

I. ARTYKUŁY

ANNA KALISZ^a, ANNA CHMIELARZ-GROCHAL^b

PYTANIA PREJUDYCJALNE NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO: ASPEKT PROCEDURALNY I GWARANCYJNY

PRELIMINARY RULINGS OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT: PROCEDURAL AND GUARANTEE ASPECTS

The research problem is preliminary protection as a preventive action of the court which can protect the individual from violation of their rights. Preliminary questions can be considered a mechanism for effective legal protection of the individual. The judicial dialogue initiated by preliminary questions has, apart from determining the result of a particular case, a twofold effect: building up the *acquis de l'Union* and influencing national law and its application. The aim of this article is to examine the preliminary procedure: firstly from a national perspective, secondly from administrative courts perspective, and thirdly from the perspective of the Supreme Administrative Court as a court “against whose decisions there is no judicial remedy under national law”. The paper covers the normative basis for preliminary questions (in the context of the principles of EU law and the paradigm of co-application of European and national law), and then selected examples of the use of this mechanism by the SAC. The text is dominated by the dogmatic-legal method and thus involves an analysis of legal provisions and the relevant case law. It concludes that the experience of the SAC confirms that, in cooperation with the CJEU, it effectively performs its task of ensuring respect for the law while interpreting and applying the EU treaties. It makes legitimate use of the preliminary ruling procedure, which confirms the role of the national court as an EU court. The questions and case law following preliminary rulings contribute to the development of the *acquis* in the various areas covered by the jurisdiction of the administrative courts. Therefore, the issue in question – together with the practical scheme of the preliminary ruling procedure – is important, and the updated ‘review’ of the case law of the SAC constitutes an element of novelty.

Keywords: judicial dialogue; multicentrism; preliminary question; preliminary ruling; national court; European Union court; preliminary protection; court-administrative case-law; co-application of EU and national law; CJEU; Poland

^a Maria Curie-Skłodowska University in Lublin, Poland /
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska
anna.kalisz@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0001-9855-0067>

^b University of Lodz, Poland / Uniwersytet Łódzki, Polska
achmielarz@wpia.uni.lodz.pl, <https://orcid.org/0000-0003-4667-9410>

Artykuł dotyczy zagadnienia ochrony prejudycjalnej, oznaczającej działanie sądu w trybie prewencyjnym, co może uchronić jednostkę przed naruszeniem jej praw. Pytania prejudycjalne można uznać za mechanizm skutecznej ochrony prawnej jednostki. Inicjowany przez pytania prejudycjalne dialog sądowy ma, oprócz wpływu na wynik konkretnej sprawy, dwojaki skutek: buduje *acquis de l'Union* oraz wpływa na prawo krajowe i jego stosowanie. Celem artykułu jest spojrzenie na pytania prejudycjalne: (1) z perspektywy krajowej, (2) sądownoadministracyjnej oraz (3) z pozycji Naczelnego Sądu Administracyjnego jako sądu, którego orzeczenia „nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”. Analizie poddano podstawy normatywne pytań prejudycjalnych (w kontekście zasad prawa UE oraz modelu współstosowania prawa unijnego z krajowym), a następnie wybrane przypadki wykorzystania tego mechanizmu przez NSA. Przeprowadzona analiza przepisów oraz relewantnego orzecznictwa prowadzi do konkluzji, że doświadczenia NSA potwierdzają, że we współpracy z Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej skutecznie realizuje zadania służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Sąd ten korzysta z procedury prejudycjalnej w sposób uzasadniony, co potwierdza rolę sądu krajowego jako sądu unijnego. Pytania prawne i orzecznictwo wydawane w następstwie orzeczeń prejudycjalnych stanowią wkład w rozwój unijnego *acquis* w różnorodnych dziedzinach podlegających kognicji sądów administracyjnych. Dlatego analizowane zagadnienie – wraz z praktycznym schematem procedury prejudycjalnej – jest istotne, a zaktualizowany „przeгляд” orzecznictwa NSA stanowi element nowatorski.

Słowa kluczowe: dialog sądowy; multicytryczność; pytanie prejudycjalne; orzeczenie wstępne (prejudycjalne); sąd krajowy; sąd unijny; ochrona prejudycjalna; orzecznictwo sądownoadministracyjne; współstosowanie prawa unijnego z krajowym; TSUE; Polska

I. WPROWADZENIE

Orzeczenia prejudycjalne (wstępne) wydawane są przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w odpowiedzi na pytania prawne (prejudycjalne) sądów państw członkowskich. Sądy krajowe podejmują dialog z TSUE¹ bezpośrednio na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej² w toku rozpoznawania przez nie konkretnych spraw z tzw. elementem unijnym³. W rezultacie taki dialog sądowy ma – oprócz wpływu na wynik postępowania w konkretnej sprawie – dwojaki skutek: buduje znaczną część tzw. *acquis de l'Union*⁴ oraz wywiera wpływ na prawo krajowe. Statystyki publikowane przez TSUE⁵ wykazują przy tym stałą tendencję wzrostową licz-

¹ Arnulf (2012): 118 n.

² Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/2 ze zm. (dalej jako: TFUE).

³ Pojęcie tzw. sprawy unijnej zob. Miąsik (2008): 16 n. oraz Baran (2020): 43 n.

⁴ Specyfika źródeł prawa unijnego, z uwzględnieniem roli niewiążących *soft law* oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, uzasadnia posługiwanie się pojęciem *acquis*, oznaczającym dorobek prawny lub polityczny. Wymaga zastrzeżenia, że *acquis* prawny to pojęcie szersze niż system prawa – bliższe porządkowi prawnemu. Tak rozumiane *acquis* odnosi się bowiem nie tylko do kwestii obowiązujących (tj. identyfikacji wiążących *de lege lata* norm prawnych), lecz również do kierunku dokonywania wykładni (tj. ustalenia znaczenia normy prawnej w świetle zasad prawa, wartości czy, szerzej, standardów). Postępowanie zgodne z *acquis de l'Union* (wcześniej: *acquis communautaire*) oznacza zatem, że sądy krajowe mają stosować nie tylko wiążące przepisy prawa, ale i odnośne orzecznictwo TSUE.

⁵ Zob. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/pl/ [dostęp: 8.03.2023].

by pytań prejudycjalnych w stosunku do wpływu pozostałych kategorii spraw objętych kognicją Trybunału⁶.

Bezpośrednim rezultatem orzecznictwa prejudycjalnego jest wpływ na współstosowanie prawa unijnego z prawem krajowym przez formowanie wzorca interpretacyjnego, który powinien „przełożyć się na jednolite stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich”⁷. Zważywszy, że to sądy krajowe stosują prawo unijne w konkretnych i indywidualnych przypadkach, realizacja zasady jednolitej wykładni dokonywanej przez TSUE ma podstawowe znaczenie dla pośredniego dostępu jednostek (osób fizycznych i prawnych) do samego Trybunału. Celem tej zasady jest bowiem zapobieganie interpretacji unijnych źródeł prawa na podstawie krajowych tradycji prawnych i tym samym powstawaniu różnych wersji tego prawa w poszczególnych państwach członkowskich, co godziłoby w sens istnienia prawa unijnego oraz w wynikające z niego uprawnienia jednostek⁸.

Z kolei rezultatem pośrednim orzeczeń prejudycjalnych jest ich wpływ na tworzenie prawa krajowego – w postaci „dotwarzania” norm prawnych lub ich zmiany w taki sposób, by nie powstawały kolizje. Orzecznictwo prejudycjalne przyczynia się w ten sposób do harmonizacji i konwergencji⁹ w ramach europejskiej kultury prawnej. Z uwagi zaś na to, że orzeczenie prejudycjalne jest działaniem wtórnym, podjętym w reakcji na pytanie sądu krajowego, zagadnienie pytań prejudycjalnych zadawanych w sprawach unijnych, choć doczekało się już bogatej literatury, zasługuje na dokonywanie wciąż aktualizowanych analiz naukowych.

Sprawami unijnymi, czyli takimi, w których przedmiot postępowania objęty jest zakresem prawa UE, są także sprawy objęte właściwością sądów administracyjnych. Warto zatem spojrzeć na pytania prejudycjalne: po pierwsze – z perspektywy krajowej, po drugie – sądownoadministracyjnej, a po trzecie – z pozycji Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) jako sądu, którego orzeczenia co do zasady „nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego”, a w systemie krajowym wpływają na kształtowanie linii orzeczniczej sądów administracyjnych. Aktywność NSA w tym zakresie obejmuje bowiem ponad 1/3 pytań prejudycjalnych kierowanych ogółem z Polski. Poza tym w latach 2004–2022 polskie sądy administracyjne skierowały do TSUE łącznie 101 wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w tym 69 wniosków pochodziło od NSA¹⁰. Większość z nich formułowana była w sprawach podatkowych (głównie w przedmiocie podatku VAT), ale zadawano też pytania związane z ochroną

⁶ Niewątpliwie też wzrost liczby pytań prejudycjalnych kierowanych przez sądy krajowe (który wynosi w ostatnich latach po ok. 600 pytań rocznie) w sposób bezpośredni przekłada się na wzrost całkowitej liczby spraw wpływających do Trybunału, który mierzy się z problemem narastającego obciążenia.

