowienia (część 2). Następnie wyjaśnię, dlaczego interpretacja postanowienia zaproponowana przez spółkę Kubera, rząd niemiecki i Komisję jest co do zasady prawidłowa, ale nieco zbyt rygorystyczna (część 3). Na podstawie powyższego ostatecznie zaproponuję Trybunałowi, jakiej odpowiedzi powinien udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne (część 4).

[10] W niniejszej opinii nie będę omawiać odesłań dotyczących *ważności* aktów Unii, ponieważ kwestia ta nie ma znaczenia dla rozpatrywanej sprawy. Wystarczy wskazać, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że sądy krajowe – w tym te, które nie są sądami ostatniej instancji – nie korzystają z żadnej swobody oceny, gdy mają wątpliwości co do ważności aktu Unii. Sądy krajowe nie są uprawnione do stwierdzenia nieważności danego aktu i w związku z tym są zobowiązane do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452, pkt 20).

[11] Wyrok z dnia 15 marca 2017 r. (C-3/16, zwany dalej „wyrokiem Aquino", EU:C:2017:209).

[12] Wyroki: z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (283/81, zwany dalej „wyrokiem CILFIT", EU:C:1982:335); z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, zwany dalej „wyrokiem Consorzio", EU:C:2021:799).

1. Uwaga wstępna: Prawo Unii jest neutralne wobec mechanizmów filtrujących

25. Jak wspomniano we wstępie do niniejszej opinii, wśród prawników i decydentów toczy się ożywiona dyskusja na temat możliwości posiadania mechanizmów, które pozwalają sądom najwyższej instancji na filtrowanie wnoszonych do nich środków odwoławczych. Jest to jednak element, który na tym pierwszym etapie nie ma bezpośredniego znaczenia dla niniejszej sprawy, ponieważ prawo Unii może być jedynie „neutralne" w tym względzie.

26. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, w tym ustanowienie, skład, kompetencje i funkcjonowanie sądów krajowych, należy do kompetencji państw członkowskich. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii [13].

27. Ponadto, jak wynika z art. 4 ust. 2 TUE, Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, skutkiem czego państwa te dysponują szerokim zakresem uznania w celu kształtowani swojego sądownictwa [14].

28. Co więcej, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej w przypadku braku harmonizacji procedur krajowych to prawo krajowe każdego państwa członkowskiego winno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii [15]. Tak się dzieje, pod warunkiem jednak, że te przepisy krajowe nie są mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) [16].

29. Wreszcie pragnę dodać, że Trybunał jasno dał do zrozumienia, że celem traktatów nie było wprowadzanie innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa Unii niż środki przewidziane w prawie krajowym. Odmiennie byłoby tylko w przypadku, gdyby z całościowej konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, iż brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii [17]. W związku z tym to na ogół sądy krajowe mają obowiązek interpretować zasady proceduralne mające zastosowanie w zawisłych przed nimi sprawach w taki sposób, aby zasady te mogły w miarę możliwości zapewniać przestrzeganie prawa Unii [18].

[13] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutek orzeczeń sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 38); z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 63).

[14] Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 73).

[15] Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 142 i przytoczone tam orzecznictwo).

[16] Zobacz między innymi wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

[17] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

[18] Zobacz podobnie ibidem, pkt 44.

30. Na podstawie powyższego zgadzam się z rządami, które podkreślają szerokie pole manewru, jakie państwa członkowskie posiadają w tej kwestii. W istocie to każde państwo członkowskie decyduje, czy należy ustanowić mechanizm filtrowania, a jeśli tak, wybiera odpowiedni model, warunki jego stosowania i szczegółowe związane z nim zasady proceduralne.

31. Jednakże, jak jasno wynika z orzecznictwa, o którym mowa powyżej, faktem pozostaje, że wykonując swoje kompetencje w tej dziedzinie, państwa członkowskie są nadal zobowiązane do przestrzegania prawa Unii. W następnej części niniejszej opinii wyjaśnię, dlaczego argumenty dotyczące zgodności per se mechanizmów filtrujących, takich jak ten będący przedmiotem sporu, z prawem Unii mnie nie przekonują.

2. Mechanizmy filtrujące: swoboda uznania „tylnymi drzwiami”?

32. Jak wyjaśniono powyżej, niektóre rządy podnoszą, w skrócie, że mechanizmy filtrujące są zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że spełnione są wymogi równoważności i skuteczności. W związku z tym kładą szczególny nacisk na wymóg równoważności: tak długo, jak długo kwestie prawa krajowego i prawa Unii są traktowane w równoważny sposób, mechanizm filtrowania należy uznać za zasadniczo zgodny z art. 267 akapit trzeci TFUE.

33. Punkt wyjścia takiego rozumowania jest zasadniczo prawidłowy: podobnie jak w innych sprawach dotyczących krajowych postępowań sądowych zasada autonomii proceduralnej jest zasadniczo głównym punktem wyjścia. W aktach sprawy nie ma również żadnego elementu, który mógłby podać w wątpliwość fakt, energicznie podkreślany przez rząd Słowenii, że w jego krajowym systemie prawnym zasada *równoważności* jest przestrzegana [19]. Rozumiem, że stosując kryteria przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania określone w prawie krajowym, Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) ma traktować kwestie prawa krajowego i kwestie prawa Unii w równoważny sposób.

34. Jest jednak całkiem jasne, że powyższe jest konieczne, ale niewystarczające dla celów niniejszej analizy. Moim zdaniem rządy te popełniają błąd, nie zwracając prawie żadnej uwagi na wymóg *skuteczności*, który ma natomiast kluczowe znaczenie w niniejszym kontekście w dwóch aspektach: (i) jako effet utile przepisu i (ii) jako odpowiednia ochrona praw jednostek zaangażowanych w spór. Szereg elementów skłania mnie do takiego poglądu: interpretacja ta jest sprzeczna z obowiązkiem określonym w tym przepisie [litera a) poniżej], jest niezgodna z utrwalonym orzecznictwem wytyczonym wyrokiem CILFIT [litery b) i c)] oraz, bardziej ogólnie, pomija charakter i cel postępowania prejudycjalnego [litera d)]. Przeanalizuję te aspekty po kolei.

a) Brzmienie art. 267 akapit trzeci TFUE

35. Zgodnie z art. 267 akapit drugi TFUE w przypadku gdy pytanie związane z wykładnią przepisów prawa Unii jest podniesione przed sądem krajowym, sąd ten „*może*, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem

[19] Wrócę do tej kwestii poniżej, w punktach 117–120 niniejszej opinii.

o rozpatrzenie tego pytania”[20]. Z kolei akapit trzeci tego postanowienia stanowi, że „w przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem [ostatniej instancji], sąd ten *jest zobowiązany* wnieść sprawę do Trybunału”[21].

36. W świetle brzmienia tego postanowienia Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że art. 267 TFUE przyznaje sądom krajowym jak *najszersze uprawnienie* do wystąpienia do Trybunału, jeśli uznają one, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią przepisów prawa Unii niezbędną do rozstrzygnięcia rozpatrywanego przez te sądy sporu. Jednakże w przypadku sądów ostatniej instancji uprawnienie to *„przekształca się* wręcz – z zastrzeżeniem wyjątków uznanych w orzecznictwie Trybunału – w *obowiązek* wystąpienia do Trybunału z odesłaniem w trybie prejudycjalnym”[22].

37. W tym kontekście nie można zapominać, że uprawnienie sądów krajowych do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym wynika z samego traktatu. To właśnie art. 267 TFUE przyznaje każdemu sądowi w każdym państwie członkowskim uprawnienie – a w przypadku orzekania w ostatniej instancji nakłada na nie obowiązek – zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi. Uprawnienia tego (i związanego z nim obowiązku) nie można oceniać na podstawie prawa krajowego[23].

38. Z tego wynika, że przepis prawa krajowego nie może *stanąć na przeszkodzie* skorzystaniu przez sąd krajowy z tego uprawnienia względnie wywiązaniu się z tego obowiązku, określonych w art. 267 TFUE, gdyż cechy te stanowią nieodłączne elementy systemu współpracy ustanowionego na mocy tego postanowienia. Ponadto Trybunał także orzekł, że przepis krajowy, który skutkuje *powstrzymaniem się* przez sąd krajowy od zadania pytań prejudycjalnych Trybunałowi, może, kiedy narusza przyznane sądom krajowym w art. 267 TFUE prerogatywy i przez to podważa tę współpracę, być niezgodny z prawem Unii[24].

39. Wydaje mi się, że mechanizmy filtrujące, które pozwalają, w większym lub mniejszym stopniu, sądom krajowym na wybór spraw, mogą, w pewnych okolicznościach, uniemożliwić sądom krajowym wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym – lub przynajmniej powstrzymać je od tego – za każdym razem, gdy sprawa nie spełnia kryteriów filtrujących określonych w prawie krajowym.

40. Na przykład w ramach mechanizmu takiego jak rozpatrywany sąd krajowy zbada istotę kwestii prawa Unii podniesionej przez stronę, a w konsekwencji czy spełnione są przesłanki określone w art. 267 akapit trzeci TFUE, *tylko wtedy*, gdy dojdzie do wniosku, że podniesione kwestie są „istotne”. W pozostałych przypadkach sąd krajowy nawet nie rozważy, czy obowiązek określony w tym postanowieniu może zostać uruchomiony – a decyzja ta jest w dużej mierze wynikiem *wyboru* dokonanego przez sam sąd krajowy. Rzeczywiście, ogólne kryteria dopuszczania środków odwoławczych, takie jak istotność sprawy, nieuchronnie wiążą się z ocenami, które są w pewnym stopniu uznaniowe.

