

Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych

Martyna B. Wilbrandt-Gotowicz



Oficyna

a Wolters Kluwer business

**Instytucja
pytań prawnych
w sprawach
sądowoadministracyjnych**

Prawo jest na naszej stronie!

**www.profinfo.pl
www.wolterskluwer.pl**

- codzienna aktualizacja
- pełna oferta
- zapowiedzi wydawnicze
- rabat na zamówienia zbiorcze
do negocjacji
- uproszczony sposób zakupu e-mailem:
zamowienia.internet@wolterskluwer.pl

Instytucja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych

Martyna B. Wilbrandt-Gotowicz



Oficyna

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2010

Stan prawny na 30 listopada 2009 r.

Wydawca:
Izabella Malecka

Redaktor prowadzący:
Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne:
Dagmara Wachna

Skład, łamanie:
Dorota Sieniarska

© Copyright by
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2010

ISBN 978-83-264-0083-4
ISSN 1897-4392

Wydane przez:
Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Redakcja Książek
01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a
tel. (022) 535 80 00, (022) 535 82 00
31-156 Kraków, ul. Zacisze 7
tel. (012) 630 46 00
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
Księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wprowadzenie	19
Rozdział I	
Pojęcie oraz charakter pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	
1. Pojęcie pytań prawnych	23
1.1. Uwagi wstępne	23
1.2. Doktrynalne ujęcie pojęcia „pytanie prawne”	27
1.3. Definicja pojęcia „pytanie prawne”	30
1.4. Pytanie prawne a zagadnienie wstępne	38
1.5. Pytanie prawne a pytanie prejudycjalne	43
2. Różnorodność form pytań prawnych	45
2.1. Uwagi wstępne	45
2.2. Kryterium podmiotu występującego z pytaniem prawnym	46
2.3. Kryterium rodzaju spraw, w których ma zastosowanie instytucja pytań prawnych	49
2.4. Kryterium podmiotu rozpoznającego pytanie prawne	50
2.5. Kryterium rodzaju kompetencji w zakresie przedstawiania pytań prawnych	51
2.6. Kryterium przedmiotu pytania prawnego	52
2.7. Kryterium wzorca oceny przedmiotu pytania prawnego	55
2.8. Kryterium skutku prawnego rozstrzygnięć w przedmiocie pytań prawnych	56
3. Pojęcie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	57
3.1. Pojęcie sprawy sądowoadministracyjnej	57
3.2. Definicja pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	65
3.3. Przesłanki wyróżnienia pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	66

4. Kształtowanie się instytucji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	71
---	----

Rozdział II

Zakres podmiotowy pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	78
--	-----------

1. Podmioty rozpoznające pytania prawne w sprawach sądowoadministracyjnych	78
1.1. Uwagi wstępne	78
1.2. Naczelny Sąd Administracyjny	80
1.3. Trybunał Konstytucyjny	88
1.4. Europejski Trybunał Sprawiedliwości	96
2. Przesłanki podmiotowe procedury pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	104
2.1. Podmioty inicjujące postępowanie uchwałodawcze przed Naczelnym Sądem Administracyjnym	104
2.1.1. Podmioty uprawnione do przedstawiania abstrakcyjnych pytań prawnych	104
2.1.1.1. Uwagi wstępne	104
2.1.1.2. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego	107
2.1.1.3. Prokurator Generalny	109
2.1.1.4. Rzecznik Praw Obywatelskich	110
2.1.2. Podmioty uprawnione do przedstawiania konkretnych pytań prawnych	112
2.1.2.1. Składy orzekające Naczelnego Sądu Administracyjnego	112
2.1.2.2. Składy orzekające wojewódzkich sądów administracyjnych	118
2.2. Podmioty uprawnione do przedstawiania pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu w sprawach sądowoadministracyjnych	119
2.3. Podmioty inicjujące procedurę pytań prawnych przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w związku z rozpoznawaniem sprawy sądowoadministracyjnej	126
2.3.1. Pojęcie sądu w prawie wspólnotowym	126
2.3.2. Rodzaj kompetencji w zakresie występowania z pytaniem prawnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	136
3. Podsumowanie	142

Rozdział III**Zakres przedmiotowy pytań prawnych w sprawach**

sądowoadministracyjnych	146
1. Uwagi wstępne	146
2. Przesłanki przedmiotowe abstrakcyjnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	148
2.1. Ogólna charakterystyka	148
2.2. Przesłanka materialna abstrakcyjnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	151
2.3. Przesłanka proceduralna abstrakcyjnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	154
2.4. Przesłanka funkcjonalna abstrakcyjnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	161
3. Przesłanki przedmiotowe konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	163
3.1. Ogólna charakterystyka	163
3.2. Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych przedstawianych w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a.	167
3.2.1. Przesłanka materialna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	167
3.2.2. Przesłanka proceduralna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	175
3.2.3. Przesłanka funkcjonalna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	177
3.3. Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych przedstawianych w trybie art. 269 p.p.s.a.	182
3.3.1. Przesłanka materialna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	182
3.3.2. Przesłanka proceduralna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	184
3.3.3. Przesłanka funkcjonalna konkretnych pytań prawnych do Naczelnego Sądu Administracyjnego	186
4. Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sądowoadministracyjnych	188
4.1. Ogólna charakterystyka	188
4.2. Przesłanka materialna pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	192