⁷ Miąsik (2020): 5.

⁸ Więcej nt. zasady jednolitej wykładni zob. Kalisz (2019b): 214–217.

⁹ Warto zaznaczyć, że nie jest to jedyny czynnik prokonwergencyjny, a ujednocnianiu standardów służy także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

¹⁰ Zob. <https://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php> [dostęp: 8.03.2023] Na temat aktywności polskich sądów administracyjnych w procedurze prejudycjalnej zob. także Łukańko (2020): 255–274 oraz cyt. tam lit. i orzecznictwo.

praw podstawowych, które w przypadku NSA dotyczyły prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej cudzoziemców ubiegających się o wjazd i pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz sędziów biorących udział w postępowaniach kwalifikacyjnych do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Sprawy te stały się asumptem do przygotowania niniejszego artykułu. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, jak ukształtowana jest procedura występowania z pytaniami prejudycjalnymi przez NSA. Po drugie, należy rozważyć, czy pytania prejudycjalne NSA odnoszące się do prawa do sądu, jako jednego z podstawowych praw procesowych jednostki, mogą faktycznie służyć realizacji zasady skutecznej ochrony sądowej. Po trzecie wreszcie, trzeba wskazać, czy wydane w tych sprawach z inicjatywy NSA orzeczenia prejudycjalne wpłynęły skutecznie na tworzenie i stosowanie prawa.

II. PODSTAWY NORMATYWNE ODESLAŃ PREJUDYCJALNYCH

Regulacja normatywna instytucji pytań prejudycjalnych jest dość skąpa i ogranicza się właściwie¹¹ do przepisów art. 267 TFUE¹² oraz postanowień tytułu III: „Odesłania prejudycjalne” Regulaminu postępowania przed TSUE¹³. Akty te mają charakter ramowy i – w ramach *acquis de l'Union* – są uzupełniane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości jako sądu właściwego do rozpoznawania wniosków prejudycjalnych. Procedura kierowania pytań podlega zaś tzw. zasadzie autonomii¹⁴ i jest regulowana przez poszczególne państwa członkowskie UE. Niemniej art. 267 TFUE jest bezpośrednio skuteczny i stanowi samodzielną podstawę dla sądów krajowych do zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na zasadach ogólnych danej procedury¹⁵.

Dialog z Trybunałem jest zawsze inicjowany przez sąd krajowy¹⁶. Sąd ten działa wedle zdecentralizowanego i dualistycznego paradygmatu stosowania prawa unijnego. Sądy krajowe (a zarazem sądy unijne w znaczeniu funkcjonalnym) biorą prawo UE pod uwagę w ramach tzw. ustaleń walidacyjnych (ustalania stosowalnych w danym przypadku źródeł podstawy normatywnej). Zgodnie z zasadą efektywności (*effet utile*) są one obowiązane zapewnić sku-

¹¹ Należy dodać, że wiele wskazówek praktycznych zawierają w tej materii Zalecenia dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Dz. Urz. UE 2019, C 380, s. 1 i n. (dalej jako: Zalecenia).

¹² Dawny art. 234 TWE, a jeszcze wcześniej art. 177 TWE, co warto zaznaczyć w kontekście istnienia obszernego orzecznictwa i bogatej literatury osnutej wokół przepisów podlegających tej numeracji, a w znacznej mierze aktualnych wobec art. 267 TFUE.

¹³ Dz. Urz. UE 2012, L 265, s. 1 ze zm. (dalej jako: Regulamin TS). Według terminologii unijnej jest to „akt o charakterze nieustawodawczym”, polska teoria prawa określa go jako akt o charakterze wewnętrznie obowiązującym, co zalicza go do *acquis de l'Union*, ale nie do źródeł prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁴ Zob. m.in. Mik (2006): 72 n.

¹⁵ Zob. wyroki Trybunału z 16 stycznia 1974 r., C-166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf* (ECLI:EU:C:1974:3) oraz z 9 marca 1978 r., C-106/77 *Simmenthal* (ECLI:EU:C:1978:49) – przywoływane w późniejszym orzecznictwie.

¹⁶ Zob. Stankiewicz (2016): 355–370.

teczność prawa unijnemu. Z tego generalnego obowiązku wynikają bardziej szczegółowe obowiązki: po pierwsze – współstosowania prawa unijnego z prawem krajowym, z uwzględnieniem jego całokształtu rozumianego jako *aquis de l'Union*; po drugie – interpretacji przepisów prawa unijnego w sposób gwarantujący efektywność (wykładnia pronijna), co w razie konieczności wyboru sposobu wykładni oznacza, że należy dać prymat takiej metodzie, która zagwarantuje skuteczność przepisów unijnych i wynikających z nich uprawnień jednostki oraz jej praw podstawowych¹⁷.

W ramach tego paradygmatu proces stosowania prawa może się „rozszerzyć” pomiędzy sąd krajowy a Trybunał Sprawiedliwości. Na ów submodel składają się: 1) powzięcie przez sąd krajowy wątpliwości interpretacyjnych co do prawa unijnego i decyzja o skierowaniu pytania i zawieszeniu postępowania głównego; 2) sporządzenie sentencji postanowienia zawierającej pytanie/nia prejudycjalne; 3) sporządzenie uzasadnienia postanowienia; 4) przekazanie pytania prejudycjalnego TSUE; 5) postępowanie przed Trybunałem i wydanie orzeczenia prejudycjalnego; 6) podjęcie zawieszzonego postępowania.

Po wydaniu przez Trybunał orzeczenia prejudycjalnego proces decyzyjny niejako „wraca” przed sąd krajowy, który – związany wykładnią zawartą w tym orzeczeniu – dokonuje subsumpcji i ustalenia konsekwencji prawnych oraz sporządza uzasadnienie do rozstrzygnięcia podjętego w postępowaniu głównym. Orzeczenie prejudycjalne jest formalnie wiążące dla sądu, który wystąpił z pytaniem (w przeciwnym razie czyniłoby to cały mechanizm prejudycjalny bezprzedmiotowym), ale w praktyce także – choć nieformalnie – dla innych sądów w sprawach dotyczących podobnych stanów faktycznych i prawnych. Niemniej relacja TSUE – sądy krajowe nie ma charakteru hierarchicznego, czy instancyjnego, a mechanizm pytań prejudycjalnych jest raczej wyrazem wynikającej z dialogu współpracy w celu zapewnienia jednolitości i efektywności prawa unijnego – w czym TSUE wspiera sądy krajowe¹⁸.

Trzeba pamiętać, że z zasady efektywności wynika jeszcze jeden ważny obowiązek szczegółowy. W przypadku kolizji regulacji unijnych i krajowych, niedającej się usunąć przy zastosowaniu wykładni pronijnej, obowiązkiem sądu krajowego jest – podczas subsumpcji – cofnięcie się niejako do etapu ustaleń walidacyjnych i odmowa zastosowania w konkretnym przypadku przepisu krajowego sprzecznego z korzystniejszym dla jednostki prawem unijnym i oparcie się wyłącznie na tym ostatnim¹⁹. Granicą zastosowania wykładni pronijnej jest litera prawa danego państwa członkowskiego, niedopuszczalna jest bowiem wykładnia pronijna ze skutkiem *contra legem*.

Do zadania pytania prejudycjalnego niezbędne jest zatem spełnienie przesłanki podmiotowej (bycie sądem państwa członkowskiego w szerokim,

¹⁷ Zob. w szczególności wyroki Trybunału z 10 kwietnia 1984 r., C-14/83 *von Colson* (ECLI:EU:C:1984:153) oraz z 22 września 1988 r., C-187/87 *Land de Sarre* (ECLI:EU:C:1988:439) – przywoływane w późniejszym orzecznictwie.

¹⁸ Wahn, Prete, (2018): 511.

¹⁹ Zob. ww. wyrok Trybunału w sprawie C-106/77 *Simmenthal* oraz wyroki: z 5 lutego 1963 r., C-26/62 *Van Gend en Loos* (ECLI:EU:C:1963:1); z 15 lipca 1964 r., C-6/64 *Flaminio Costa* (ECLI:EU:C:1964:66).

autonomicznym rozumieniu unijnym²⁰), przesłanki przedmiotowej (interpretacja wyłącznie przepisów prawa unijnego – pierwotnego i pochodnego²¹) oraz przesłanki funkcjonalnej (*iunctim* pomiędzy pytaniem o wykładnię prawa unijnego a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy zawisłej przed sądem krajowym przez ów sąd). Pytania o wykładnię dotyczyć mogą dowolnego unijnego aktu normatywnego – zarówno z zakresu prawa pierwotnego, jak i wtórnego, a także prawa międzynarodowego Unii (tj. umów międzynarodowych, których stroną jest UE).