[20] Podkreślenie moje.

[21] Podkreślenie moje.

[22] Zobacz niedawny wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442, pkt 155, 156 i przytoczone tam orzecznictwo). Podkreślenie moje.

[23] Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, pkt 15, 21).

[24] Zobacz na przykład wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu najwyższego – Skargi) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 93, 94 i przytoczone tam orzecznictwo).

41. Może być prawdą, że, jak napisał filozof prawa Ronald Dworkin, „swoboda uznania, podobnie jak dziura w pączku, nie istnieje inaczej niż jako obszar pozostawiony otwarty przez otaczający pas ograniczeń [i] jest zatem pojęciem względnym”[25]. Niemniej jednak fakt, że sądy krajowe nie korzystają z nieograniczonej swobody uznania, będąc w pewnym stopniu ograniczone kryteriami określonymi w ustawodawstwie krajowym, nie umniejsza faktu, że nawet ta *względna swoboda uznania* – w zakresie decydowania, czy podniesiona kwestia jest wystarczająco ważna – nie jest dozwolona na mocy traktatu.

42. Jak wyjaśniono, art. 267 TFUE wprowadza wyraźne rozróżnienie między sądami ostatniej instancji a innymi sądami. Podczas gdy te ostatnie korzystają z (szerokiej) swobody uznania w zakresie występowania z odesłaniami prejudycjalnymi, te poprzednie nie mają takiej możliwości. Zasadniczo poprzez mechanizm filtrujący prawo krajowe przywraca sądom krajowym ostatniej instancji swobodę uznania, którą traktat UE starał się wyłączyć.

43. W tym względzie podnoszono jednak, że obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE jest ograniczony do kwestii, w odniesieniu do których – jak stanowi akapit drugi tego samego postanowienia – „decyzja jest niezbędna [sądowi odsyłającemu] do wydania wyroku”. Jeżeli sąd krajowy nie uzna podniesionych kwestii za istotne, wówczas – zgodnie z tym argumentem – nie będzie potrzebował odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości, aby wydać orzeczenie końcowe w sprawie.

44. Nie zgadzam się z tym poglądem. Trybunał konsekwentnie orzekał, że wyrażenie „wydanie wyroku” w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE „należy interpretować szeroko, tak by uniknąć sytuacji, w której wiele kwestii proceduralnych zostałoby uznanych za niedopuszczalne i nie mogłoby stać się przedmiotem wykładni dokonywanej przez Trybunał. Wyrażenie to należy zatem interpretować w ten sposób, że obejmuje ono całe postępowanie prowadzące do wydania wyroku przez sąd krajowy, tak aby Trybunał był w stanie dokonać wykładni wszystkich przepisów proceduralnych prawa Unii, które sąd odsyłający jest zobowiązany stosować w celu wydania orzeczenia”[26].

45. Dlatego też okoliczność, że pytanie przedłożone przez stronę może dotyczyć kwestii proceduralnej, w tym takiej, która powinna zostać rozpatrzona in limine litis, zanim sąd odsyłający orzeknie co do istoty sporu[27] (in casu – w celu wydania orzeczenia w przedmiocie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania), oraz że orzeczenie wydane w tym względzie przez sąd odsyłający nie przybiera formy „wyroku” ani rozstrzygnięcia co do istoty sprawy[28], nie umniejsza „niezbędności” pytania.

46. Nie można również twierdzić, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w kwestii wykładni podniesionej przez stronę nie jest niezbędne, gdy sąd krajowy ostatniej instancji orzekł, że taka kwestia, zgodnie z kryteriami określonymi w prawie krajowym, nie jest wystarczająco istotna dla uzasadnienia środka odwoławczego. Jak wyjaśnię później, „niezbędność” należy rozumieć jako zdolność danej kwestii do wywarcia wpływu na wynik sprawy (w dużym uproszczeniu: kto wygrywa, kto przegrywa i dlaczego). Stanowisko przeciwne byłoby równoznaczne, jak wskazano

[25] R. Dworkin, Taking Rights Seriously, Harvard University Press, Cambridge, 1978, s. 31.

[26] Zobacz na przykład wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Fahnenbrock i in. (C-226/13, C-245/13 i C-247/13, EU:C:2015:383, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

[27] Zobacz na przykład wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim i in. (od C-748/19 do C-754/19, EU:C:2021:931, pkt 49).

[28] Zobacz między innymi wyroki: z dnia 3 lipca 2019 r., Eurobolt (C-644/17, EU:C:2019:555, pkt 32); z dnia 4 września 2019 r., Salvoni (C-347/18, EU:C:2019:661, pkt 46).

w pkt 41 powyżej, z przyznaniem sądowi krajowemu uprawnienia do decydowania, które kwestie powinny zostać przekazane Trybunałowi na podstawie art. 267 TFUE, a które nie, nawet jeżeli kwestie te mogłyby mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy.

47. W rzeczywistości wykładnia kryterium „konieczności" została rozwinięta przez Trybunał w jego orzecznictwie wytyczonym wyrokiem CILFIT, do którego teraz przejdę.

b) Linia orzecznictwa wytyczona wyrokiem CILFIT

48. W swoim orzecznictwie Trybunał uznał istnienie trzech odstępstw od obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 TFUE. Odstępstwa te zostały po raz pierwszy „skodyfikowane" w znanym wyroku CILFIT: (i) podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy („niezbędność"), (ii) dany przepis prawa Unii stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał („acte éclairé"), lub (iii) jego wykładnia jest tak oczywista, że nie pozostawia ona miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości („acte clair") [29].

49. Zakres tych odstępstw został wyjaśniony i doprecyzowany w późniejszym orzecznictwie Trybunału.

50. Jeśli chodzi o odstępstwo *niezbędności*, Trybunał stale stwierdzał, że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczej w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Orzeczenie, które ma zostać wydane przez sąd odsyłający, musi pozwalać na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego [30]. Wobec tego sąd krajowy ostatniej instancji nie ma obowiązku występować z odesłaniem prejudycjalnym, jeżeli pytanie nie jest istotne dla sprawy, „tj. w przypadku gdy odpowiedź na pytanie, jakakolwiek by ona była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu" [31]. Może tak być na przykład w przypadku, gdy spór może być rozwiązany wyłącznie na podstawie prawa krajowego lub gdy powołane przepisy prawa Unii dotyczą pomocniczego aspektu sporu, który nie ma decydującego znaczenia dla jego rozstrzygnięcia [32].

51. W odniesieniu do odstępstwa *acte éclairé* Trybunał orzekł, że taka sytuacja ma miejsce zarówno wtedy, gdy podniesione pytanie jest rzeczywiście identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku, jak i jeżeli Trybunał uprzednio wydał orzeczenie rozstrzygające sporną kwestię prawną, niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek temu orzecznictwu – nawet jeśli sporne pytania nie są całkowicie identyczne [33].

52. Wreszcie w odniesieniu do odstępstwa *acte clair* Trybunał wyjaśnił, że zanim sąd krajowy ostatniej instancji stwierdzi, iż prawidłowa wykładnia przepisu prawa Unii jest na tyle oczywista, że nie pozostawia ona miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości, musi być on przekonany, że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości" [34]. Dokonując wykładni przepisów prawa Unii, sądy krajowe

[29] Wyrok CILFIT, pkt 21.

[30] Zobacz niedawny wyrok z dnia 23 listopada 2023 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Jedność rodziny) (C-614/22, EU:C:2023:903, pkt 15, 16 i przytoczone tam orzecznictwo).

[31] Zobacz na przykład wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Consiglio Nazionale dei Geologi (C-136/12, EU:C:2013:489, pkt 26).

[32] Ogólnie na temat odstępstwa „niezbędności", z dalszymi odniesieniami, zob. M. Broberg i N. Fenger, Broberg and Fenger on Preliminary References to the European Court of Justice, 3rd ed., Oxford University Press, 2021, s. 208, 209.

[33] Zobacz wyrok CILFIT, pkt 13, 14.

[34] Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 lipca 2016 r. Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 48).

powinny uwzględnić „cechy charakterystyczne prawa Unii […], szczególne trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz ryzyko rozbieżności w orzecznictwie sądowym w Unii Europejskiej” [35].

53. W szczególności Trybunał wezwał sądy krajowe do wzięcia pod uwagę, między innymi, że przepisy prawa Unii (i) redagowane są w wielu wersjach językowych i że różne wersje językowe są na równi autentyczne, a tym samym ich wykładnia powinna być harmonijna, ponieważ jedna wersja nie może stanowić wyłącznej podstawy wykładni, oraz (ii) posługują się specyficzną dla siebie terminologią i pojęciami prawnymi, które nie mają koniecznie takiej samej treści jak odpowiadające im pojęcia, które mogą istnieć w prawie państw członkowskich. Ponadto Trybunał podkreślił, że hermeneutyka Unii wymaga od podmiotu dokonującego wykładni ujmowania danego przepisu Unii w swoim kontekście i zbadania go w świetle odpowiednich przepisów prawa Unii, z uwzględnieniem jego celów i stanu jego ewolucji w dniu, w którym przepis ten ma być stosowany [36].