4.3. Przesłanka proceduralna pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	200
4.4. Przesłanka funkcjonalna pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	203
4.5. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w kontekście zakresu przedmiotowego pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	207
5. Przesłanki przedmiotowe pytań prawnych sądów administracyjnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	217
5.1. Ogólna charakterystyka	217
5.2. Przesłanka materialna pytań prawnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	222
5.2.1. Zagadnienie wykładni aktów prawa wspólnotowego	222
5.2.2. Zagadnienie obowiązywania aktów prawa wspólnotowego	229
5.3. Przesłanka proceduralna pytań prawnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	233
5.4. Przesłanka funkcjonalna pytań prawnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	234
6. Podsumowanie	241

Rozdział IV

Postępowanie w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	246
1. Uwagi wstępne	246
2. Forma pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	249
2.1. Forma pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	249
2.1.1. Forma abstrakcyjnych pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	249
2.1.2. Forma konkretnych pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	255
2.2. Forma pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	259
2.3. Forma pytań prawnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	265
3. Tryb inicjowania procedury pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	271

3.1. Tryb inicjowania procedury pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	271
3.1.1. Tryb przedstawiania abstrakcyjnych pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	271
3.1.2. Tryb przedstawiania konkretnych pytań prawnych do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego	272
3.2. Tryb inicjowania procedury pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego	278
3.3. Tryb inicjowania procedury pytań prawnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	283
4. Skutki przedstawienia pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	290
4.1. Skutki przedstawienia pytań prawnych powiększonym składom Naczelnego Sądu Administracyjnego	290
4.2. Skutki przedstawienia pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu	296
4.3. Skutki przedstawienia pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości	298
5. Tryb rozpoznania pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	302
5.1. Tryb rozpoznania pytań prawnych przez powiększony skład Naczelnego Sądu Administracyjnego	302
5.2. Tryb rozpoznania pytań prawnych przez Trybunał Konstytucyjny	306
5.3. Tryb rozpoznania pytań prawnych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości	313
6. Podsumowanie	318

Rozdział V

Rozstrzygnięcia w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	325
1. Uwagi wstępne	325
2. Rodzaje rozstrzygnięć w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	331
2.1. Rodzaje rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych	331

2.1.1. Uchwała wyjaśniająca przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie.....	331
2.1.2. Postanowienie o odmowie podjęcia uchwały	336
2.1.3. Postanowienie o umorzeniu postępowania	341
2.2. Rodzaje rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie konkretnych pytań prawnych	343
2.2.1. Rodzaje rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie pytań prawnych przedstawianych w trybie art. 187 § 1 p.p.s.a.	343
2.2.1.1. Uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości	343
2.2.1.2. Postanowienie o odmowie podjęcia uchwały	347
2.2.1.3. Postanowienie o przejęciu sprawy do rozpoznania przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego	350
2.2.1.4. Postanowienie o umorzeniu postępowania	353
2.2.2. Rodzaje rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie pytań prawnych przedstawianych w trybie art. 269 p.p.s.a.	354
2.2.2.1. Uchwała rozstrzygająca zagadnienie prawne związane z niepodzielaniem stanowiska zajętego w uprzedniej uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego	354
2.2.2.2. Uchwała o pozostawieniu przedstawionego do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego bez rozpoznania.....	356
2.2.2.3. Postanowienie o umorzeniu postępowania	357
2.3. Rodzaje rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	358
2.3.1. Wyrok w sprawie zgodności aktu normatywnego (lub jego części) z Konstytucją, ustawą lub ratyfikowaną umową międzynarodową	358
2.3.2. Postanowienie o umorzeniu postępowania	368
2.4. Rodzaje rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	373
2.4.1. Wyrok w sprawie wykładni lub ważności prawa wspólnotowego	373

2.4.2. Postanowienie podejmowane na podstawie art. 104 § 3 Regulaminu ETS	378
2.4.3. Postanowienie podejmowane na podstawie art. 92 § 1 Regulaminu ETS	381
3. Skutki prawne rozstrzygnięć w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	384
3.1. Skutki prawne rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administra- cyjnego w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych	384
3.1.1. Zakres przedmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych	384
3.1.2. Zakres podmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych	388
3.1.3. Zakres temporalny mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie abstrakcyjnych pytań prawnych	390
3.2. Skutki prawne rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administra- cyjnego w przedmiocie konkretnych pytań prawnych	391
3.2.1. Zakres przedmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie konkretnych pytań prawnych	391
3.2.2. Zakres podmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie konkretnych pytań prawnych	393
3.2.3. Zakres temporalny mocy wiążącej rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie konkretnych pytań prawnych	397
3.3. Skutki prawne rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	401
3.3.1. Zakres przedmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych	401
3.3.2. Zakres podmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych	407