Wymaga podkreślenia, że pytanie może być zadane w każdym stadium postępowania²². Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym musi być zredagowany w sposób prosty, jasny i precyzyjny, bez zbędnych elementów, co jest związane z koniecznością jego tłumaczenia na wszystkie pozostałe 23 języki oficjalne Unii (pkt 14 Zaleceń). Z art. 94 Regulaminu TS wynika, że każdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać: 1) pytanie; 2) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności sprawy; 3) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie, ewentualnie wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych; 4) ukazanie związku (*iunctim*) między powołanymi w pytaniu przepisami unijnymi a uregulowaniami krajowymi, współstosowanymi z nimi w postępowaniu głównym²³. Uzasadnienie wniosku winno zawierać wyjaśnienia krajowego kontekstu prawnego (tj. tego, jak przytoczone przepisy państwa członkowskiego są interpretowane i stosowane w praktyce sądów krajowych) oraz przedstawienie samych wątpliwości interpretacyjnych oraz ich związku z przedmiotem pytania. Nie jest przy tym konieczne – co wpisuje się w postulat zwięzłości – przedstawianie stanowiska sądu pytającego w przedmio-

²⁰ Upraszczając – sądem jest niezależny i trwały organ państwa członkowskiego, orzekający wiążąco na podstawie przepisów prawa w sposób niezawisły i kontradiktoryjny, w ramach nakazu podejmowania decyzji: zob. Kalisz (2007): 189–190; szerzej zob. też Grzeszczak, Krajewski (2014): 4–14.

²¹ Należy dodać, że przedmiotem pytania prejudycjalnego może być także ważność aktu prawa pochodnego (podstawy nieważności w tym zakresie zawiera art. 263 TFUE), niemniej pytania takie zadawane są znacznie rzadziej (jak wniosek polskiego Trybunału Konstytucyjnego, skutkujący orzeczeniem prejudycjalnym z 7 marca 2017 r., C-390/15 *Rzecznik Praw Obywatelskich*, ECLI:EU:C:2017:174). Orzecznictwo odpowiadające na pytania o wykładnię jest zatem kluczowe z perspektywy sądów krajowych.

²² Trybunał nie stawia sądom krajowym żadnych ograniczeń co do etapu postępowania, na jakim należy podjąć decyzję o zwróceniu się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego (zob. wyroki: z 10 marca 1981 r., C-71/80 *Irish Creamery*, ECLI:EU:C:1981:62; z 10 lipca 1984 r., C-72/83 *Campus Oil*, ECLI:EU:C:1984:256; z 20 października 1993 r., C-10/92 *Balocchi*, ECLI:EU:C:1993:846).

²³ Z treścią art. 94 Regulaminu TS koresponduje § 76 ust. 1 Regulaminu NSA, zgodnie z którym postanowienie o przedstawieniu pytania prejudycjalnego zawiera w szczególności: 1) określenie przedmiotu pytania prawnego; 2) zwięzłe przedstawienie stanu sprawy oraz istotnych okoliczności faktycznych i prawnych, będących podstawą przedstawienia pytania prawnego; 3) treść przepisów polskich mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w razie potrzeby, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów polskich; 4) uzasadnienie powodów, dla których skład orzekający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności przepisów prawa UE, jak również przedstawienie związku między tymi przepisami a ustawodawstwem polskim, w zakresie określonym w pytaniu; 5) wskazanie, w jakim zakresie odpowiedź TSUE może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione.

cie rozstrzygnięcia ani przytaczanie praktyki innych państw członkowskich. Uzasadnienie nie powinno bowiem przekraczać 15 stron maszynopisu. Sąd odsyłający powinien dokonać również anonimizacji wniosku w zgodzie ze standardami RODO (pkt 21 i 22 Zaleceń). Postanowienie sądu w sprawie skierowania pytania nie podlega zaskarżeniu, co jest wyrazem dyskrecjonalności sądu. Również ani prawo państwa członkowskiego, ani działania jego organów nie mogą ograniczać niezawisłości sądów w kierowaniu pytań prejudycjalnych²⁴.

III. KORZYSTANIE Z MECHANIZMU PYTAŃ PREJUDYCJALNYCH PRZEZ NSA

Wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym jest – zgodnie z art. 267 TFUE – obowiązkiem NSA jako sądu ostatniej instancji. *Ratio legis* takiego ujęcia wydaje się wynikać stąd, że w ostatniej instancji istnieje ryzyko, że rozstrzygnięcie wydane na podstawie ewentualnej błędnej wykładni stanie się od razu orzeczeniem prawomocnym i tym samym naruszy prawo unijne. W świetle standardów unijnych niezadanie pytania i w konsekwencji oparcie się na błędnej wykładni prawa unijnego stanowi naruszenie przez państwo członkowskie (działające przez swoje organy, w tym sądy) zobowiązań traktatowych i może stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa²⁵.

Naczelnny Sąd Administracyjny, rozpatrując skargę kasacyjną, jest – stosownie do art. 183 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁶ – związany granicami jej podstaw. Poprawność zastosowania prawa unijnego przez wojewódzki sąd administracyjny jest jednak brana pod uwagę z urzędu, niezależnie od inicjatywy strony skarżącej. Dla aktywowania unijnej kompetencji NSA wystarczające jest, że powołane w skardze kasacyjnej przepisy prawa polskiego objęte są zakresem normowania prawa unijnego. *A contrario*, NSA nie może skierować pytania prejudycjalnego, jeżeli nie pozwala na to treść zarzutów kasacyjnych²⁷. Podobnie brak podstaw do formułowania pytania prejudycjalnego, jeżeli skarga kasacyjna podlega odrzuceniu.

Podstawy do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym są jednakowe dla wszystkich sądów krajowych, zatem także i NSA. Stanowią je: 1) sytuacja realnych wątpliwości interpretacyjnych w danej sprawie co do wykładni przepisów prawa unijnego (nie zachodzi sytuacja *acte clair*); 2) brak orzecznictwa interpretującego dany przepis prawa unijnego (nie zachodzi sytuacja *acte éclairé*) oraz 3) przesłanka „niezbędności do wydania wyroku” wyrażona w art. 267 ust. 2 TFUE.

²⁴ Szerzej zob. Łazarska (2020): 4–9.

²⁵ Zob. wyrok TSUE z 4 października 2018 r., C-416/17 *Accor II* (ECLI:EU:C:2018:811) oraz głosę do niego: Sikora (2019): 24–30; zob. również wyrok NSA z 21 października 2004 r., FSK 571/04, CBOSA.

²⁶ Dz. U. 2023, poz. 1634 ze zm. (dalej jako: p.p.s.a.).

²⁷ Zob. wyrok NSA z 21 grudnia 2010 r., I FNP 2/10, CBOSA.

Wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym jest przykładem bezpośredniego stosowania art. 267 TFUE²⁸. Oczywiście, sądy działają zgodnie z krajowymi przepisami procesowymi (tzw. autonomia proceduralna). W przypadku NSA postępowanie przebiega zgodnie z przepisami ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz Regulaminu NSA.

Co istotne, w zakresie skierowania pytania prejudycjalnego sąd może działać z urzędu. Wniosek strony o przedstawienie Trybunałowi pytania nie jest ani konieczny, ani też wiążący. Można wręcz stwierdzić, że jest irrelewantny, jako że wystąpienie z pytaniem prawnym²⁹ należy do sfery dyskrecjonalnej decyzji sądu orzekającego w konkretnej sprawie. Sądy krajowe – nawet te, których „orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego” – nie zawsze bowiem muszą odstępować od samodzielnego dokonywania wykładni. Orzecznictwo TSUE przewiduje sytuacje, w których nie jest to konieczne. Wyjątki te dotyczą przypadków, kiedy: 1) napotkany problem interpretacyjny nie dotyczy meritum sprawy; 2) Trybunał już wcześniej wypowiedział się w podobnej sprawie, a sąd krajowy powołuje się na owo wcześniejsze orzeczenie, a więc problem interpretacyjny został już wyjaśniony w sposób wystarczający (zasada *acte éclairé*)³⁰; 3) przepis prawa unijnego jest jasno sformułowany i pod względem semantycznym nie budzi wątpliwości w procesie decyzyjnym sądu krajowego (zasada *acte clair*)³¹. Warto zaznaczyć, że po pierwsze sąd krajowy może skierować pytanie wbrew doktrynie *acte éclairé* (tj. wystąpić z pytaniem prawnym pomimo istnienia wcześniejszego orzecznictwa TSUE w podobnych sprawach, zdarza się bowiem, że Trybunał udziela kazuistycznych odpowiedzi lub że nie rozwiewają one wątpliwości sądu) oraz – po drugie – zawsze sam decyduje, co stanowi dla niego *acte clair* w konkretnej sprawie i jest niezbędne do wydania orze-

²⁸ Na temat sporządzenie sentencji postanowienia *in genere* zob. art. 124 § 1 pkt 5 oraz art. 137 § 4 w zw. z art. 138 oraz 160 i 166 p.p.s.a. oraz pkt 18 Zaleceń. Sporządzanie sentencji postanowienia zawierającego pytanie(a) prejudycjalne odbywa się na podstawie art. 267 TFUE, art. 94 Regulaminu TS, § 76 ust. 1 Regulaminu NSA (rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 4 lipca 2020 r. – Regulamin Naczelnego Sądu Administracyjnego, Dz. U. 2020, poz. 1202 ze zm.) oraz pkt 15, 16, 17, 18, 19 i 20 Zaleceń.