54. Ponadto Trybunał stwierdził, że fakt, iż inne sądy krajowe wydały sprzeczne orzeczenia w odniesieniu do przedmiotowych przepisów Unii, sam w sobie nie powoduje obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Jednakże istnienie sprzecznych linii orzecznictwa na poziomie krajowym lub ogólnoeuropejskim może wskazywać na trudności interpretacyjne często napotykane przez sądy krajowe w różnych państwach członkowskich, które mogą wymagać wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przez sąd ostatniej instancji [37].

55. W tym kontekście nie widzę, w jaki sposób mechanizmy filtrujące, takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, mogą „pasować” dobrze do jednego z tych wyjątków. Wydaje mi się, że we wszystkich tych przypadkach sąd krajowy ostatniej instancji musi najpierw zbadać kwestię prawa Unii podniesioną przez stronę, aby móc zdecydować, czy ma zastosowanie któreś z odstępstw. Zasadniczo wyrok CILFIT wymaga od sądów krajowych zadania sobie następujących pytań: Czy niezbędne jest odniesienie się do podniesionej kwestii w celu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu? Czy nie ma potrzeby zajmowania się tą kwestią, o ile znaczenie i zakres powołanego przepisu prawa Unii są wystarczająco jasne lub zostały wystarczająco wyjaśnione w orzecznictwie Trybunału?

56. Jednakże w ramach mechanizmów takich jak omawiany sąd krajowy ostatniej instancji może nigdy nie dojść do etapu, na którym kwestie te byłyby badane. W rozumowaniu, którym się on kieruje, występuje etap pośredni: sprawdzenie, czy podniesiona kwestia jest „istotna” (lub spełnia inne kryteria filtrowania określone w prawie krajowym). Jeśli odpowiedź jest przecząca, sąd nie musi sprawdzać, czy ma zastosowanie jedno z odstępstw przewidzianych w wyroku CILFIT, a postępowanie zostaje zakończone.

57. Niektóre rządy są jednak zdania, że orzecznictwo wytyczone wyrokiem CILFIT nie sprzeciwia się takiemu rozstrzygnięciu i w tym celu powołują się na wyrok Aquino. Odniosę się do tego argumentu poniżej.

[35] Zobacz pkt 17 wyroku CILFIT.

[36] Zobacz pkt 18–20 wyroku CILFIT.

[37] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 45); z dnia 9 września 2015 r., X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 55).

c) Wyrok Aquino

58. W wyroku Aquino Trybunał stwierdził, że sąd orzekający w ostatniej instancji może co do zasady powstrzymać się od skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału, gdy skarga kasacyjna została odrzucona ze względu na *niedopuszczalność* związaną z postępowaniem przed tym sądem. W istocie w takim przypadku podniesione pytanie z zakresu prawa Unii nie miałoby znaczenia, ponieważ odpowiedź na to pytanie nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu [38].

59. Jeśli traktować go dosłownie, wyrok Trybunału może wydawać się potwierdzać stanowisko rządów, które opowiadają się za stosunkowo luźną wykładnią art. 267 akapit trzeci TFUE. Na przykład kryteria filtrowania określone w spornych przepisach krajowych są sformułowane w kategoriach „dopuszczalności" środków odwoławczych.

60. Moim zdaniem byłaby to jednak błędna interpretacja wyroku Aquino.

61. Spór, który doprowadził do odesłania prejudycjalnego w sprawie Aquino, dotyczył sytuacji, w której wniosek skarżącego o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE został złożony w pierwszej instancji w piśmie procesowym, którego sąd krajowy nie mógł uwzględnić, ponieważ zostało ono złożone po terminie. Co więcej, wniosek skarżącego został następnie powtórzony w odwołaniu, ale odwołanie to nie zostało rozpatrzone co do jego istoty (ani nawet jego dopuszczalności), ponieważ zgodnie z odpowiednimi przepisami proceduralnymi uznano, że zastosowanie ma domniemanie ustawowe dotyczące cofnięcia skargi przez skarżącego [39].

62. Przesłanki niedopuszczalności rozpatrywane przez Trybunał w sprawie Aquino miały zatem charakter formalny i co do zasady uniemożliwiały sądowi krajowemu przeprowadzenie jakiejkolwiek analizy argumentów co do istoty przedstawionych przez strony. Wyrok Trybunału był zgodny z utrwaloną linią orzecznictwa, w której wyjaśniono, że przepisy krajowe określające formalne warunki dopuszczalności skarg – takie jak przepisy dotyczące terminów, reprezentacji przez adwokatów lub radców prawnych, wstępnych kroków proceduralnych, opłat sądowych itp. – są zasadniczo zgodne z prawem Unii, pod warunkiem że są zgodne z wyżej wymienionymi wymogami równoważności i skuteczności [40].

63. Sytuacja rozpatrywana w sprawie Aquino była zatem odmienna od tej rozpatrywanej w niniejszym postępowaniu, które, jak wyjaśniono, obejmuje uznaniowe orzeczenie sądu krajowego co do tego, czy sprawa powinna zostać rozpoznana, w świetle „istotności" kwestii prawnej przedstawionej przez stronę w jej skardze rewizyjnej. W konsekwencji istnieje moim zdaniem jakościowa różnica między formalnymi kryteriami dopuszczalności, których niespełnienie uniemożliwia danemu sądowi krajowemu w ogóle zbadanie kwestii prawa Unii podniesionej przez wnoszącego środek odwoławczy, a materialnymi kryteriami dopuszczalności (takimi jak znaczenie sprawy), które – w przeciwieństwie do nich – wymagają pewnego zbadania tej kwestii w celu ustalenia, czy dany sąd chce orzec w ich przedmiocie.

[38] Zobacz w szczególności pkt 56 wyroku Aquino.

[39] Zobacz w szczególności, pkt 20, 23, 24, 27 i 54 wyroku Aquino.

[40] Zobacz między innymi wyroki: z dnia 18 marca 2010 r., Alassini i in. (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, pkt 61–66); z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 44); z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 53).

64. W pierwszym przypadku fakt, że podniesiona kwestia prawa Unii nie zostanie zbadana przez sąd krajowy, jest zwykle wynikiem braku staranności wnoszącego środek odwoławczy, ponieważ nie zastosował się on do odpowiednich przepisów proceduralnych. Natomiast w drugim przypadku wnoszący środek odwoławczy uczynił, rzec by można, wszystko co możliwe, aby sąd krajowy zbadał podniesioną kwestię, tak aby w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 267 akapit trzeci TFUE kwestia ta mogła zostać skierowana do Trybunału Sprawiedliwości. To zatem sąd krajowy bierze na siebie odpowiedzialność za podjęcie decyzji – na podstawie kryteriów określonych w prawie krajowym (mechanizm filtrujący), a nie tych opartych na prawie Unii (linia orzecznictwa wytyczona wyrokiem CILFIT) – czy wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym.

65. Dodam na marginesie, że trudno mi również zgodzić się z argumentem, w myśl którego sąd krajowy, oceniając, czy dana sprawa spełnia kryteria przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania, może w ogóle uniknąć badania podniesionej przez wnoszącego skargę rewizyjną kwestii prawa Unii co do istoty.

66. Rozumiem, że na takim wstępnym etapie postępowania sąd krajowy ma jedynie zidentyfikować *kwestię prawną*, którą podnosi sprawa, a nie *znaleźć na nią odpowiedź*. Niemniej jednak wydaje mi się, że często trudno byłoby ustalić istotność kwestii bez uwzględnienia, przynajmniej wstępnie, odpowiedzi, jakiej na tę kwestię udzielił sąd niższej instancji.

67. Na przykład czy w ramach przedmiotowego mechanizmu filtrowania Vrhovno sodišče (sąd najwyższy) byłby w stanie orzec, czy (i) kwestia prawa Unii podniesiona przez stronę wnoszącą skargę rewizyjną jest „istotna dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub rozwoju prawa poprzez orzecznictwo" lub czy w danym wypadku (ii) „orzeczenie sądu niższej instancji odbiega od orzecznictwa sądu najwyższego" oraz czy (iii) „nie istnieje orzecznictwo sądu najwyższego" lub też (iv) „orzecznictwo sądu najwyższego nie jest jednolite", chyba że zostanie w pewnym zakresie rozważona zasadność tego pytania? Muszę przyznać, że mam wątpliwości.

68. Powyższe wskazuje, że zasada wynikająca z wyroku Aquino nie może mieć zastosowania w obecnych okolicznościach. W sprawie Aquino nie było wątpliwości co do skuteczności art. 267 akapit trzeci TFUE, w przeciwieństwie do sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie.

69. Różnica ta wynika również jasno z treści wyroku Aquino. Trybunał zwrócił uwagę, że „przedstawienie pytania prejudycjalnego Trybunałowi nie jest właściwe, ponieważ udzielenie odpowiedzi na to pytanie *nie może w żaden sposób wpłynąć* na rozstrzygnięcie sporu"[41]. Nie byłoby to oczywiście prawdą w odniesieniu do sporu, który został rozstrzygnięty na podstawie określonej wykładni prawa Unii i w przypadku którego odwołanie jest rzeczywiście możliwe, ale po prostu uznano, że nie porusza kwestii, które są wystarczająco ważne, aby je zbadać. W takim przypadku odpowiedź Trybunału Sprawiedliwości na kwestię podniesioną przez stronę wnoszącą skargę rewizyjną mogłaby, inaczej niż w sprawie Aquino, być potencjalnie decydująca dla rozstrzygnięcia sporu.