3.3.3. Zakres temporalny mocy wiążącej rozstrzygnięć Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie pytań prawnych	410
3.4. Skutki prawne rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	419
3.4.1. Zakres przedmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie pytań prawnych	419
3.4.2. Zakres podmiotowy mocy wiążącej rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie pytań prawnych	423
3.4.3. Zakres temporalny mocy wiążącej rozstrzygnięć Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie pytań prawnych	427
4. Podsumowanie	434
Rozdział VI	
Wzajemne uwarunkowania pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	439
1. Uwagi wstępne	439
2. Podobieństwa i rozbieżności prawnej regulacji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	442
2.1. Podobieństwa prawnej regulacji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	442
2.2. Rozbieżności prawnej regulacji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	449
3. Cechy charakterystyczne instytucji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	455
4. Funkcje pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	460
5. Problem kolizji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych	468
Zakończenie	479
Bibliografia	485
Wykaz aktów prawnych i orzeczeń	511
Wykaz stron internetowych	531
Skorowidz rzeczowy	533

Wykaz skrótów

Źródła prawa

Konstytucja	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.)
k.p.k.	– ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.)
o.p.	– ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.)
p.u.s.a.	– ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.)
p.u.s.p.	– ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.)
Regulamin ETS	– Regulamin Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) z dnia 19 czerwca 1991 r. (Dz. Urz. UE L 176 z 04.07.1991, s. 7–32 ze sprost. i zm.; polska wersja językowa – Dz. Urz. UE Wydanie Specjalne – rozdz. 1, t. 6, s. 3–32)
Regulamin NSA	– uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów NSA z dnia 9 lutego 2004 r. w sprawie Regulaminu wewnętrznego

- go urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 11, poz. 176)
- Regulamin TK – uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M.P. Nr 72, poz. 720)
- Regulamin WSA – rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 18 września 2003 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. Nr 169, poz. 1646)
- Statut ETS – Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich załączony do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz. Urz. UE C 80 z 10.03.2001, s. 1–87 z późn. zm.; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
- traktat akcesyjny – Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. Urz. UE L 236 z 23.09.2003; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864)

- traktat lizboński – Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007; Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht w dniu 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Rzymie w dniu 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.), nazywany zgodnie z traktatem lizbońskim Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)
- ustawa o NSA – ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368 z późn. zm.)
- ustawa o RPO – ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 z późn. zm.)
- ustawa o sko – ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.)
- ustawa o SN – ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.)
- ustawa o TK – ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.)

Organy

- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
- NSA – Naczelnny Sąd Administracyjny
- RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich
- SKO – samorządowe kolegium odwoławcze
- SN – Sąd Najwyższy
- SPI – Sąd Pierwszej Instancji (także jako Sąd)
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- WSA – wojewódzki sąd administracyjny

Czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

BverfGE	– <i>Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts</i> (zbiór orzeczeń niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego)
CBOSA	– Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (http://orzeczenia.nsa.gov.pl)
Dz. U.	– Dziennik Ustaw
Dz. Urz. UE	– Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Praw.	– Monitor Prawniczy
M.P.	– Monitor Polski
NP	– Nowe Prawo
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
ONSAiWSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych
OSNAPiUS	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna
OSNPC	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNKW	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Izba Wojskowa
OSNP	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy
Pal.	– Palestra
PG	– Prawo Gospodarcze
PiP	– Państwo i Prawo
Prok. i Pr.	– Prokuratura i Prawo
PS	– Przegląd Sądowy
RPr	– Radca Prawny
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
ST	– Samorząd Terytorialny
WPP	– Wojskowy Przegląd Prawniczy

- Zb. Orz. – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji (Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice et du Tribunal de première instance)
- ZNSA – Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Pozostałe skróty

- UE – Unia Europejska
- WE – Wspólnota Europejska

Wprowadzenie

Rzeczywistość, w której procesy integracyjne oddziałują wprost na prawo wewnętrzne, nie może pozostawać bez wpływu również na procesy badawcze, służące analizie poszczególnych instytucji prawnych. Współczesna doktryna prawnicza winna otwierać się na wynikającą z multicentryczności systemów prawnych potrzebę kompleksowej analizy uwzględniającej badania porównawcze. Poszukiwanie wspólnego mianownika dla konstrukcji normatywnych występujących zarówno w prawie administracyjnym, konstytucyjnym, jak i wspólnotowym (prawie Unii Europejskiej) jest przejawem takiego wieloaspektowego podejścia.

W niniejszej pracy pragnę połączyć w spójną całość problematykę pytań prawnych. Jest ona ściśle związana z rozstrzygnianiem przez podmioty stosujące prawo tzw. trudnych przypadków. Przez formalizm stosunków społecznych i rozległość ich prawnej regulacji zagadnienie to nie odnosi się jedynie do teoretycznoprawnych rozważań, lecz stanowi element przynależny rozstrzygnianiu spraw o skomplikowanym stanie faktycznym i prawnym. Obowiązek czuwania nad zgodnością z Konstytucją stosowanych norm prawnych, a od niedawna także nad brakiem sprzeczności z prawem wspólnotowym, rozszerza potencjalny zakres występowania takich spraw. Wielość sądów i składów sędziowskich kierujących się zasadą niezawisłości orzekania, i – co warto podkreślić – niskiej jakości prawo, potęgują zjawisko rozbieżności orzeczeń w sprawach o relewantnym stanie faktycznym i prawnym. Szczególnego znaczenia z punktu widzenia interesów stron i innych uczestników postępowania nabiera tymczasem jednolitość stosowania prawa jako czynnik służący zapewnieniu pewności prawa, równości wobec prawa czy wreszcie bezpieczeństwa prawnego obywateli. Utrwalona praktyka orzecznicza sprzyja zatem realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, nie jest jednak ani dobrem absolutnym, ani łatwo osiągalnym.