²⁹ Termin „pytanie prawne” można stosować zamiennie z terminem „pytanie prejudycjalne”, mechanizm ten bowiem nie różni się od znanych prawu polskiemu instytucji przedstawiania zagadnień prawnych Sądowi Najwyższego (zob. art. 390 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 2023, poz. 1550 ze zm., oraz art. 441 § 1 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. 2022, poz. 1375 ze zm.) oraz pytań prawnych TK (art. 193 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako: Konstytucja RP), czy też – jako mechanizm „wewnętrzny” – przedstawiania pytań składom powiększonym NSA (art. 187 § 1 p.p.s.a.), postulowano nawet upowszechnienie w języku prawniczym terminu „pytanie prawne” (Wróbel 2010: 570), co jednak się nie powiodło i czego wyrazem jest m.in. oficjalne określenie odesłań mianem „pytań prejudycjalnych” w pismach i innych dokumentach oraz na stronie internetowej NSA: <http://www.nsa.gov.pl/pytania-prejudycjalne-wsa-i-nsa.php> [dostęp: 8.03.2023].

³⁰ Wyroki: z 27 marca 1963 r. w sprawach połączonych C-28–30/62 *Da Costa en Schaake NV i in.*, ECLI:EU:C:1963:6; z 6 października 1982 r., C-283/81 *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335.

³¹ Wyrok z 6 października 1982 r., C-283/81 *CILFIT*.

czenia. W praktyce przypadki odmowy wystąpienia przez NSA z pytaniem prejudycjalnym, o co wnioskowali skarżący, nie są rzadkością³².

Postanowienie NSA o przedstawieniu pytania prejudycjalnego wydawane jest, co do zasady, w trakcie rozprawy, choć może być też wydane na posiedzeniu niejawnym (182 p.p.s.a.). Z punktu widzenia treści art. 267 TFUE nasuwają się wątpliwości co do możliwości skierowania pytania prejudycjalnego w toku procedury uchwałodawczej, zwłaszcza zmierzającej do wydania tzw. uchwały abstrakcyjnej. Nie sposób jednak wykluczyć takiej możliwości w przypadku określonym w art. 187 § 3 p.p.s.a., czyli przejęcia przez skład siedmiu sędziów NSA sprawy do rozpoznania w ramach procedury pytań prawnych³³.

Dopuszczalne jest cofnięcie pytania prawnego, co następuje postanowieniem wydanym na podstawie art. 165 p.p.s.a. Wydanie takiego postanowienia jest zasadne np. w sytuacji umorzenia postępowania sądownoadministracyjnego, w związku z którym skierowane zostało pytanie prejudycjalne. Cofnięcie pytania prejudycjalnego nie wyklucza możliwości ponownego przedstawienia pytania w związku z tą samą sprawą³⁴.

Postępowanie w sprawie pytań prejudycjalnych ma charakter incydentalny i nadzwyczajny względem zwykłego toku postępowania. Pytanie prejudycjalne ma formę postanowienia³⁵. Zastosowanie przez sąd niewłaściwej, z punktu widzenia prawa krajowego, formy pytania nie powoduje jego niedopuszczalności. Skorzystanie z trybu prejudycjalnego wymaga zaś – zgodnie z art. 124 §1 pkt 5 p.p.s.a. – zawieszenia postępowania przed NSA. Postanowienie o zawieszeniu postępowania zamieszczane jest, co do zasady, w kolejnym punkcie formuły sentencji postanowienia o przedstawieniu pytania prawnego. Postanowienie o przedstawieniu pytania prejudycjalnego skład orzekający przedstawia Trybunałowi Sprawiedliwości wraz z aktami sprawy za pośrednictwem prezesa sądu³⁶. Tym samym sąd krajowy wszczyna nowe postępowanie o charakterze *de facto* międzynarodowym, które toczy się na podstawie zupełnie innych przepisów proceduralnych. Co istotne, w ramach tego nowego postępowania TSUE dokonuje jedynie wykładni prawa unijnego³⁷, natomiast przepisy prawa krajowego, które bierze pod uwagę, traktowane są – z perspektywy prawa UE – jako część stanu faktycznego.

Postępowanie przed Trybunałem rozpoczyna się od przekazania przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego. Sprawie nadawana jest sygnatura, a w Dzienniku Urzędowym UE publikuje się informację o wpłynięciu i zare-

³² Zob. m.in. wyroki NSA: z 13 lutego 2022 r., III OSK 1210/21, CBOSA; z 11 lutego 2020 r., II OSK 1330/17, CBOSA; z 28 czerwca 2019 r., I OSK 2151/17, CBOSA.

³³ W odniesieniu do tej i innych wątpliwości zob. Grzybowski (2019).

³⁴ Por. Wilbrandt-Gotowicz (2010): 286.

³⁵ Zob. art. 160 p.p.s.a. w zw. z § 58 ust. 1 Regulaminu NSA oraz pkt 14 i 18 Zaleceń.

³⁶ Zob. § 58 ust. 1 Regulaminu NSA. Z aktualnego brzmienia Regulaminu NSA (§ 58 ust. 4) wynika ponadto obowiązek niezwłocznego przekazania do Biura Orzecznictwa NSA informacji o treści pytań prawnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości.

³⁷ Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału – zob. wyroki: z 27 października 2009 r. w sprawie C-115/08 *ČEZ*, ECLI:EU:C:2009:660; z 8 września 2010 w sprawie C-409/06 *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503; z 1 grudnia 2011 w sprawie C-442/10 *Churchill*, ECLI:EU:C:2011:799.

jestrowaniu sprawy. Następnie sekretarz Trybunału zawiadamia o pytaniu strony, państwa członkowskie Unii (i Europejskiego Obszaru Gospodarczego) oraz Komisję Europejską, a także instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, które przyjęły akt, którego ważności lub wykładni dotyczy spór (art. 23 akapit 1 Statutu TS).

Jeżeli wniosek prejudycjalny jest w sposób oczywisty niedopuszczalny, TSUE stwierdza o tym w drodze postanowienia³⁸. Jeżeli wniosek jest niekompletny, Trybunał może – zależnie od wagi stwierdzonego uchybienia – uznać niedopuszczalność pytania prejudycjalnego albo też zwrócić się zarówno do sądu krajowego, jak i do stron postępowania o przekazanie dodatkowych informacji (wyjaśnień) niezbędnych do wydania orzeczenia prejudycjalnego³⁹. Trybunał nie wypowiada się co do kwestii niezawartych w pytaniu⁴⁰.

Wynik głównego postępowania sądowego uzależniony jest od odpowiedzi TSUE⁴¹ – NSA jako sąd pytający jest związany rozstrzygnięciem Trybunału. Do niego też, jako do sądu krajowego, należy zapewnienie efektywności prawu unijnemu. Jeżeli pytanie dotyczy przedmiotu regulowanego w całości przez bezpośrednio skuteczne przepisy prawa unijnego, to zastosowanie wykładni (wzorca interpretacyjnego) jest w zasadzie bezproblemowe – i po podjęciu zawieszono (z powodu skierowania pytania prejudycjalnego) postępowania na szczeblu krajowym ułatwia subsumpcję i ustalenie konsekwencji. Natomiast model *legal reasoning* komplikuje się w przypadku współstosowania krajowego i unijnego prawa materialnego. W grę wchodzi bowiem próba dokonania wykładni prounijnej (np. poprzez wspomniany prymat wykładni pozajęzykowej), a jeśli to niemożliwe – negatywna ocena zgodności prawa krajowego z unijnym i przyznanie pierwszeństwa stosowania normie unijnej oraz niezastosowanie normy krajowej. Naczelny Sąd Administracyjny powinien też uwzględnić skargę kasacyjną, jeżeli rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji oparte było na przepisie krajowym, który w świetle zasady pierwszeństwa nie powinien znaleźć zastosowania w konkretnej sprawie.