70. Co więcej, w sprawie Aquino Trybunał zadbał również o to, aby ograniczony zakres jego orzeczenia był jasny i jednoznaczny, stwierdzając, że „krajowe przepisy proceduralne [takie jak te dotyczące niedopuszczalności skargi kasacyjnej] nie mogą ani naruszać właściwości przyznanej sądowi krajowemu na mocy art. 267 TFUE, ani umożliwiać temu sądowi uchylenia się od *obowiązków* ciążących na nim na mocy tego postanowienia"[42].

[41] Punkt 46 wyroku. Podkreślenie moje.

[42] Punkt 47 wyroku. Podkreślenie moje.

71. Nie należy zapominać, że wyrok Aquino został wydany bez opinii rzecznika generalnego, co oznacza, że Trybunał uznał, zgodnie z art. 20 akapit piąty statutu, że „w sprawie nie występuje nowe zagadnienie prawne". Moim zdaniem, gdyby interpretacja Aquino była taka, jak sugerują niektóre rządy, sprawa wymagałaby opinii, gdyż oznaczałaby znaczne rozszerzenie zakresu jednego z odstępstw przewidzianych w wyroku CILFIT.

72. Moją interpretację orzecznictwa potwierdzają również dwa inne elementy. W swojej opinii w sprawie Wiener SI rzecznik generalny F. Jacobs zaproponował Trybunałowi ograniczenie zakresu stosowania wyroku CILFIT [43], wymagając od sądów krajowych ostatniej instancji odesłania prejudycjalnego jedynie w przypadku podniesienia „ogólnych kwestii" interpretacyjnych lub kwestii o „ogólnym znaczeniu" [44]. Takie kryterium – które do pewnego stopnia przypomina to dotyczące istotności sprawy w ramach przedmiotowego mechanizmu filtrowania – nie zostało jednak potwierdzone przez Trybunał.

73. Niedawno, w sprawie Consorzio, Trybunał odniósł się do wyroku Aquino i potwierdził go w odniesieniu do krajowego przepisu proceduralnego, zgodnie z którym przedmiot sporu ustala się na podstawie zarzutów środka zaskarżenia podniesionych w chwili jego wniesienia [45]. Ponownie – krajowy przepis proceduralny dotyczył formalnej podstawy dopuszczalności skargi, a nie przepisu, który przyznawał sądowi krajowemu pewną swobodę w wyborze spraw.

74. W świetle powyższego nie przekonują mnie argumenty rządów oparte na wyroku Aquino. Po odniesieniu się do tej kwestii wyjaśnię teraz, dlaczego uważam, że ich wykładnię art. 267 akapit trzeci TFUE byłoby również trudno pogodzić z utrwalonym orzecznictwem Trybunału dotyczącym charakteru i celu postępowania prejudycjalnego.

d) Charakter i cel postępowania prejudycjalnego

75. Jak Trybunał konsekwentnie podkreśla, zgodnie z koncepcją twórców traktatów kluczowym elementem ukształtowanego systemu sądowniczego Unii jest procedura odesłania prejudycjalnego przewidziana w art. 267 TFUE. Ustanawiając mechanizm dialogu między poszczególnymi sądami, zwłaszcza między Trybunałem a sądami państw członkowskich, procedura ta ma na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa Unii, umożliwiając tym samym zapewnienie jego spójności, pełnej skuteczności i autonomii oraz wreszcie szczególnego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [46]. Jak stwierdził Trybunał, procedura odesłania prejudycjalnego ma na celu zapewnienie, *aby w każdych okolicznościach* prawo Unii miało taki sam skutek we wszystkich państwach członkowskich, a tym samym zapobieganie rozbieżnościom w jego wykładni, która ma być stosowana przez sądy krajowe [47].

76. Wprowadzony system ustanawia w związku z tym bezpośrednią współpracę między Trybunałem a sądami krajowymi, w ramach której te ostatnie ściśle uczestniczą w prawidłowym stosowaniu i jednolitej wykładni prawa Unii, *a także* w zapewnieniu ochrony prawom przyznanym przez ten porządek prawny jednostkom [48], W odniesieniu do tego drugiego aspektu

[43] Zobacz w szczególności pkt 58, 59 i 64 tej opinii (C-338/95, EU:C:1997:352).

[44] W odniesieniu do tych sformułowań zob. ibidem, odpowiednio pkt 20, 58 i 62.

[45] Zobacz pkt 60–65 wyroku Consorzio.

[46] Zobacz podobnie opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo).

[47] Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutki wyroku sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

[48] Zobacz wyrok Consorzio, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

pragnę podkreślić, że procedura prejudycjalna jest nieodłączną częścią systemu środków odwoławczych ustanowionego przez twórców traktatów w celu zapewnienia, by zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty każda osoba, której prawa oparte na prawie Unii zostały naruszone przez działanie (lub bezczynność) instytucji Unii lub władz krajowych, mogła uzyskać skuteczną ochronę sądową [49].

77. Mam jednak oczywiście świadomość faktu, że postępowanie prejudycjalne jest formą dialogu między sądami, w związku z czym „nie ustanawia środka zaskarżenia dostępnego dla stron sporu przed sądem krajowym” [50]. Strony postępowania krajowego nie mają w istocie prawa podmiotowego do zwrócenia się do sądu krajowego o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W związku z tym samo utrzymywanie przez stronę, że spór dotyczy kwestii wykładni prawa Unii, nie wystarcza zatem, aby dany sąd musiał uznać, iż jest to pytanie „podniesione” zgodnie z art. 267 TFUE [51].

78. Niezależnie od tego jestem zdania, że z art. 267 akapit trzeci TFUE w związku z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty wynika, że w każdym przypadku „sąd państwa członkowskiego, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego” powinien być a priori *możliwy do zidentyfikowania*. Wynika to z faktu, że wszystkie strony procesowe powinny mieć możliwość, przy spełnieniu odpowiednich warunków, aby kwestie wykładni prawa Unii, które należycie podniosły one w postępowaniu krajowym i od których może zależeć jego rozstrzygnięcie, zostały rozpatrzone przez autorytatywny podmiot dokonujący wykładni prawa Unii: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z tego powodu w ramach krajowego systemu sądownictwa zawsze musi istnieć sąd, który działa jako sąd ostatniej instancji i w ten sposób bierze na siebie odpowiedzialność za sprawdzenie, w danym sporze, czy spełnione są przesłanki przewidziane w art. 267 akapit trzeci TFUE.

79. W tym względzie należy podkreślić, że elementy takie jak wartość pieniężna sporu, niewielka skala domniemanego naruszenia prawa lub znaczenie kwestii prawnych podniesionych w sprawie są nieistotne w świetle art. 267 akapit trzeci TFUE. Jedynym elementem, który ma znaczenie, jest to, czy w odniesieniu do podniesionej kwestii prawa Unii zastosowanie mają odstępstwa przewidziane w wyroku CILFIT.

80. W tym kontekście pragnę ponownie podkreślić, że występując z odesłaniem prejudycjalnym, sądy krajowe działają nie tylko jako sądy krajowe, ale również jako „sędziowie prawa Unii”, na podstawie uprawnień wynikających z art. 267 TFUE (i, w zależności od przypadku, na podstawie obowiązku ustanowionego w tym postanowieniu). Procedura uruchamiana przez te sądy ma, jak wyjaśniono, podwójny cel: (i) *cel w wymiarze makro*, o wybitnie publicznym charakterze, polegający na zapewnieniu jedności, spójności i autonomii prawa Unii, oraz nierozerwalnie z nim związany (ii) *cel w wymiarze micro*, głównie o charakterze prywatnym, mianowicie zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej jednostek w dziedzinie prawa Unii [52].

[49] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 3 grudnia 1992 r., Oleificio Borelli/Komisja (C-97/91, EU:C:1992:491, pkt 13, 14); z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament Europejski i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 93).

[50] Zobacz wyrok z dnia 10 stycznia 2006 r., IATA i ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

[51] Zobacz niedawna opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Airbnb Ireland i Airbnb Payments UK (C-83/21, EU:C:2022:545, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo).

[52] Zobacz moja opinia w sprawie Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem) (C-582/21, EU:C:2023:674, pkt 83), nawiązująca do opinii rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:291, pkt 55) (zwanej dalej „opinią w sprawie Consorzio”).

81. W tym kontekście wydaje mi się dość oczywiste, że mechanizmy filtrujące, które dają sądom krajowym ostatniej instancji swobodę w odniesieniu do spraw lub kwestii prawnych, które będą rozpoznawane w postępowaniu odwoławczym, mogą udaremnić osiągnięcie obu celów „w każdych okolicznościach”[53]. Utrzymywanie w mocy orzeczeń sądów niższej instancji przez sądy wyższej instancji bez jakiejkolwiek weryfikacji, czy dokonana przez te sądy wykładnia odpowiednich przepisów prawa Unii była prawidłowa, niezależnie od tego, że wnoszący środek odwoławczy mógł należycie zarzucić i udowodnić, że alternatywne interpretacje tych przepisów są wiarygodne.