Pytania prawne stanowią na tym tle jeden z instrumentów służących prawidłowemu i jednolitemu stosowaniu prawa. Ich istota opiera się na przedstawianiu przez uprawniony podmiot kwestii budzącej określone wątpliwości do rozstrzygnięcia innemu wskazanemu prawem podmiotowi. Niejednolitość nazewnictwa, brak definicji legalnej i niedostatek analiz doktrynalnych sprawiają jednak, iż nieodzowne wydaje się określenie semantycznych granic tego pojęcia oraz wskazanie ustanowionych w przepisach prawnych mechanizmów odznaczających się cechami odpowiadającymi zakresowi znaczeniowemu terminu „pytanie prawne”, powyższa materia nie była bowiem dotychczas przedmiotem szerszego opracowania. Opublikowane prace dotyczyły przede wszystkim konkretnego rodzaju pytań prawnych, np. do Sądu Najwyższego w sprawach karnych, lub szeroko pojętej działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W żadnej z monografii nie przedstawiono natomiast w sposób porównawczy różnych trybów występowania z pytaniami prawnymi. Celowe wydaje się więc szczegółowe zaprezentowanie tej problematyki. Wpływ instytucji pytań prawnych i rozstrzygnięć podejmowanych w ich następstwie jest bowiem niezwykle istotny dla ujednolicania orzecznictwa sądów administracyjnych, a pośrednio także dla zapewnienia pewności stosowania prawa. Ma to tym większe znaczenie w obliczu konieczności wydawania przez polskie sądy orzeczeń uwzględniających nie tylko normy prawne pochodzące od krajowych organów prawodawczych, lecz także normy pochodzenia wspólnotowego.

Przedmiotem rozważań niniejszej pracy uczyniono zatem wszystkie formy pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych, a więc pytania prawne przedstawiane powiększonemu składowi Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) w sprawach z zakresu kontroli działalności administracji publicznej. Mimo występowania tego typu procedur także w sprawach cywilnych i karnych, obszerność problematyki wyklucza możliwość jej przedstawienia w tak szerokim ujęciu. Za przedmiotowym zawężeniem do spraw sądowoadministracyjnych przemawia postulat przyjęcia spójnej i jednolitej płaszczyzny dla badań porównawczych, jak również istotny wpływ rozstrzygnięć sądów administracyjnych na pozycję prawną jednostki względem organu administracji publicznej oraz na praktykę stosowania prawa w sprawach o podobnym stanie faktycznym i prawnym.

Wyselekcjonowane do analizy procedury pytań prawnych dotyczą odpowiednio rozstrzygania zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie lub zagadnień związanych z niepodzielaniem przez sąd stanowiska zajętego w uprzedniej uchwale NSA, wyjaśniania przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, kontroli zgodności z Konstytucją aktów normatywnych oraz kontroli obowiązywania i wykładni prawa wspólnotowego. Wbrew wielopoziomowości przedmiotowych regulacji prawnych postawiono tezę o jednolitości prawnych konstrukcji dotyczących współpracy uprawnionych podmiotów (przede wszystkim sądów i trybunałów) na rzecz rozstrzygania trudnych przypadków oraz o istnieniu (mimo pewnych różnic systemowych i funkcjonalnych) uniwersalnej koncepcji instytucji pytania prawnego.

W celu udowodnienia powyższej tezy dokonano porównania zakresu podmiotowego i przedmiotowego różnych typów pytań prawnych, reguł postępowania oraz rodzajów rozstrzygnięć w tym przedmiocie i ich skutków prawnych. Na podstawie przeprowadzonej analizy określono podobieństwa i różnice prawnej regulacji pytań w sprawach sądowoadministracyjnych. Posłużyło to do wyznaczenia katalogu cech konstrukcyjnych (atrybutów) instytucji pytania prawnego oraz przyjęcia definicji opisowej tego pojęcia. Odniesiono się ponadto do funkcji realizowanych przez pytania prawne, jak również do systemowych uwarunkowań istniejących różnic regulacji prawnych oraz problemu kolizji pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych.

Podstawową metodą badawczą, którą posłużono się w pracy, jest metoda dogmatyczna. Dokonano analizy tekstów prawnych, treści rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), a także opracowań doktrynalnych obejmujących tematykę pytań prawnych. Poszczególne rodzaje pytań prawnych sądów administracyjnych omówiono, stosując metodę porównawczą w ramach prowadzonego toku wyводу.

W rozdziale I pracy odniesiono się do dystynkcji terminologicznych dotyczących pojęcia pytania prawnego, zagadnienia wstępnego, pytania prejudycjalnego, a także sprawy sądowoadministracyjnej i pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych. Przedstawiono ponadto różnorodność form pytań prawnych, opierając się na kilku kryteriach podziału. Omówiono przesłanki wyróżnienia pytań prawnych w sprawach sądowo-

administracyjnych oraz pokrótce scharakteryzowano proces kształtowania się procedur związanych z przedstawianiem pytań z zakresu kontroli działalności administracji publicznej.