Ponadto – zgodnie z art. 272 § 2a p.p.s.a.⁴² – orzeczenie TSUE, w tym orzeczenie prejudycjalne, może być podstawą żądania wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, jeżeli orzeczenie to „ma wpływ na treść wydanego orzeczenia” krajowego, którego dotyczy żądanie. Już wcześniej, uchwałą z 16 października 2017 r.,

³⁸ Trybunał uznaje niedopuszczalność w szczególności wtedy, gdy pytanie: 1) ma charakter hipotetyczny; 2) dotyczy wykładni prawa krajowego; 3) dotyczy sporu przed sądem krajowym, który ma charakter fikcyjny; 4) obejmuje swym przedmiotem przepisy nieobjęte kompetencją TSUE; 5) sformułowano zbyt ogólnikowo; 6) nie ukazuje w ogóle kontekstu, w którym zostało zadane.

³⁹ Zob. art. 24 Statutu TS i art. 101 § 1 Regulaminu TS.

⁴⁰ Zob. wyroki Trybunału: z 9 grudnia 1965 r., C-44/65 *Hessische Knappschaft*, ECLI:EU:C:1965:122; z 15 czerwca 1972 r., C-5/72 *Grassi*, ECLI:EU:C:1972:54; z 15 lipca 1982 r., C-70/81 *Felicitas*, ECLI:EU:C:1982:281.

⁴¹ Szerzej zob. Dąbrowska (2004) oraz – w wersji zaktualizowanej Dąbrowska-Kłosińska (2010): 4–15.

⁴² W brzmieniu nadanym przez ustawę z 18 grudnia 2020 r., Dz. U. 2021, poz. 54, wprowadzającą zmiany do p.p.s.a. z dniem 26 stycznia 2021 r.

I FPS 1/17⁴³, skład siedmiu sędziów NSA zajął stanowisko, zgodnie z którym podstawą wznowienia postępowania, o której mowa w art. 272 § 3 p.p.s.a., może być orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wydane w trybie pytania prejudycjalnego, nawet jeżeli to orzeczenie nie zostało doręczone stronie wnoszącej skargę o wznowienie postępowania.

Dotychczasowe pytania prejudycjalne NSA służyły do: 1) weryfikacji zgodności z prawem unijnym dotychczasowej linii orzeczniczej i wykładni, na której linia ta była oparta⁴⁴; 2) potwierdzenia przez Trybunał określonego sposobu rozumienia prawa unijnego (jako że sądy krajowe nie mogą samodzielnie dokonywać jego wykładni)⁴⁵ oraz 3) przedstawienia nowego zagadnienia prawnego, co stanowiło impuls do rozwoju prawa UE⁴⁶. Z punktu widzenia prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej praw jednostek na uwagę zasługują odesłania prejudycjalne NSA odnoszące się do kontroli sądowej decyzji w sprawach wiz oraz kontroli sądowej uchwał Krajowej Rady Sądownictwa (KRS) o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) kandydatów na urząd sędziego Sądu Najwyższego (SN). W tym drugim przypadku ujawnia się również ważki problem pozbawienia NSA, na skutek zmian porządku prawnego, możliwości uzyskania odpowiedzi na zadane w toku postępowania pytania prejudycjalne.

IV. ODESŁANIA PREJUDYCJALNE NSA DOTYCZĄCE DOSTĘPU DO SĄDU W SPRAWACH WIZOWYCH

Postanowieniami z 28 czerwca 2016 r. w sprawie II OSK 1346/16 oraz z 4 listopada 2019 r. w sprawie II OSK 2470/19 NSA zwrócił się do TSUE o udzielenie odpowiedzi, czy w świetle prawa unijnego, w tym art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴⁷, wymagana jest kontrola sądowa decyzji konsulów wydawanych w sprawach wizowych. Pytania prejudycjalne w tych sprawach dotyczyły ważkiej kwestii zakresu ochrony sądowej praw jednostek

⁴³ CBOSA.

⁴⁴ W tym przypadku przykładów dostarczają wnioski prejudycjalne przedstawiane przez składy orzekające Izby Finansowej NSA w zakresie odnoszącym się do interpretacji polskich przepisów dotyczących VAT w zgodzie z unijną dyrektywą 2006/112/WE Rady z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE 2006, L 347: 1–118); zob. np. postanowienie NSA z 14 września 2016 r., I FSK 1857/13, i wydany w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne wyrok TSUE Trybunału z 13 czerwca 2018 r., C-665/16 *Minister Finansów przeciwko Gminie Wrocław* (ECLI:EU:C:2018:431), czy postanowienie NSA z 23 listopada 2021 r., I FSK 2310/19 (CBOSA).

⁴⁵ Zob. np. postanowienie NSA z 28 grudnia 2022 r., I GSK 380/19 (CBOSA) oraz postanowienie z 16 kwietnia 2021 r., I FSK 1645/20.

⁴⁶ Przykładem mogą być postanowienie NSA z 28 czerwca 2016 r., II OSK 1346/16 (CBOSA); postanowienie z 4 listopada 2019 r., II OSK 2470/19 (CBOSA) oraz postanowienia z 21 listopada 2018 r. i 26 czerwca 2019 r., II GOK 2/18 (CBOSA).

⁴⁷ Dz. Urz. UE 2012, C 326: 391–407; obecnie Dz. Urz. UE 2016, C 202: 389–405 (dalej jako: KPP UE).

w sytuacji, gdy przepisy krajowe wyłączały sądową kontrolę wiz wydawanych przez konsulów⁴⁸ (art. 5 pkt 4 p.p.s.a. w brzmieniu wówczas obowiązującym⁴⁹).

Sprawa o sygnaturze akt II OSK 1346/16 dotyczyła braku drogi sądowej w przypadku odmowy przez konsula wydania tzw. wize Schengen obywatelowi państwa trzeciego, który zgodnie z przepisami prawa krajowego nie jest członkiem rodziny obywatela państwa członkowskiego UE. Skład orzekający NSA miał wątpliwości tego rodzaju, że brak właściwości sądów administracyjnych w sprawach wiz wydawanych przez konsulów może naruszać art. 32 ust. 3 Kodeksu wizowego⁵⁰ w zw. z art. 47 akapit pierwszy KPP UE, który gwarantuje prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem. Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA w wyroku z 13 grudnia 2017 r. w sprawie C-403/16 *El Hassani*⁵¹. Stwierdził, że art. 32 ust. 3 Kodeksu wizowego należy interpretować w ten sposób, że nakłada on na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wize, której szczegółowe zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności. Z uzasadnienia wyroku wynika, że TSUE brał pod uwagę motyw 29 Kodeksu wizowego, według którego rozporządzenie uwzględnia podstawowe prawa i jest zgodne z zasadami uznanymi, w szczególności, w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁵² i KPP UE.

Po uzyskaniu odpowiedzi na przedstawione pytanie prejudycjalne NSA – postanowieniem z 19 lutego 2018 r., II OSK 1346/16⁵³ – uchylił postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 listopada 2015 r., IV SA/Wa 1127/15⁵⁴, odrzucające skargę na decyzję konsula o odmowie wydania wize Schengen. W wydanym orzeczeniu NSA uwzględnił wykładnię przepisów prawa UE dokonaną przez TSUE w wyroku w sprawie C-403/16 i stwierdził, że art. 5 pkt 4 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 32 ust. 3 Kodeksu wizowego w zw. z art. 47 akapit pierwszy KPP UE. Zdaniem NSA, ze względu na wyrok Trybunału w rozpoznawanej sprawie i zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, należało odmówić zastosowania art. 5 pkt 4 p.p.s.a. wyłączającego dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego. Sąd przypomniał, że prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego, a w przypadku kolizji normy unijnej i krajowej regulujących ten sam przedmiot, zgodnie z zasadami: bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności, art. 32 ust. 3 Kodeksu wizowego ma pierwszeństwo w stosowaniu przed normami krajowymi, co wynika z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

⁴⁸ Zob. też Biernat (2021): 110–113.

⁴⁹ Dz. U. 2016, poz. 718 oraz Dz. U. 2018, poz. 1302 ze zm.

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy, Dz. Urz. UE 2009, L 243: 1–58.

⁵¹ ECLI:EU:C:2017:960.

⁵² Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2, Dz. U. 1993, nr 61, poz. 264 (dalej jako: EKPC).

⁵³ CBOSA.

⁵⁴ CBOSA.