82. W rezultacie błędna interpretacja prawa Unii może utrwalić się w orzecznictwie krajowym, powodując rozbieżności w orzecznictwie sądowym w Unii Europejskiej. Ponadto strona sporu zostaje pozbawiona możliwości przedstawienia Trybunałowi Sprawiedliwości swoich argumentów dotyczących właściwej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, na których opiera się jej argumentacja.

83. Moich ustaleń w tym zakresie nie podważa podnoszony przez niektórych uczestników postępowania na rozprawie argument, że problemów tych można by uniknąć, uznając, że w przypadku nieprzyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania sąd niższej instancji musiałby zostać uznany za sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 TFUE. Uczestnicy ci powołują się na orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym sąd niższej instancji może być uznany za działający w tym charakterze, jeżeli w konkretnym sporze jego orzeczenie jest ostateczne, biorąc pod uwagę, że nie istnieje od niego żaden środek odwoławczy[54].

84. Orzecznictwo to nie ma jednak zastosowania w sytuacjach takich jak rozpatrywana. Jak orzekł Trybunał w sprawie Lyckeskog, nie można uznać, że sąd niższej instancji działa jako „sąd ostatniej instancji”, jeżeli możliwe jest odwołanie od tego orzeczenia, ale rozpatrzenie zasadności takiego odwołania zależy od uprzedniego stwierdzenia dopuszczalności przez sąd wyższej instancji[55]. Jest to rozsądne podejście: w końcu skąd sąd niższej instancji może wiedzieć, badając istotę sprawy, czy sąd wyższej instancji wyrazi zgodę na wniesienie późniejszego odwołania?

e) Częściowy wniosek

85. W świetle powyższych rozważań zgadzam się z rządami łotewskim, niderlandzkim, słoweńskim i fińskim, że państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w odniesieniu do wprowadzania i konstruowania mechanizmów filtrujących, które pozwalają ich sądom ostatniej instancji na wybór spraw, które chcą rozpoznać i rozstrzygnąć w postępowaniu odwoławczym. Zgadzam się również z tymi rządami, że zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej zgodność takich mechanizmów z prawem Unii zależy głównie od tego, czy przestrzegane są zasady równoważności i skuteczności. Uzasadnione jest wreszcie twierdzenie, że w tym kontekście zasada równoważności ma kardynalne znaczenie: rozstrzygając o przyjęciu środka odwoławczego do rozpoznania, sądy krajowe powinny traktować kwestie prawa krajowego, jak i kwestie unijne w taki sam sposób.

[53] Zobacz powyżej pkt 75 niniejszej opinii.

[54] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 15 lipca 1964 r., Costa (6/64, EU:C:1964:66, s. 592), z dnia 15 września 2005 r., Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:552, pkt 30); wyrok Aquino, pkt 34.

[55] Wyrok z dnia 4 czerwca 2002 r. (C-99/00, EU:C:2002:329, pkt 16–19).

86. Jednak z wyjaśnionych powyżej powodów wątpię, czy zasada skuteczności jest zawsze przestrzegana, gdy mechanizmy filtrujące przyznają sądom krajowym ostatniej instancji pewien stopień swobody w wyborze spraw. Takie mechanizmy mogą pozwolić tym sądom na uniknięcie sprawdzenia, czy zostały spełnione przesłanki określone w art. 267 akapit trzeci TFUE. W związku z tym mechanizmy te de facto skutkują zastąpieniem obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym określonym w tym postanowieniu zwykłą uznaniowością [56].

87. Czy w kontekście powyższego oznacza to, że mechanizmy filtrujące, takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, są koniecznie niezgodne z prawem Unii?

3. Mechanizmy filtrujące: wykładnia i stosowanie ram krajowych zgodnie z wyrokami CILFIT i Consorzio

88. Wyjaśnię teraz, dlaczego uważam, że zasadniczo tak nie jest. Jestem bowiem zdania, że w większości przypadków wykładnia i stosowanie odpowiednich przepisów krajowych zgodnie z zasadami określonymi w orzecznictwie Trybunału zapewni zgodność tych mechanizmów z prawem Unii. Czyniąc to, sądy te stosowałyby zasadniczo kryteria filtrowania określone w prawie krajowym, uwzględniając jednocześnie szczególne cechy prawa Unii.

89. Moim zdaniem wynika to w szczególności z niedawnego wyroku Trybunału w sprawie Consorzio. Biorąc pod uwagę znaczenie tego orzeczenia, uważam za stosowne przypomnieć jego główne założenia [litera a)], zanim wyjaśnię, dlaczego wydaje się ono szczególnie istotne w niniejszej sprawie [litera b)].

a) Wyrok Consorzio

90. Proces doprecyzowywania odstępstw od obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przewidzianego w art. 267 TFUE zakończył się niedawnym wyrokiem wielkiej izby Trybunału w sprawie Consorzio. Wyrok ten jest szczególnie godny uwagi z wielu powodów.

91. Po pierwsze, po dogłębnej refleksji i pomimo sugestii ze strony wielu rzeczników generalnych, aby zmienić swoje podejście w całości lub w części [57], Trybunał postanowił zasadniczo potwierdzić linię orzecznictwa wytyczoną wyrokiem CILFIT.

92. Ponadto Trybunał stwierdził – prawdopodobnie czerpiąc inspirację z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) [58] – że z systemu ustanowionego w art. 267 TFUE w związku z art. 47 Karty wynika, że jeżeli sąd krajowy ostatniej instancji uzna, że z powodu jednego z odstępstw przewidzianych w wyroku CILFIT jest zwolniony z obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, „uzasadnienie wydanego przez niego orzeczenia powinno wskazywać, że podniesione przed nim pytanie dotyczące prawa Unii nie ma znaczenia

[56] Zobacz mutatis mutandis: opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, pkt 63); opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:294, pkt 20).

[57] Zobacz w szczególności: opinia rzecznika generalnego F. Jacobsa w sprawie Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352); opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415); opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:319); i wreszcie, niemniej ważna – opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Consorzio.

[58] Zobacz pkt 122–133 niniejszej opinii poniżej.

dla rozstrzygnięcia sporu albo że wykładnia odnośnego przepisu prawa Unii znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału lub też, w braku takiego orzecznictwa, że wykładnia prawa Unii jest […] tak oczywista, iż nie pozostawia ona miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości”[59].

93. Wreszcie Trybunał skorzystał ze sposobności, aby rozwinąć niektóre aspekty odstępstwa *acte clair*. Chociaż zmiany te są zasadniczo zgodne z kluczowymi zasadami leżącymi u podstaw jego wcześniejszych orzeczeń, nie mają one bynajmniej mniejszego znaczenia. Chciałbym zwrócić uwagę na *pięć* aspektów przedmiotowego wyroku.

94. Po pierwsze, Trybunał do pewnego stopnia ograniczył zakres wymogu, aby sądy ostatniej instancji upewniły się, że odpowiedź na kwestię prawa Unii, którą uznają za oczywistą, jest równie oczywista dla innych sądów Unii Europejskiej. Punkt 40 wyroku Consorzio odnosi się do „orzekających *w ostatniej instancji* innych sądów państw członkowskich i Trybunału”[60].

95. Po drugie, Trybunał doprecyzował również zakres obowiązku uwzględnienia przez sądy krajowe faktu, że przepisy prawa Unii są redagowane w wielu językach, a wszystkie wersje językowe są autentyczne. Jak wyjaśnił Trybunał, sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji nie może być zobowiązany do zbadania „każdej z wersji językowych rozpatrywanego przepisu”. Powinien on jednak „uwzględnić rozbieżności między wersjami językowymi tego przepisu, *o których posiada on wiedzę*, w szczególności gdy *wskazane przez strony* rozbieżności zostały potwierdzone”[61].

96. Po trzecie, Trybunał podjął również próbę wyjaśnienia stopnia niepewności, który jest wymagany do uruchomienia obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Trybunał stwierdził, że „sama *możliwość* dokonania jednej lub kilku odmiennych interpretacji przepisu prawa Unii, jeżeli żadna z nich nie wydaje się *wystarczająco wiarygodna* dla danego sądu krajowego […], nie wystarcza do uznania, że istnieją racjonalne wątpliwości co do prawidłowej wykładni tego przepisu”[62].

97. Po czwarte, Trybunał rzucił nieco światła na znaczenie, jakie należy przypisać istnieniu rozbieżnych linii orzecznictwa w danej kwestii interpretacyjnej. W tym względzie stwierdził on, że „w sytuacji gdy sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji ma świadomość istnienia rozbieżnych linii orzeczniczych – w ramach sądów państwa członkowskiego lub między sądami różnych państw członkowskich – dotyczących wykładni przepisu prawa Unii mającego zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, sąd ten, dokonując oceny dotyczącej ewentualnego braku racjonalnych wątpliwości co do prawidłowej wykładni rozpatrywanego przepisu prawa Unii, powinien *zachować szczególną uwagę* […]”[63].