Kolejne części rozprawy dotyczą poszczególnych elementów prawnej regulacji abstrakcyjnych i konkretnych pytań do powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Scharakteryzowano zatem zakres podmiotowy (rozdział II) i przedmiotowy pytań prawnych (rozdział III), postępowanie w przedmiocie pytań prawnych (rozdział IV) oraz rodzaje rozstrzygnięć podjętych w ich następstwie wraz z wywoływanymi przez nie skutkami prawnymi (rozdział V). Przedmiotem rozważań w ramach odpowiednich części stały się: status prawny organów rozpoznających pytania i legitymacja do zainicjowania omawianych procedur przez określone podmioty, materialne, proceduralne i funkcjonalne przesłanki przedmiotowe do wystąpienia z pytaniem, forma pytań prawnych, tryb inicjowania procedur pytań prawnych, skutki ich przedstawienia oraz tryb rozpoznania pytań, a także rodzaje afirmatywnych i negatywnych rozstrzygnięć w przedmiocie pytań prawnych oraz przedmiotowy, podmiotowy i temporalny zakres ich mocy wiążącej.

Przeprowadzona analiza porównawcza stała się podstawą rozdziału VI, dotyczącego wzajemnych uwarunkowań pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych. Dla potwierdzenia założeń o dopuszczalności posługiwania się względem pytań prawnych pojęciem instytucji prawnej wskazano podobieństwa i rozbieżności prawnej regulacji różnych form pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych, a następnie skonstruowano katalog cech charakterystycznych tej instytucji oraz jej definicję opisową. Pokrótce odniesiono się również do funkcji pytań prawnych oraz problemu kolizji pytań do NSA, TK i ETS.

Dokonane ustalenia mogą mieć znaczenie dla praktyki tworzenia, a przede wszystkim stosowania prawa, w tym dla wypracowania pewnych standardów oceny spraw rozpoznawanych w sądach administracyjnych pod kątem konieczności odwołania się do odpowiedniej procedury pytań prawnych, z uwzględnieniem istniejących relacji pomiędzy regulacjami prawa krajowego (w ramach procedury sądowoadministracyjnej i postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) oraz prawa wspólnotowego.

Rozdział I

Pojęcie oraz charakter pytań prawnych w sprawach sądowoadministracyjnych

1. Pojęcie pytań prawnych

1.1. Uwagi wstępne

Na wyrażenie „pytania prawne w sprawach sądowoadministracyjnych” składa się określony katalog procedur związanych z postępowaniem przed sądami administracyjnymi. Mimo ograniczenia pod względem przedmiotowym podejmowanych w pracy zagadnień, punktem wyjścia należy uczynić pojęcie pytań prawnych (*quaestiones iuris*) w ujęciu ogólnym. Jego zdefiniowanie, jak też wskazanie różnorodności występujących w praktyce form, będzie implikować wyodrębnienie kategorii stanowiącej główny przedmiot rozważań.

Intuicyjne i semantyczne znaczenie terminu „pytanie” wskazuje, że jego celem jest uzyskanie odpowiedzi na zgłaszane wątpliwości. Jeśli jest to pytanie prawne, to dotyczy ono wątpliwości prawnych¹, określonego zagadnienia prawnego (kwestii prawnej z dziedziny prawa ustrojowego, materialnego lub procesowego), nie zaś kwestii faktycznej². Pojęcie pytania prawnego kojarzy się zatem z brakiem pewności dotyczącym jakiegoś zagadnienia prawnego, powstałym na gruncie konkretnej, rozpatrywanej

¹ K. Kolasiński, *Zaskarżalność ustaw w drodze pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2001, z. 9, s. 24.

² S. Włodyka, *Przesłanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego*, NP 1971, nr 2, s. 173; *idem*, *Funkcje Sądu Najwyższego*, Kraków 1965, s. 119; J. Jodłowski, *Nowy etap przebudowy polskiego procesu cywilnego*, Warszawa 1953, s. 64.

sprawy lub większej ilości spraw danego rodzaju. Owa wątpliwość prawna może dotyczyć zagadnienia obowiązywania, stosowania lub wykładni określonej normy prawnej. W związku z powyższym pytania prawne pojawiają się w sprawach, w których rozstrzygnięcia są trudne do przewidzenia (w tzw. trudnych przypadkach – *hard cases*³). Takie przypadki, zdaniem J. Wróblewskiego, mogą charakteryzować się następującymi cechami:

- 1) istnieją wątpliwości co do kompetencji sądu w sprawie oraz reguł proceduralnych;
- 2) tekst przepisów, których zastosowanie się rozważa, budzi wątpliwości interpretacyjne, od których usunięcia zależy ich stosowalność w sprawie i treść decyzji, jaka ma być wydana;
- 3) stan faktyczny jest trudny do ustalenia w świetle przedstawionych dowodów;
- 4) istnieją trudności w ustaleniu konsekwencji prawnych stanu faktycznego sprawy związane z brakiem dostatecznie ostrych dyrektyw ich wyboru⁴.