Wydane w tej sprawie orzeczenie NSA jest efektem konstruktywnego dialogu sądowego, który koncentruje się na kwestii dostępu do sądu i tym samym skutecznej ochrony sądowej praw podstawowych jednostek. Wykładnia dokonana przez TSUE wyznaczyła kierunek rozstrzygnięcia sądu krajowego. Zainicjowana przez NSA procedura prejudycjalna potwierdziła istotną rolę orzecznictwa prejudycjalnego w kształtowaniu unijnych gwarancji prawa do sądu. Poza tym w następstwie wyroku w sprawie C-403/16 dokonano nowelizacji art. 5 pkt 4 p.p.s.a.⁵⁵, czego skutkiem jest możliwość poddania kontroli sądowej decyzji konsula w sprawach wiz Schengen.

Kolejne pytanie prejudycjalne w sprawie wizowej zostało skierowane do TSUE postanowieniem NSA z 4 listopada 2019 r. w sprawie II OSK 2470/19⁵⁶. Sprawa dotyczyła cudzoziemca, któremu konsul odmówił wydania krajowej wizy długoterminowej, o którą wystąpił w celu podjęcia w Polsce studiów drugiego stopnia. Z powodu niedopuszczalności w prawie krajowym kontroli sądowej decyzji konsula WSA w Warszawie postanowieniem z 12 marca 2019 r., IV SA/Wa 2903/18⁵⁷, odrzucił skargę cudzoziemca. Rozpoznając skargę kasacyjną od tego orzeczenia, skład orzekający NSA powziął uzasadnione wątpliwości co do wykładni art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do układu Schengen⁵⁸ w powiązaniu z art. 47 akapit pierwszy KPP UE w zakresie tego, czy określa on prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem w przypadku odmowy wydania wizy krajowej przez konsula.

Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne NSA w wyroku z 10 marca 2021 r. w sprawie C-949/19 *M.A. przeciwko Konsulowi Rzeczypospolitej Polskiej w N.*⁵⁹ Trybunał stwierdził, że art. 21 ust. 2a Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen należy interpretować w ten sposób, że nie znajduje on zastosowania do obywatela państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania wizy długoterminowej. Mimo to Trybunał udzielił odpowiedzi, wskazując na zasadność zbadania przez sąd odsyłający, czy wniosek obywatela państwa trzeciego o wydanie wizy długoterminowej w celu odbycia studiów jest objęty zakresem stosowania prawa unijnego, a konkretnie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*⁶⁰. Trybunał orzekł, że prawo Unii, w szczególności art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801 w świetle art. 47 KPP UE, należy interpretować w ten sposób, że nakłada

⁵⁵ Art. 1 pkt 1 ustawy z 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2019, poz. 11.

⁵⁶ CBOŚA.

⁵⁷ CBOŚA.

⁵⁸ Konwencja wykonawcza do układu Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE 2000, L 239: 19.

⁵⁹ ECLI:EU:C:2021:186.

⁶⁰ Dz. Urz. UE 2016, L 132: 21–57.

ono na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji o odmowie wydania wizy w celu odbycia studiów, w rozumieniu tej dyrektywy, której szczególne zasady należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności, przy czym procedura ta musi gwarantować na pewnym etapie środek prawny przed sądem.

W następstwie ww. wyroku TSUE, postanowieniem z 13 kwietnia 2021 r., II OSK 2470/19⁶¹, NSA uchylił zaskarżone orzeczenie o odrzuceniu skargi. W uzasadnieniu NSA przypomniał, że prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego, a w przypadku kolizji normy unijnej i krajowej regulujących ten sam przedmiot, zgodnie z zasadami: bezpośredniego skutku, pierwszeństwa i efektywności, prawo Unii ma pierwszeństwo w stosowaniu przed normami krajowymi, co wynika z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Sąd wskazał na obowiązek Polski – i pozostałych państw członkowskich – stosowania prawa Unii oraz zapewnienia mu pełnej efektywności.

Wziąwszy pod uwagę wykładnię prawa unijnego dokonaną przez TSUE w wyroku w sprawie C-949/19, NSA stwierdził, że art. 5 pkt 4 p.p.s.a. jest niezgodny z art. 47 KPP UE w zw. z art. 34 ust. 5 dyrektywy 2016/801. Sąd zwrócił uwagę, że skarżący do wniosku o wydanie wizy krajowej załączył wiele dokumentów, w szczególności zaświadczenie o przyjęciu na studia, co pozwalało uznać, że złożony wniosek o wydanie wizy długoterminowej w celu odbycia studiów wniesiony w rozpoznawanej sprawie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2016/801. W konsekwencji NSA stwierdził, że odrzucenie wniesionej skargi z przyczyny wskazanej przez Sąd pierwszej instancji było przedwczesne, gdyż w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia brak było oceny, czy wniosek skarżącego o wydanie wizy długoterminowej w celu odbycia studiów jest objęty zakresem stosowania powołanej dyrektywy. Jednocześnie NSA podkreślił, że ze stwierdzeniem właściwości sądu administracyjnego do rozpoznania wniesionej skargi będzie wiązał się obowiązek jej merytorycznego rozpoznania przez sąd pierwszej instancji.

Wydane w tej sprawie orzeczenia, zarówno NSA, jak i TSUE, są przykładem szerokiego interpretowania przepisów odnoszących się do zakresu zastosowania prawa unijnego i wymogu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej praw jednostek. W tym przypadku dialog z Trybunałem przyniósł ten skutek, że NSA – opierając się na zasadzie pierwszeństwa prawa UE – potwierdził możliwość odmowy stosowania przepisu prawa krajowego wykluczającego wnoszenie skarg na decyzje w sprawie wiz (art. 5 pkt 4 p.p.s.a.) i dopuścił możliwość kontroli sądowej takiej decyzji pod warunkiem, że okoliczności sprawy mieszczą się w zakresie zastosowania prawa unijnego. Oznacza to, że w takim przypadku skarga na decyzję konsula w sprawie wizy krajowej może być dopuszczalna z mocy prawa unijnego, gdyż wówczas ma zastosowanie art. 47 KPP UE.

⁶¹ CBOSA.

V. ODESŁANIA PREJUDYCJALNE NSA DOTYCZĄCE DOSTĘPU DO SĄDU W SPRAWACH ODWOŁAŃ OD UCHWAŁ KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Gwarancyjny – w aspekcie sądowej ochrony praw jednostki – charakter pytań prejudycjalnych potwierdza procedura zainicjowana przez NSA postanowieniami z 21 listopada 2018 r. i 26 czerwca 2019 r. w sprawie II GOK 2/18. Naczelnny Sąd Administracyjny zwrócił się do TSUE z pytaniami w przedmiocie wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej⁶² (zasada skutecznej ochrony sądowej praw jednostek wywodzonych z prawa unijnego) i art. 267 TFUE (kompetencja sądów krajowych do inicjowania procedury prejudycjalnej) w sprawie zainicjowanej odwołaniami od uchwały Krajowej Rady Sądownictwa w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego. Postępowania sądowe zainicjowano w czasie obowiązywania art. 44 ust. 1a ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶³, który przyznawał NSA kompetencję do kontroli zgodności z prawem uchwał KRS wydawanych w sprawach indywidualnych dotyczących powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN. Przepis ten został jednak – wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 25 marca 2019 r., K 12/18⁶⁴ – uznany za niezgodny z art. 184 Konstytucji RP. W ten sposób NSA pozostał pozbawiony przyznanej mu uprzednio kompetencji, bez jednoczesnego wskazania sądu właściwego w sprawie. Następnie ustawą z 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych⁶⁵ w ogóle wyłączono kontrolę sądową w procedurze powoływania sędziów Sądu Najwyższego (zmieniony art. 44 ust. 1), a art. 3 tej ustawy stanowił o umorzeniu z mocy prawa postępowań sądowych wszczętych i niezakończonych przed dniem jej wejścia w życie. Wskazane zmiany porządku prawnego stanowiły zatem daleko idącą ingerencję w sferę orzekania przez NSA w sprawach odwołań od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa już przed tym Sądem zawisłych. W ten sposób NSA pozbawiony został również możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane postanowieniem z 21 listopada 2018 r. Z kolei Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, mimo wniesionych odwołań i wstrzymania przez NSA wykonania zaskarżonych uchwał Krajowej Rady Sądownictwa, powołał do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego kandydatów, którzy uzyskali rekomendacje Rady.

W toku rozpoznawania odwołań wniesionych przez kandydatów, którzy nie zostali rekomendowani do powołania na urząd sędziego SN, skład orzekający NSA w sprawie II GOK 2/18 powziął uzasadnione wątpliwości co do

⁶² Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864/30 ze zm. (dalej jako: TUE).

⁶³ Ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz. U. 2018, poz. 389 (dalej jako: ustawa o KRS).

⁶⁴ OTK ZU A/2019, poz. 17.