98. Po piąte, chociaż w niektórych wcześniejszych orzeczeniach Trybunał wymagał od sądów krajowych ustalenia, że „prawidłowe *stosowanie* prawa Unii jest tak oczywiste, że nie budzi ono żadnych racjonalnych wątpliwości”[64], to w wyroku Consorzio wskazano, że należy ustalić, iż „prawidłowa *wykładnia* prawa Unii jest na tyle oczywista, że nie pozostawia ona miejsca na

[59] Punkt 51 wyroku Consorzio.

[60] Podkreślenie moje.

[61] Punkt 44 wyroku Consorzio. Podkreślenie moje.

[62] Punkt 48 wyroku Consorzio. Podkreślenie moje. W tej kwestii zob. również opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Consorzio, pkt 150–157.

[63] Punkt 49 wyroku Consorzio. Podkreślenie moje.

[64] Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 38, 40); z dnia 9 września 2015 r., X i van Dijk (C-72/14 i C-197/14, EU:C:2015:564, pkt 55). Podkreślenie moje.

jakiekolwiek racjonalne wątpliwości”[65]. Prawdopodobnie pod wpływem rozważań rzecznika generalnego M. Bobeka[66] wyrażenie „stosowanie” rzadko pojawia się w tekście wyroku[67], w którym również wyraźnie rozróżniono czynności stosowania i wykładni prawa[68].

99. Wyjaśnię teraz, dlaczego niektóre aspekty tego wyroku mają szczególne znaczenie dla omawianej kwestii prawnej.

b) Rola stron, niezbędność kryterium i pojęcie acte clair

100. Wydaje mi się, że zwłaszcza po wzięciu pod uwagę wyjaśnień przedstawionych przez Trybunał w wyroku Consorzio, orzecznictwo dotyczące wyjątków od obowiązku ustanowionego w art. 267 akapit trzeci TFUE może w dużej mierze „uwzględnić” mechanizmy filtrujące takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie.

101. Po pierwsze, w przeciwieństwie do niektórych komentatorów[69], nie uważam, by przeformułowanie szeregu fragmentów istniejącego orzecznictwa, w które Trybunał zaangażował się w sprawie Consorzio – przenosząc punkt ciężkości ze *stosowania* na *wykładnię* prawa Unii – było wynikiem rozważań stylistycznych. Moim zdaniem wskazuje ono natomiast na postępującą ponowną konceptualizację przedmiotu i celu postępowania prejudycjalnego, a w konsekwencji zakresu obowiązku ustanowionego w art. 267 akapit trzeci TFUE.

102. Doskonale zdaję sobie sprawę z tego, że rozróżnienie między interpretacją a stosowaniem nie zawsze jest łatwe i że te dwie czynności są często ze sobą powiązane[70]. Jestem jednak przekonany, że istnieje między nimi różnica pojęciowa. Nie odważę się podać naukowo precyzyjnej definicji tych pojęć. Dla obecnych celów wystarczy wskazać, że „wykładnia” jest formą działalności intelektualnej[71] polegającej zasadniczo na ustaleniu, na pewnym poziomie abstrakcji, znaczenia i zakresu przepisu prawnego[72]. Natomiast „stosowanie” jest czynnością polegającą na uczynieniu przepisu prawnego, którego znaczenie i zakres zostały ustalone, funkcjonalnym w danym sporze poprzez wyciągnięcie konkretnych konsekwencji dla określonego zestawu okoliczności faktycznych[73].

103. Nie należy zapominać, że sam Trybunał dokonał rozróżnienia między tymi dwoma pojęciami w tym właśnie kontekście. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądy krajowe i Trybunał Sprawiedliwości odgrywają *odrębną*, lecz uzupełniającą się rolę w ramach systemu ustanowionego w art. 267 TFUE: te pierwsze mają za zadanie *stosowanie* prawa Unii do danego

65 Punkt 33 wyroku Consorzio. Podkreślenie moje.

66 Zobacz jego opinię w sprawie Consorzio, pkt 139–159.

67 Zobacz odesłania sygnalizowane w pkt 28 i 29 tej opinii.

68 Zobacz pkt 30 tej opinii. Wrócę do tego punktu poniżej.

69 Zobacz na przykład L. Cecchetti i D. Gallo, „The unwritten exceptions to the duty to refer after Consorzio Italian Management II: »CILFIT Strategy« 2.0 and its Loopholes”, w: *Review of European Administrative Law*, 2022, s. 29–61.

70 Zobacz na przykład opinia rzecznik generalnej C. Stix-Hackl w sprawie Intermodal Transports (C-495/03, EU:C:2005:215, pkt 86–88).

71 H. Kelsen, *Pure Theory of Law*, 2nd ed., 1967, s. 348.

72 Zobacz: opinia rzecznika generalnego F. Capotortiegio w sprawie Cilfit i in. (283/81, EU:C:1982:267, s. 3436); opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Consorzio, pkt 145.

73 Zobacz podobnie: Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, Case concerning the Factory at Chorzow (Claim for indemnity – Jurisdiction) [Sprawa fabryki w Chorzowie (Żądanie odszkodowania – jurysdykcja)] (zdanie odrębne sędziego L. Ehrlicha) PCIJ ser. A nr 9 (1927), s. 39.

sporu, podczas gdy ten drugi ma za zadanie dokonanie *wykładni* prawa Unii w celu wsparcia tych pierwszych. Obie role są – podkreślił Trybunał – niezbędne dla zachowania samego charakteru prawa ustanowionego w traktatach [74].

104. Brzmienie art. 267 TFUE jest przecież dość jasne, ponieważ celem procedury prejudycjalnej jest (pomijając kwestie ważności) orzekanie w sprawie „wykładni traktatów". Rozszerzenie zakresu procedury poza ten zakres jest również zbędne, aby procedura ta mogła osiągnąć swój podwójny cel. Z jednej strony przypadki potencjalnego niewłaściwego zastosowania przepisów prawa Unii nie podważają jedności, spójności i autonomii prawa Unii. Z drugiej strony uznanie, że w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej jednostek Trybunał Sprawiedliwości powinien prowadzić, na podstawie art. 267 TFUE, pewnego rodzaju mikronadzór nad codziennym stosowaniem prawa Unii przez tysiące sądów krajowych, byłoby znacznym nadużyciem.

105. Okoliczność, że Trybunał jest skłonny w niektórych przypadkach wykonywać swoją rolę na podstawie art. 267 TFUE w sposób rozszerzający, aby jak najlepiej wspomóc sądy odsyłające, a tym samym akceptuje udzielenie odpowiedzi dostosowanej do okoliczności faktycznych sprawy, nie może być traktowana jako wskazanie rzeczywistego przedmiotu i celu procedury [75]. Trybunał może, ale nie musi, udzielać odpowiedzi na temat rozstrzygnięcia konkretnych spraw. W rezultacie sądy krajowe ostatniej instancji również mogą, ale nie muszą, występować z odesłaniem prejudycjalnym w tych sprawach [76].

106. Po drugie, oczywiste jest, że wyrok Consorzio wzmocnił rolę stron w odniesieniu do procedury prejudycjalnej [77]. To przede wszystkim one muszą podnieść kwestię prawa Unii i dostarczyć właściwemu sądowi krajowemu wystarczających informacji (i, w stosownych przypadkach, dowodów), że istnieją racjonalne wątpliwości w odniesieniu do interpretacji przepisów prawa Unii, w odniesieniu do których zwrócono się do sądu krajowego o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym [78]. W tym względzie wnoszący środek odwoławczy nie jest jedynie zobowiązany do wykazania, że dany przepis prawa może być interpretowany w więcej niż jeden sposób przez – jeśli mogę tak powiedzieć – sąd rozsądnie poinformowany i zachowujący zwykłą staranność. Wyrok Consorzio ustawił poprzeczkę wyżej: musi istnieć więcej niż jedna interpretacja, która wydaje się „wystarczająco wiarygodna" dla szczególnie doświadczonego składu orzekającego (ponieważ standardem w tym względzie jest standard „sądów ostatniej instancji państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości").

107. Strony procesowe nie mogą oczekiwać, że sądy krajowe ostatniej instancji będą regularnie podnosić z urzędu kwestie prawa Unii, których same strony nie podniosły. Nie mogą również oczekiwać, że sądy te będą zajmować się wnioskami o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, które są niejasne, zagmatwane lub nieuzasadnione. Zasada „vigilantibus non dormientibus iura succurrunt" (prawa służą starannym, a nie drzemiącym) z pewnością ma

74 Zobacz podobnie wyrok Consorzio, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo.

75 Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 marca 2021 r., Radiotelevizija Slovenija (Okres pozostawania w gotowości do pracy w odległym miejscu) (C-344/19, EU:C:2021:182, pkt 23).

76 Oczywiście gdyby Trybunał uznał, że nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania sformułowane przez sąd odsyłający, ponieważ są one zbyt specyficzne dla danej sprawy, może je przeformułować w celu ekstrapolacji niektórych kwestii prawnych lub uznać je w całości lub w części za niedopuszczalne.

77 Podobnie F.-X. Millet, Cilfit Still Fits, *European Constitutional Law Review*, 2022, Vol. 18, Issue 3, s. 533–555.

78 Zobacz w szczególności pkt 44, 49 i 51 wyroku Consorzio.

zastosowanie w tym kontekście. Ponadto sądy krajowe nie mogą być zobowiązane do zajmowania się argumentami i zwracania się z wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które nie są prawdziwe, polegają na nadużyciu procedury lub mają czysto dylatoryjny cel [79].