Warto jednocześnie poczynić uwagę, że usunięcie wszystkich spraw trudnych nie jest w praktyce możliwe, nawet przy najwyższym poziomie techniki prawodawczej i najlepszym przygotowaniu sędziów. „Istnienie tych przypadków wiąże się z właściwościami przepisów sformułowanych w języku prawnym, ze stopniem dostosowania prawa do kontekstu funkcjonalnego jego działania oraz z luzami decyzyjnymi celowo pozostawionymi przez prawodawcę do indywidualizujących decyzji dostosowanych do konkretnych sytuacji”⁵. Trudne przypadki odznaczają się zatem tym, iż luzy ujawniające się w procesie stosowania prawa (luzy walidacyjne, dowodowe, interpretacyjne oraz wyboru konsekwencji prawnych) pozwalają na wyodrębnienie co najmniej dwóch wariantów rozstrzygnięć, dających się uzasadnić przez odwołanie do faktów sprawy i treści obowiązujących prze-

³ Koncepcje trudnych przypadków przedstawili w doktrynie m.in.: H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford 1961, s. 125–141; R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 1977, s. 44 i n.; N. McCormick, *Legal Right and Social Democracy. Essays in Legal and Political Philosophy*, Oxford 1982, s. 126–153; J. Wróblewski, *Stosowanie prawa przez Sąd Najwyższy*, NP 1985, nr 5, s. 24–29 za: M. Król, *Koncepcje trudnych przypadków a prawomocność (w:) Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 97–109.

⁴ J. Wróblewski, *Stosowanie...*, s. 24–25.

⁵ *Ibidem*, s. 27–28. Szerzej na ten temat: M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, PiP 1979, z. 6, s. 62–72.

pisów prawa⁶. Trudne przypadki będą dotyczyły m.in. tych spraw sądowno-administracyjnych, przy rozstrzygnięciu których rozważa się zastosowanie tekstów przepisów prawnych budzących wątpliwości interpretacyjne, jak i w sytuacji, gdy istnieją wątpliwości co do zgodności prawa materialnego z aktami hierarchicznie wyższymi, co do właściwości sądu czy właściwych reguł proceduralnych. Co prawda obowiązujące przepisy prawa właściwie zawsze pozostawiają podmiotowi stosującemu prawo określony zakres luzu decyzyjnego, jednak jego zakres i charakter może świadczyć o sytuacji odbiegającej od pewnego „standardu decyzyjnego”, wykazując tym samym znamiona trudnego przypadku stosowania prawa⁷.

W takich okolicznościach zasadne może być skorzystanie z formuły pytania prawnego. Wątpliwość co do zastosowania przepisów prawnych jest podmiotowo ograniczona do organów rozpoznających konkretną sprawę lub sprawy danego rodzaju, a więc mających kompetencję do ich załatwienia, względnie do organów uprawnionych z tytułu pełnionych funkcji w zakresie ochrony prawnej. Nie ma ona zatem odniesienia do stron postępowania lub innych podmiotów niezwiązanych ze stosowaniem prawa, które w związku ze swoim statusem nie są zobligowane do dokonywania wykładni przepisów prawnych. Osoby bezpośrednio zaangażowane w sprawę, co oczywiste, przedstawiają w argumentacji zawartej w przysługujących im środkach prawnych określony punkt widzenia, poparty interesem faktycznym bądź prawnym, niemniej wszelkie wątpliwości dotyczące prawa (i tylko prawa) w ramach konstrukcji pytania prawnego w ścisłym ujęciu wyrażane są przez organ mający związek ze stosowaniem prawa. Do podmiotów, które mogą być uprawnione do formułowania pytań prawnych, należą organy administracji publicznej, a także organy wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Można byłoby co prawda wyodrębnić także pytania prawne *sensu largo*, rozumiane jako każda wątpliwość dotycząca prawa wyrażana przez dowolny podmiot, taka definicja obejmowałaby jednak swoim zakresem wprost nieograniczoną podmiotowo i przedmiotowo problematykę, związaną z mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanymi formami wyrażania opinii o prawie. Takie ujęcie nie byłoby celowe. Zasadne byłoby natomiast przyjęcie bardziej ograniczonego pod względem podmiotowym i przedmiotowym rozumienia pytania prawnego.

⁶ Z. Kmiecik, *Czy mamy do czynienia z tzw. trudnym przypadkiem stosowania prawa?*, ST 1994, nr 9, s. 35.

⁷ Por. *idem*, *O tzw. trudnych przypadkach stosowania prawa oraz problemach legislacji administracyjnej raz jeszcze*, ST 1994, nr 12, s. 23.

Omawianym terminem obejmuje się zazwyczaj jedynie te zagadnienia, które przybierają zinstytucjonalizowaną, przewidzianą prawem formę w postaci właściwego wniosku, uchwały bądź postanowienia. Wątpliwości stanowiące przesłankę sformułowania pytania prawnego pojawiają się w procesie posługiwania się przez uprawniony organ administracji publicznej lub sąd przepisami prawa. Jednak nie każda wątpliwość rozstrzygana w następstwie przyjęcia sylogistycznego modelu stosowania prawa zyskuje swoją emanację w postaci pytania prawnego. Dzieje się tak w przypadku dokonania pozytywnej oceny potrzeby jego skierowania na gruncie przepisów prawa procesowego wskazujących na taką fakultatywną lub obligatoryjną aktywność właściwego organu lub sądu.

Istotą omawianej instytucji jest przekazanie określonego zagadnienia prawnego do wyjaśnienia innemu przepisanej prawem organowi, przede wszystkim o charakterze sądu lub trybunału. Ta dewolucja kompetencji nie dotyczy jednak oceny stanu faktycznego czy dokonania rozstrzygnięcia danej sprawy zawisłej przed podmiotem przedstawiającym pytanie, lecz jedynie zbadania wątpliwej kwestii prawnej pod względem określonego wzorca oceny lub dokonania wykładni przepisów prawa. Powstanie wątpliwości uzasadniającej wystąpienie z pytaniem prawnym może zatem wiązać się z takimi etapami stosowania prawa, jak ustalenie obowiązującego prawa oraz jej wykładnia⁸.