⁶⁵ Dz. U. poz. 914.

skuteczności odwołania jako środka zaskarżenia uchwały KRS i możliwości przeprowadzenia przez właściwy sąd rzeczywistej kontroli przebiegu postępowania kwalifikacyjnego na urząd sędziego SN. Źródłem wątpliwości był głównie art. 44 ust. 1b ustawy o KRS odnoszący się do waloru prawomocności uchwały w części obejmującej rozstrzygnięcie o przedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN, ale też art. 44 ust. 4 tej ustawy, stanowiący o skutkach uchylenia przez NSA uchwały o nieprzedstawieniu wniosku o powołanie do pełnienia urzędu sędziego SN⁶⁶. Ustawodawca krajowy, przyznając prawo odwołania do sądu, powiązał bowiem walor prawomocności i skuteczności rozstrzygnięcia podejmowanego w postępowaniu kwalifikacyjnym poprzedzającym przedstawienie wniosku o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisko sędziego SN z sytuacją niezaskarżenia rozstrzygnięcia podjętego w przedmiocie łącznego rozpatrzenia i oceny wszystkich kandydatów do SN przez wszystkich uczestników postępowania kwalifikacyjnego, wśród których jest również kandydat niezainteresowany w zaskarżeniu wymienionego rozstrzygnięcia, a mianowicie kandydat którego dotyczy wnioski o powołanie do pełnienia urzędu. W obowiązującym wówczas stanie prawnym wniesienie odwołania od uchwały KRS o przedstawieniu (nieprzedstawieniu) kandydatów do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN nie stanowiło przeszkody do przekazania jej Prezydentowi Rzeczypospolitej, a więc pomimo wszczęcia i niezakończenia procesu jej sądowej kontroli. Jak podsumowano w uzasadnieniu wyroku z 6 maja 2021 r., II GOK 2/18:

Kształt odwołania od uchwał Krajowej Rady Sądownictwa podjętych w przedmiocie przedstawienia (nieprzedstawienia) wniosków o powołanie do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego, ani też kształt inicjowanego tym odwołaniem postępowania, ani też jego rezultat nie miały bowiem tej koniecznej, a wynikającej z istoty prawa do sądu właściwości, której wymaga art. 45 ust. 1 w związku z art. 78 Konstytucji RP oraz art. 47 Karty Praw Podstawowych. (pkt 7.5)

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Wielkiej Izby z 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa*⁶⁷ odpowiedział na pytania prawne NSA i udzielił wskazówek co do oceny polskich przepisów dotyczących procedury odwołań od uchwał KRS w świetle prawa unijnego. Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE sprzeciwia się przepisom krajowym, które:

po pierwsze, pozbawiają sąd krajowy jego właściwości do orzekania w pierwszej i zarazem ostatniej instancji w przedmiocie odwołań wnoszonych przez kandydatów na stanowiska sędziowskie w sądzie takim jak Sąd Najwyższy [...] od rozstrzygnięcia organu takiego jak Krajowa Rada Sądownictwa [...] o nieprzedstawieniu ich kandydatur i przedstawieniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o powołanie innych kandydatów do pełnienia urzędu na tych stanowiskach, po drugie, przewidują umorzenie z mocy prawa niezakończono-

⁶⁶ Oba przepisy ustawą z 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 1443, a następnie uchylone ww. ustawą z 26 kwietnia 2019 r.

⁶⁷ ECLI:EU:C:2021:153.

nych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań, wykluczając możliwość dalszego ich prowadzenia lub ponownego wszczęcia, i po trzecie, pozbawiają w ten sposób taki sąd krajowy możliwości uzyskania odpowiedzi na pytania prejudycjalne, z którymi sąd ten zwrócił się do Trybunału.

Poza tym, zdaniem TSUE, również art. 267 TFUE sprzeciwia się stosowaniu przepisów krajowych, które uniemożliwiają NSA korzystanie z procedury prejudycjalnej. Ocenę polskich przepisów w świetle prawa unijnego pozostawiono NSA, z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego i wskazówek TSUE zawartych w ww. uzasadnieniu.

Naczelny Sąd Administracyjny w następstwie wyroku w sprawie C-824/18 rozpoznał wniesione odwołania od uchwał KRS i wydał rozstrzygnięcia we wszystkich zawisłych sprawach, korzystając ze wskazówek TSUE⁶⁸. Stosowanie i wykładnia przez sądy prawa krajowego z uwzględnieniem wskazówek Trybunału Sprawiedliwości (tzw. wykładnia pronijna) znajduje uzasadnienie w normach konstytucyjnych, tj. w art. 9 w zw. z art. 90 i art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP⁶⁹. Naczelny Sąd Administracyjny, w świetle wynikających z Konstytucji RP i prawa unijnego, a także z EKPC, wymogów zapewnienia prawa do sądu oraz istnienia efektywnej ochrony sądowej praw jednostek, za nieuprawnione uznał pozbawienie go kompetencji do rozpoznawania odwołań od uchwał KRS w procedurze powoływania sędziów SN. Ocena ta uwzględniała faktyczny i prawny kontekst dokonanych zmian stanu prawnego w relacji do stanu obowiązującego w dacie zażalenia spraw zainicjowanych odwołaniami oraz treść i konsekwencje wynikające z art. 91 ust. 3 Konstytucji RP co do możliwości badania przez sąd krajowy zgodności ustawy z prawem unijnym. Kierując się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego, a także stosownie do art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, NSA odstąpił od stosowania w tych sprawach przepisów wyłączających sądową kontrolę uchwał KRS oraz wcześniejszych przepisów normujących procedurę odwoławczą, które nie spełniały wymagań sprawiedliwości proceduralnej i stwarzały jedynie iluzję środka prawnego. W rezultacie NSA rozpoznał odwołania na podstawie przepisów ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa w zakresie, w jakim odsyłały do stosowania w postępowaniach w tych sprawach przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o skardze kasacyjnej. W sprawie II GOK 2/18 NSA uchylił zaskarżoną uchwałę nie tylko w odniesieniu do nieprzedstawienia wniosku o powołanie kandydata, który wniósł odwołanie, do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego SN, ale też w części dotyczącej przedstawienia Prezydentowi Rzeczypospolitej wniosku o powołanie wskazanych w uchwale kandydatów na urząd sędziego SN. Ponadto w korespondencji z orzeczeniami Trybunału Sprawiedliwości – wyrokiem w sprawie C-824/18 oraz wyrokiem Wielkiej Izby

⁶⁸ Wyroki: z 6 maja 2021 r. w sprawach II GOK 2/18, II GOK 3/18, II GOK 5/18, II GOK 6/18, II GOK 7/18; z 13 maja 2012 r., II GOK 4/18; z 21 września 2021 r. w sprawach II GOK 8/18, II GOK 10/18, II GOK 11/18, II GOK 12/18, II GOK 13/18, II GOK 14/18; z 11 października 2021 r. w sprawach II GOK 9/18, II GOK 15/18, II GOK 16/18, II GOK 17/18, II GOK 18/18, II GOK 19/18, II GOK 20/18 (wszystkie orzeczenia dostępne w CBOSA).

⁶⁹ Kalisz (2019a): 167–171 oraz cyt. tam lit.

Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 2019 r. w sprawach połączonych C-585/18, C-624/19 i C-625/18 *A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu*⁷⁰ – skład orzekający w tej sprawie podkreślił i wyjaśnił jednocześnie, że:

skutki wydanego w sprawie orzeczenia nie odnoszą się do ustrojowej ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na urząd sędziego Sądu Najwyższego dokonanych na podstawie rekomendacji przedstawionych przez KRS kontrolowaną uchwałą. W aktualnym stanie prawnym akty te bowiem, nie podlegają sądowej weryfikacji i nie są wzruszalne (pkt 133 i pkt 145 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2019 r. oraz pkt 122 i pkt 128 wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 marca 2021 r.). (pkt 9 uzasadnienia)

Zainicjowane przez NSA postępowanie prejudycjalne i wydane przez TSUE orzeczenie w sprawie C-824/18, a w jego następstwie wyroki NSA uwzględniające wskazówki Trybunału – to przykład konstruktywnego dialogu sądowego w ramach lojalnej współpracy państw członkowskich i UE podjętego w celu zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zapadłe w tych sprawach wyroki NSA są wyrazem realizacji podstawowych wymogów prawa do sądu oraz efektywnej ochrony sądowej, które w równym i takim samym stopniu gwarantowane są zarówno w polskim porządku prawnym (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), jak i porządku prawnomiędzynarodowym (art. 6 i art. 13 EKPC) oraz porządku unijnym (art. 19 TUE i art. 47 KPP UE). Tym samym potwierdzenie znajduje teza o gwarancyjnym charakterze pytań prejudycjalnych w sferze ochrony praw jednostki, oczywiście z uwzględnieniem tego, że orzeczenie prejudycjalne dotyczy w swej istocie jedynie wykładni prawa unijnego, a ostateczne rozstrzygnięcie w sprawie należy do sądu odsyłającego.