108. W związku z tym zakres, w którym potencjalnie mogą istnieć tarcia między krajowymi mechanizmami filtrującymi, takimi jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, a art. 267 TFUE, jest ograniczony do tych środków odwoławczych, w których strona prawidłowo podniosła rzeczywistą kwestię wykładni prawa Unii, uzasadniając swoje argumenty co do istnienia więcej niż jednej wiarygodnej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, i wyraźnie zwróciła się do sądu krajowego o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym.

4. Wniosek w przedmiocie pytania pierwszego

109. W świetle powyższego uważam, że art. 267 akapit trzeci TFUE ustanawia jasny i bezwarunkowy obowiązek obejmujący sądy krajowe ostatniej instancji, z zastrzeżeniem jedynie wyjątków określonych w orzecznictwie wytyczonym wyrokiem CILFIT.

110. W związku z tym jeżeli wnoszący środek odwoławczy prawidłowo podniósł rzeczywistą kwestię prawa Unii, uzasadniając swoje argumenty co do istnienia więcej niż jednej wiarygodnej interpretacji odpowiednich przepisów prawa Unii, i wyraźnie zwrócił się do sądu krajowego ostatniej instancji o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym, sąd ten nie ma swobody uznania w odniesieniu do sprawdzenia, *czy* spełnione są warunki powodujące jego obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Krajowy mechanizm, który wprowadza pewien stopień uznaniowości w tym zakresie, jest moim zdaniem niezgodny z prawem Unii.

111. Niezależnie od powyższego pragnę wskazać, że powyższe nie oznacza, że za każdym razem, gdy obowiązek ten jest uruchamiany, sąd krajowy jest zobowiązany do przyjęcia środka odwoławczego do rozpoznania i oceny sprawy co do jej istoty. Jak stwierdził Trybunał w wyroku Lyckeskog, jeżeli przed sądem krajowym ostatniej instancji, który stosuje mechanizm filtrujący taki jak ten będący przedmiotem sporu, pojawi się pytanie dotyczące wykładni prawa Unii, sąd ten „będzie miał obowiązek zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym albo na etapie badania dopuszczalności, albo na późniejszym etapie” [80].

112. Istotnie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem co do zasady to do sądu krajowego należy podjęcie decyzji, *w którym stadium* postępowania sąd ten powinien przedłożyć Trybunałowi pytanie prejudycjalne [81]. Jak orzekł Trybunał, „o ile w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości może leżeć zadanie pytania prejudycjalnego dopiero po przeprowadzeniu kontradyktoryjnej debaty, o tyle należy stwierdzić, że istnienie wstępnej kontradyktoryjnej debaty nie zostało wskazane wśród przesłanek wymaganych do wdrożenia określonej w art. 267 TFUE procedury” [82].

[79] Zobacz pkt 24 i 64 wyroku Consorzio. Bardziej ogólnie na temat zakazu nadużycia prawa w prawie Unii zob. niedawny wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., BMW Bank i in. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014, pkt 281–283).

[80] Wyrok z dnia 4 czerwca 2002 r. (C-99/00, EU:C:2002:329, pkt 18). Zobacz także opinia rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, pkt 46).

[81] Zobacz niedawny wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Bundesrepublik Deutschland (Skrzynka doręczeń elektronicznych w sprawach sądowych) (C-60/22, EU:C:2023:373, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

[82] Wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Tolley (C-430/15, EU:C:2017:74, pkt 32).

113. Orzecznictwo przyznaje jednak sądom krajowym ostatniej instancji swobodę *przy* dokonywaniu takiej weryfikacji. Zastosowanie kryteriów z wyroku CILFIT do danego sporu nie jest bynajmniej czynnością mechaniczną. Wiąże się to z oceną szeregu elementów, które – zarówno gdy każdy z nich jest rozpatrywany osobno, a tym bardziej gdy są one ostatecznie rozpatrywane łącznie – z konieczności pozostawiają sądom krajowym pewne pole manewru.

114. W przeszłości istniały rozbieżne poglądy co do tego, czy pole manewru było wystarczająco znaczące, aby sądy krajowe ostatniej instancji mogły wykonywać swoje zadania sądowe w rozsądny i skuteczny sposób [83]. W tym względzie chciałbym jedynie stwierdzić, że w następstwie wyroku w sprawie Consorzio pole manewru zostało z pewnością poszerzone, a jeśli chodzi o kwestię, która leży u podstaw niniejszej sprawy – poszerzone w obszarach o pewnym znaczeniu.

115. Prowadzi mnie to do następującego wniosku.

116. Jestem zdania, że z jednej strony mechanizmy filtrujące, takie jak ten rozpatrywany w niniejszej sprawie, gdy są stosowane automatycznie do spraw, które podnoszą rzeczywiste kwestie prawa Unii, są niezgodne z art. 267 akapit trzeci TFUE. Sam fakt, że sprawa nie mieści się w kryteriach filtrowania określonych w prawie krajowym, nie może pozwolić sądom krajowym ostatniej instancji na uniknięcie rozważenia – jak sformułował to sąd odsyłający – „czy z wniosku jednej ze stron o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości […] z odesłaniem prejudycjalnym wynika obowiązek zwrócenia się […] z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”.

117. Z drugiej jednak strony uważam również, że sądy krajowe powinny być w stanie interpretować i stosować przedmiotowe krajowe przepisy proceduralne w taki sposób, aby umożliwić tym przepisom zapewnienie zgodności z art. 267 akapit trzeci TFUE, zgodnie z wykładnią Trybunału w wyrokach CILFIT i Consorzio.

118. Jest tak z pewnością w przypadku systemów krajowych – takich jak ten będący przedmiotem sporu – w których kryteria filtrowania określone w prawie krajowym wydają się w dużej mierze odzwierciedlać sytuacje przewidziane w odstępstwach, o których mowa w wyroku CILFIT. W rzeczywistości trzy konkretne scenariusze wymienione w art. 367a ZPP – kwestie prawne, co do których (i) „orzeczenie sądu drugiej instancji odbiega od orzecznictwa sądu najwyższego”, (ii) „nie istnieje orzecznictwo sądu najwyższego, w szczególności gdy orzecznictwo wyższych sądów nie jest jednolite”, oraz (iii) „orzecznictwo sądu najwyższego nie jest jednolite” – zasadniczo obejmują odstępstwa *acte clair* i *acte éclairé*.

119. W związku z tym jeśli te kryteria filtrowania są stosowane z, powiedziałbym, solidnym zastrzykiem zasady równoważności, sąd krajowy postępowałby de facto zgodnie z orzecznictwem wytyczonym wyrokiem CILFIT. Jest przecież oczywiste, że art. 267 TFUE nie może zniechęcać sądów krajowych ostatniej instancji do koncentrowania się przede wszystkim na kwestiach, które, jak stanowi art. 367a ZPP, są „istotne dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub rozwoju prawa poprzez orzecznictwo”.

120. Jak wspomniano we wprowadzeniu do niniejszej opinii, mechanizmy filtrowania służą realizacji zgodnych z prawem celów leżących w interesie ogólnym. Wykładnia prawa Unii wymagająca od sądów krajowych odstąpienia od stosowania przepisów krajowych

[83] Porównaj na przykład opinię rzecznika generalnego F. Jacobsa w sprawie Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352, pkt 58) i opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, pkt 58) z opinią rzecznika generalnego A. Tizzana w sprawie Lyckeskog (C-99/00, EU:C:2002:108, pkt 63).

przewidujących taki mechanizm za każdym razem, gdy kwestia prawa Unii zostanie przed nimi prawidłowo podniesiona, wydaje mi się wykraczać poza to, co w większości przypadków jest konieczne i wystarczające do zachowania skuteczności art. 267 TFUE.

121. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na pytanie pierwsze w ten sposób, że art. 267 akapit trzeci TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi w ramach postępowania dotyczącego przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania sąd krajowy ostatniej instancji nie jest zobowiązany do zbadania, czy może on mieć obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeżeli strona prawidłowo podniosła rzeczywiste zagadnienie z zakresu prawa Unii, uzasadniając swoje argumenty co do istnienia więcej niż jednej wystarczająco wiarygodnej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, i wyraźnie wezwała sąd krajowy do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Do sądów krajowych należy dokonanie wykładni odpowiednich przepisów proceduralnych w taki sposób, aby przepisy te, w miarę możliwości, zapewniały zgodność z prawem Unii.

B. W przedmiocie pytania drugiego

122. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 267 TFUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty należy interpretować w ten sposób, że orzeczenie oddalające wniosek strony o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania przez sąd ostatniej instancji stanowi orzeczenie sądowe, które powinno zawierać uzasadnienie powodów, dla których wniosek strony o wystąpienie do Trybunału Sprawiedliwości z odesłaniem prejudycjalnym nie został uwzględniony.