Uzyskane w ten sposób stanowisko uprawnia organ występujący z pytaniem prawnym do załatwienia sprawy przy uwzględnieniu otrzymanej opinii. Przedstawienie pytania prawnego może uruchomić nowe postępowanie prowadzone przez podmiot niezwiązany organizacyjnie z wnioskodawcą, a skutki podjętego następnie rozstrzygnięcia będą wywierać wpływ na przyjęcie przez ten podmiot w rozpoznawanej sprawie określonej oceny zagadnienia będącego przedmiotem pytania. Udzielona odpowiedź oddziałuje bowiem na etap wyboru normy prawnej, subsumpcji, wyboru konsekwencji prawnych oraz sformułowanie i uzasadnienie decyzji podmiotu – inicjatora pytania.

Poza wskazanym powyżej trybem w procedurach sądowych spotyka się także regulacje występowania z pytaniami prawnymi dotyczącymi zagadnień niezwiązanych z konkretną zawisłą sprawą, lecz mającymi na celu wyjaśnienie pewnych przepisów bądź zagadnień prawnych *in abstracto*.

⁸ Etapy stosowania prawa wyróżnia m.in. L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2008, s. 127 i n.

Z tego względu część przedstawicieli doktryny wyróżnia pytania prawne przyjmujące postać:

- pytań konkretnych, tzn. zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie (*quaestiones in concreto*) oraz
- pytań abstrakcyjnych, zmierzających do wyjaśnienia przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie (*quaestiones in abstracto*)⁹.

1.2. Doktrynalne ujęcie pojęcia „pytanie prawne”

Podjęcie wstępnych rozważań jest istotne dla określenia charakteru pytań prawnych przede wszystkim z powodu braku normatywnej definicji tego pojęcia. Mimo posługiwania się tą konstrukcją prawną w postępowaniu sądowym w sprawach administracyjnych, karnych i cywilnych, a także przed Trybunałem Konstytucyjnym, w przepisach prawnych nie ujęto definicji pojęcia „pytanie prawne”. Co więcej, teksty prawne często nie powołują się bezpośrednio na omawiany termin, lecz wskazują na wywołujące wątpliwości zagadnienie prawne przedstawiane przez uprawnione podmioty, precyzując formę czy to wniosku, czy postanowienia, w jakiej owo zagadnienie winno być ujęte. Określenie znaczenia terminu „pytanie prawne” nie jest również jednolite w literaturze przedmiotu, a podział na pytania konkretne i abstrakcyjne nie zawsze jest uwzględniany.

Część przedstawicieli doktryny omawiane pojęcie zdaje się odnosić przede wszystkim do instrumentów prawnych określonych *explicite* w przepisach prawnych, np. pytań prawnych sądów do Trybunału Konstytucyjnego, przedstawianych na podstawie art. 193 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)¹⁰. Inni rozszerzają zakres tej instytucji o postanowienia przekazujące do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące wątpliwości w konkretnej sprawie rozstrzyganej przez sąd powszechny lub sąd administracyjny¹¹. Pozostali badacze przedmiotu skłonni są pytaniem prawnym nazy-

⁹ R.A. Stefański, *Instytucja pytań prawnych do Sądu Najwyższego w sprawach karnych*, Kraków 2001, s. 19. Por. *idem*, *Rodzaje rozstrzygnięć Sądu Najwyższego w przedmiocie pytań prawnych*, WPP 2000, nr 3–4, s. 53.

¹⁰ Por. R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*, PiP 1999, z. 1, s. 11–15.

¹¹ Por. J. Borkowski, *Ustawy o dwuinstancyjnym sądownictwie administracyjnym – cz. II*, M. Praw. 2003, nr 8, s. 352. W odniesieniu do działalności uchwalodawczej SN: W. Sanetra, *Rola i obowiązki*

wać również wnioski inicjujące postępowanie uchwałodawcze w sprawach abstrakcyjnych¹², a także tzw. pytania prejudycjalne¹³ do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej) w Luksemburgu. Zgodzić należy się ze stanowiskiem, że mimo braku w procedurach sądowych (nie licząc postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym) nadania cech normatywnych terminowi „pytanie prawne”, jest on od dawna używany w literaturze i orzecznictwie¹⁴. Jego jednolite rozumienie nasyca już jednak sporych trudności. Wynika to częściowo z wyjątkowo rzadkiego w doktrynie kompleksowego i porównawczego podejścia do wskazanej problematyki.

W literaturze przedmiotu najczęściej wskazuje się na pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego jako na jedną z metod kontroli konstytucyjności prawa¹⁵. Podstawowym przymiotem tej procedury jest związek z postępowaniem toczącym się w indywidualnej sprawie¹⁶. Jednocześnie podnosi się jednak, iż pytania do TK inicjują postępowanie w innej sprawie niż rozstrzygana przez sąd, a pozostająca z tą sprawą jedynie w związku. Z tego względu charakter tego typu pytań jest specyficzny, a ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z późn. zm.) nadaje omawianemu terminowi znaczenie wykraczające poza tradycyjne jego rozumienie¹⁷. Zdaniem A. Kabata istnieją pewne różnice

polskiego Sądu Najwyższego w regulowaniu i administrowaniu władzą sądowniczą, PS 2004, nr 3, s. 8–9; J. Wróblewski, *Stosowanie...*, s. 25.