VI. PODSUMOWANIE

Dotychczasowe doświadczenia NSA w zakresie procedury prejudycjalnej potwierdzają, że we współpracy z TSUE skutecznie realizuje zadania służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów. Sąd ten korzysta z procedury prejudycjalnej w sposób uzasadniony, co wynika z prawidłowego odczytania roli sądu krajowego, jako sądu unijnego, w stosowaniu prawa UE. Procedura prejudycjalna jest tym wyzwaniem wynikającym z multicentryczności systemu prawa krajowego, które NSA podejmuje z poszanowaniem zarówno prawa krajowego (w tym Konstytucji RP), jak i prawa unijnego. Można stwierdzić, że NSA jest sądem stojącym na straży poszanowania prawa UE zgodnie z wykładnią art. 2 TUE w zw. z art. 19 ust. 1 TFUE *in fine*. Pytania prawne do TSUE i orzecznictwo NSA wydawane w następstwie orzeczeń prejudycjalnych stanowią wkład w rozwój unijnego *acquis*

⁷⁰ ECLI:EU:C:2019:982.

w różnorodnych dziedzinach podlegających kognicji sądów administracyjnych, a jednocześnie przyczyniają się do wzmacniania jednolitości orzecznictwa wydawanego w sprawach z elementem unijnym.

W przytoczonych orzeczeniach odnoszących się do prawa do sądu jako gwarancji ochrony praw podstawowych NSA wykazał, że sąd administracyjny – z wykorzystaniem takich narzędzi, jak pytania prejudycjalne i odpowiednio ukształtowanej procedury – może zapewnić jednostce efektywną ochronę prawną. Ma to o tyle istotne znaczenie, że procedura prejudycjalna jest uruchamiana w warunkach zawisłości sprawy przed sądem, zanim zostanie wydane rozstrzygnięcie, a więc można stwierdzić, że działanie sądu w trybie prejudycjalnym ma charakter prewencyjny i może uchronić jednostkę przed naruszeniem jej praw wynikających czy to z wad systemu prawa, czy też z wadliwego zastosowania prawa. Rolą TSUE jest dostarczenie sądowi krajowemu wszystkich elementów wykładni, które pozwolą na ocenę zgodności prawa wewnętrznego z prawem unijnym. Choć formalnie pytanie prawne nie może dotyczyć prawa krajowego i w orzeczeniu prejudycjalnym nie można dokonywać oceny tego prawa (gdyż TSUE nie jest do tego właściwy), to jednak w praktyce znaczna część pytań prawnych dotyczy właśnie tej kwestii. A to musi się wiązać z jego oceną. Przykłady z orzecznictwa NSA ukazują, że zasady prawa do sądu i skutecznej ochrony sądowej – będące gwarancją ochrony praw jednostki w ujęciu uniwersalnym, znajdującym uzasadnienie w tożsamych podstawach aksjologicznych Konstytucji RP, EKPC i prawa unijnego – mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi, które ochronę tę albo wykluczają, albo czynią iluzoryczną. W pełni zasadne jest więc twierdzenie, że pytania prejudycjalne to skuteczny środek ochrony praw podstawowych. W szczególności wyrok w sprawie C-403/16 *El Hassani* jest potwierdzeniem tego, że będące wytworem dialogu sądowego orzeczenie TSUE dotyczące prawa do sądu może skutecznie wpłynąć zarówno na stosowanie (postanowienie NSA w sprawie II OSK 1346/16 uchylające postanowienie o odrzuceniu skargi na decyzję konsula w sprawie wizy Schengen), jak i tworzenie prawa (nowa regulacja art. 5 pkt 4 lit. a p.p.s.a.).

Na podstawie przedstawionych przykładów można też wysunąć szerszy wniosek, że procedura prejudycjalna ma wpływ na budowę zaufania jednostek do prawa unijnego, wzrost świadomości ich praw podstawowych oraz szacunku dla wspólnoty wartości europejskich wyrażonych w traktatach⁷¹, a więc na wzmacnianie świadomości prawnej. Pytania prejudycjalne – widziane w szerszym kontekście – mogą zatem odgrywać w określonych realiach także istotną rolę wobec zagrożeń dla demokracji⁷². Jak trafnie zauważają Trybunał i polski sędzia TSUE⁷³ – Unia jest nie tylko z założenia związkiem państw, które dobrowolnie zrzeszają się, uznając wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, ale jest też „systemem naczyń połączonych” i obniżenie ochrony prawnej w zakresie praw podstawowych w jednym państwie członkowskim skutkuje

⁷¹ Łazarska (2020): 5.

⁷² Broberg (2015): 10.

⁷³ Safjan (2019): 4–11.

obniżeniem ochrony prawnej jednostki w skali całej organizacji, wpływając na system wzajemnego uznawania i wykonywania orzeczeń. Na podstawie przytoczonych przykładów z orzecznictwa uprawniony jest wniosek, że NSA podejmujący z TSUE otwarty dialog sądowy w przedmiocie interpretacji prawa do sądu jako jednego z podstawowych praw procesowych jednostki może być postrzegany jako strażnik praw podstawowych.

Bibliografia

- Arnulf, A. (2012). *Judicial Dialogue in the European Union*. W: J. Dickinson (ed.). *Philosophical Foundation of European Union Law* (s. 109–133). Oxford: Oxford University Press.
- Baran, M. (2020). *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Biernat, S. (2021). Czego uczą pytania prejudycjalne sądów administracyjnych. *Rocznik Administracji Publicznej* 7: 110–113. <https://doi.org/10.4467/24497800RAP.21.006.14822>
- Broberg, M. (2015). Judicial coherence and the preliminary reference procedure: Article 267 TFEU as a private party remedy for ensuring judicial coherence in Europe. *Review of Administrative Law* 8(2): 9–37. <https://doi.org/10.7590/187479815X14465419060262>
- Dąbrowska, P. (2004). *Skutki orzeczenia wstępnego ETS*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Dąbrowska-Kłosińska, P. (2010). Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony. *Europejski Przegląd Sądowy* 12: 4–15.
- Grzeszczak, R., Krajewski, M. (2014). Pojęcie „sądu” w świetle przepisów art. 47 KPP oraz art. 267 TFUE. *Europejski Przegląd Sądowy* 6(105): 4–14.
- Grzybowski, T. (2019). *Pytanie prejudycjalne sądu administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. W: B. Dauter (red.), *Lex Navigator Postępowanie Administracyjne* Warszawa: Lex/el.
- Kalisz, A. (2007). *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Kalisz, A. (2019a). *Reguły systemowe wykładni prawa UE*. W: A. Wróbel (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Tom 3: Wykładnia prawa Unii Europejskiej* (s. 153–171), red. L. Leszczyński. Warszawa: C.H. Beck.
- Kalisz, A. (2019b). *Zasady prawa w wykładni prawa UE*. W: A. Wróbel (red.), *System prawa Unii Europejskiej. Tom 3: Wykładnia prawa Unii Europejskiej* (s. 204–224), red. L. Leszczyński. Warszawa: C.H. Beck.
- Łazarska, A. (2020). Refleksje na temat czynników „mrozących” europejski dialog prejudycjalny. *Europejski Przegląd Sądowy* 12(183): 4–9.
- Łukańko, B. (2020). Pytanie prejudycjalne w sprawie prejudycjalnej. *Studia Prawnoustrojowe* 50: 255–274. <https://doi.org/10.31648/sp.6043>
- Miąsik, D. (2008). Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym. *Europejski Przegląd Sądowy* 9(36): 16–22.
- Miąsik, D. (2020). Instytucja pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości w praktyce Sądu Najwyższego RP. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 82(1): 5–25. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.1.1>
- Mik, C. (2006). Trybunał Sprawiedliwości wobec autonomii sądu krajowego w zakresie wnoszenia pytań prejudycjalnych. W: C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce* (s. 59–94). Toruń: Dom Organizatora.
- Safjan, M. (2019). Rządy prawa a przyszłość Europy. *Europejski Przegląd Sądowy* 8(167): 4–11.

- Sikora, A. (2019). Zaniechanie skierowania do TS pytania prejudycjalnego jako przedmiot uchynienia na podstawie art. 258 TFUE. *Glosa do wyroku C-416/17. Europejski Przegląd Sądowy* 3(162): 24–30.
- Stankiewicz, R. (2016). Pytania prejudycjalne do TSUE a polskie sądownictwo administracyjne (zagadnienia wybrane). *Studia Iuridica* 66: 355–370.
- Wahk, N., Prete, L. (2018). The gatekeepers of Article 267 TFEU: on jurisdiction admissibility of references for preliminary rulings. *Common Market Law Review* 2: 511–548. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3528414>
- Wilbrandt-Gotowicz, M. (2010). *Instytucja pytań prawnych w sprawach sądownoadministracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Wróbel, A. (2010). Pytania prawne sądów państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*. Tom 1 (s. 566–633). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