123. Jak wyjaśniłem, gdy kwestia wykładni Unii jest prawidłowo podniesiona przed krajowym sądem ostatniej instancji, art. 267 akapit trzeci TFUE wymaga, aby sąd ten sprawdził, czy jego obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym został uruchomiony. Oznacza to, że orzeczenie takiego sądu, który, odmawiając przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania, kończy postępowanie odwoławcze bez wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, jest orzeczeniem sądowym, które wymaga – jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w pkt 51 wyroku Consorzio – uzasadnienia, na podstawie którego uznał on, iż: „podniesione przed nim pytanie dotyczące prawa Unii nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu albo że wykładnia odnośnego przepisu prawa Unii znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału lub też, w braku takiego orzecznictwa, że wykładnia prawa Unii jest […] tak oczywista, iż nie pozostawia ona miejsca na jakiekolwiek racjonalne wątpliwości”.

124. W niniejszym postępowaniu strony, które przedstawiły swoje uwagi, obszernie omówiły rodzaj i poziom szczegółowości wymagany w uzasadnieniach. Chociaż kwestia ta nie została wyraźnie podniesiona przez sąd odsyłający, jestem zdania, że niniejsza sprawa stanowi dobrą sposobność do przedstawienia pewnych przemyśleń w tym względzie.

125. Należy zacząć od wskazania, że Trybunał wywiódł obowiązek uzasadnienia z art. 267 TFUE *w związku z* art. 47 akapit drugi Karty. Postanowienie to gwarantuje *prawo do sprawiedliwego procesu*, tj. prawo, które także wynika ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC [84].

[84] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 września 2012 r., Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, pkt 52).

126. Zgodnie z konsekwentnym orzecznictwem Trybunału z poszanowania prawa do sprawiedliwego procesu wynika wymóg, wedle którego każde prawomocne orzeczenie sądu powinno być uzasadnione, aby umożliwić danej stronie zrozumienie powodów, dla których wydano przeciwko niej orzeczenie, aby strona ta mogła rozważyć skorzystanie z dostępnych jej środków zaskarżenia [85]. Ponadto, bardziej pośrednio, prawo do uzasadnionego orzeczenia również „służy ogólnej zasadzie […], która chroni jednostkę przed arbitralnością, pokazując stronom, że zostały wysłuchane, i zobowiązuje sądy do oparcia swojego orzeczenia na obiektywnych przesłankach” [86].

127. Zgodnie z tymi celami Trybunał stwierdził, że „zakres obowiązku uzasadnienia może być różny w zależności od charakteru danego orzeczenia sądowego i powinien być badany w odniesieniu do postępowania rozpatrywanego całościowo i przy uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności, uwzględniając gwarancje procesowe związane z tym orzeczeniem […]” [87].

128. Rozumiem, że orzeczenie oddalające wniosek o przyjęcie środka odwoławczego do rozpoznania jest czynnością, która w interesie ekonomii sądowej i skuteczności proceduralnej pozwala na rozpoznanie sprawy w sposób raczej skrótowy i standardowy. W związku z tym nie uważam, że powinno ono obejmować uzasadnienie, które zawierało będzie odniesienia do stanu faktycznego, ram prawnych i różnych podstaw odwołania. Moim zdaniem, zgodnie z art. 267 TFUE, powinno wystarczyć, aby sąd krajowy (i) jasno wskazał, na którym odstępstwie przewidzianym w wyroku CILFIT się oparł, oraz (ii) przedstawił przynajmniej zwięzłe wyjaśnienie, dlaczego uznał, że to odstępstwo ma zastosowanie [88]. Na przykład gdy istnieje utrwalona linia orzecznictwa, proste odesłanie do tego orzecznictwa powinno zwykle wystarczyć, zwłaszcza gdy strona nie wyjaśnia szczegółowo, dlaczego odstąpienie od niego byłoby uzasadnione.

129. Oczywiście sądy krajowe nie mogą być zobowiązane do wyczerpującego i pojedynczego rozpatrywania wszystkich argumentów wyartykułowanych przez stronę, która podniosła kwestię prawa Unii [89]. Istotnie, uzasadnienie przedstawione przez takie sądy może w pewnych okolicznościach także być dorozumiane [90]. Może tak być na przykład w przypadku, gdy odwołanie strony jest niedopuszczalne lub oczywiście bezzasadne [91], powody podane w celu uzasadnienia odesłania są niejasne lub ogólne [92] lub podstawy odmowy można jasno wywnioskować z powodów podanych w pozostałej części orzeczenia lub z orzeczeń sądów niższej instancji [93].

[85] Zobacz podobnie wyrok z dnia 23 października 2014 r., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, pkt 51).

[86] Zobacz wyrok ETPC z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie Rutar i Rutar Marketing d. o. o. przeciwko Słowenii (CE:ECHR:2022:1215JUD002116420, §62). Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:247, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

[87] Zobacz na przykład wyrok z dnia 23 października 2014 r., flyLAL-Lithuanian Airlines (C-302/13, EU:C:2014:2319, pkt 52).

[88] Podobnie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Consorzio, pkt 168.

[89] Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 30 czerwca 2022 r. w sprawie Rusishvili przeciwko Gruzji (CE:ECHR:2022:0630JUD001526913, §75).

[90] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 4 lipca 2019 r., FTI Touristik/EUIPO (C-99/18 P, EU:C:2019:565, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

[91] Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 24 kwietnia 2018 r. w sprawie Baydar przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2018:0424JUD005538514, §§ 42, 43); orzeczenie ETPC z dnia 20 stycznia 2005 r., Astikos Oikodomikos Synetairismos Nea Konstantinoupolis przeciwko Grecji (CE:ECHR:2005:0120DEC003780602).

[92] Zobacz podobnie orzeczenie ETPC z dnia 13 lutego 2007 r., John przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2007:0213DEC001507303).

[93] Zobacz podobnie orzeczenie ETPC z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie Krikorian przeciwko Francji (CE:ECHR:2013:1126DEC000645907); wyrok ETPC z dnia 11 kwietnia 2019 r. w sprawie Harisch przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2019:0411JUD005005316, §§ 37–42).

130. Nie można jednak wykluczyć, że w pewnych szczególnych okolicznościach konieczny będzie wyższy poziom szczegółowości [94]. Może tak być na przykład w przypadku, gdy strona wskazała na istnienie rozbieżnych linii orzecznictwa w Unii Europejskiej lub na znaczące różnice w różnych wersjach językowych odpowiednich przepisów.

131. Zasadnicze znaczenie w tym względzie ma to, czy wnoszący środek odwoławczy są w stanie zrozumieć powody, dla których ich wniosek o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości został oddalony, a sądy, do których mogą oni się zwrócić, mogą skutecznie orzec w przedmiocie ich skarg. Nie należy zapominać, że nawet jeśli orzeczenia sądu ostatniej instancji nie mogą, co do zasady, podlegać odwołaniu, mogą istnieć inne środki odwoławcze, które można potencjalnie wykorzystać przeciwko ewentualnemu naruszeniu art. 267 akapit trzeci TFUE.

132. Z jednej strony wnoszący środek odwoławczy może, jeżeli spełnione są odpowiednie warunki, wnieść skargę z tytułu odpowiedzialności państwa do sądów krajowych [95]. Z drugiej strony Komisja (lub inne państwo członkowskie) mogłaby wszcząć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258–260 TFUE przed Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko państwu członkowskiemu uznanemu za niewykonujące zobowiązania [96].

133. W świetle powyższego uważam, że art. 267 TFUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty należy interpretować w ten sposób, że orzeczenie sądu ostatniej instancji oddalające wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania i kończące postępowanie pomimo prawidłowego podniesienia przez stronę wnoszącą środek odwoławczy kwestii wykładni prawa Unii jest orzeczeniem sądowym, które wymaga uzasadnienia powodów, dla których sąd ten uznał, że jego obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE nie został uruchomiony. Zakres obowiązku uzasadnienia różni się w zależności od mających znaczenie okoliczności.

V. Wnioski

134. Podsumowując, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Vrhovno sodišče (sąd najwyższy, Słowenia) Trybunał udzielił odpowiedzi w następujący sposób:

1) Artykuł 267 akapit trzeci TFUE stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi w ramach postępowania w sprawie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania sąd krajowy ostatniej instancji nie jest zobowiązany do zbadania, czy może on mieć obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeżeli strona prawidłowo podniosła rzeczywiste zagadnienie z zakresu prawa Unii, uzasadniając swoje argumenty co do istnienia więcej niż jednej wystarczająco wiarygodnej wykładni odpowiednich przepisów prawa Unii, i wyraźnie wezwała sąd krajowy do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym. Do sądów krajowych należy dokonanie wykładni odpowiednich przepisów proceduralnych w taki sposób, aby przepisy te, w miarę możliwości, zapewniały zgodność z prawem Unii.

[94] Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 52).

[95] Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51–55); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 32); z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 25, 36).

[96] Zobacz wyroki: z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka) (C-416/17, EU:C:2018:811); z dnia 14 marca 2024 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo (Wyrok sądu najwyższego) (C-516/22, EU:C:2024:231).

2) Zgodnie z art. 267 TFUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej orzeczenie sądu ostatniej instancji oddalające wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania i kończące postępowanie pomimo prawidłowego podniesienia przez stronę wnoszącą środek odwoławczy kwestii wykładni prawa Unii jest orzeczeniem sądowym, które wymaga uzasadnienia powodów, dla których sąd ten uznał, że jego obowiązek wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE nie został uruchomiony. Zakres obowiązku uzasadnienia różni się w zależności od mających znaczenie okoliczności.