¹² Por. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 11; R.A. Stefański, *Instytucja...*, s. 19 i n.

¹³ Por. A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelną Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, ZNSA 2005, nr 1, s. 32 i n.; A. Wróbel, *Pytania prawne sądów państw członkowskich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (Sądu Pierwszej Instancji)* (w:) A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 770 i n.; S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych* (w:) J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 361.

¹⁴ A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 10.

¹⁵ Szerzej na ten temat m.in.: R. Hauser, *Instytucja pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego* (w:) M. Zubik (red.), *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2006, s. 39–51; R. Hauser, A. Kabat, *Pytania prawne jako procedura kontroli konstytucyjności prawa*, PS 2001, nr 1, s. 25–44; A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego*, Białystok 1995, *passim*; A. Kabat, *Pytania prawne w praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego* (w:) J. Trzcіński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, Warszawa 1996, s. 105–115; K. Kolasinski, *Abstrakcyjna i konkretna kontrola aktów normatywnych w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygających pytania prawne* (w:) J. Trzcіński, A. Jankiewicz (red.), *Konstytucja i gwarancje...*, s. 117–128; A. Wasilewski, *Pytania prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Problemy interpretacyjne na tle art. 193 Konstytucji RP*, PS 2000, nr 5, s. 3–11.

¹⁶ Por. R. Hauser, A. Kabat, *Pytania...*, s. 25.

¹⁷ Por. K. Kolasinski, *Zaskarżalność...*, s. 24–27.

pomiędzy pytaniami do TK a tzw. pytaniami prawnymi, znanymi procedurze cywilnej i karnej. Wskazuje on na fakt posługiwania się tym pojęciem w stosunku do postanowień składów orzekających o przekazaniu SN do rozstrzygnięcia zagadnienia wymagającego zasadniczej wykładni ustaw w konkretnej sprawie¹⁸. Mimo braku aktualnego odesłania ustawowego, w doktrynie przyjęło się zatem stosowanie omawianego określenia w stosunku do instytucji przedstawiania zagadnień prawnych Sądowi Najwyższemu¹⁹. Według powołanego autora porównywane procedury różnią się między sobą przede wszystkim katalogiem podmiotów je inicjujących oraz skutkami prawnymi rozstrzygnięć podjętych w następstwie pytania prawnego. W wypadku procedury cywilnej i karnej chodzi o szeroko rozumianą wykładnię przepisów prawa, natomiast w wypadku pytań do TK – wyłącznie o wyjaśnienie legalności lub konstytucyjności aktu normatywnego. „W istocie więc w ramach tych instytucji chodzi o wykładnię prawa dokonywaną z różnych punktów widzenia”²⁰.

Poza zagadnieniem podejmowania przez Sąd Najwyższy uchwał związanych z rozpoznawaniem konkretnej sprawy, część badaczy przedmiotu odwołuje się również do wniosków uprawnionych podmiotów o dokonanie abstrakcyjnej wykładni prawa. Jednym z przedstawicieli doktryny posługujących się szerokim rozumieniem pytania prawnego był S. Włodyka. W swoich pracach szczegółowo scharakteryzował on przesłanki dopuszczalności pytań prawnych do Sądu Najwyższego na gruncie obowiązujących w latach 60. XX w. rozwiązań prawnych²¹. Współcześnie problematyką powyższą zajmują się m.in. R.A. Stefański w zakresie pytań prawnych do SN w sprawach karnych²², a także A. Skoczyła w ramach analizy działalności uchwałodawczej Naczelnego Sądu Administracyjnego²³. Wskazują oni na związek instytucji pytań prawnych z trudnymi problemami interpretacyjnymi występującymi w sądownictwie. Rezultatem takiego stanu faktycznego jest właśnie stworzenie instytucjonalnych możliwości uzyskania

¹⁸ A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału...*, s. 31.

¹⁹ Pojęcie pytania prawnego występowało *explicite* w art. 24 lit. d („Sąd Najwyższy wykonywa swe funkcje: przez podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne”) i w art. 29 ust. 1 („Uchwały Sądu Najwyższego zawierające odpowiedzi na pytania prawne mają na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, które budzą wątpliwości albo których stosowanie wywołało rozbieżność w orzecznictwie”) ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 11, poz. 54 z późn. zm.).

²⁰ A. Kabat, *Pytania prawne do Trybunału...*, s. 32.

²¹ Por. prace S. Włodyki: *Przesłanki...*, s. 172–185; *Funkcje...*, s. 114–127.

²² Por. R.A. Stefański, *Instytucja...*, *passim*; *idem*, *Rodzaje...*, s. 53–69.

²³ Por. A. Skoczyła, *Działalność...*, *passim*.

pomocy w rozwikłaniu powstających w procesie stosowania prawa trudności²⁴. Przedmiotowe konstrukcje normatywne nie mają jednak jednolitego charakteru, obejmują one podejmowanie przez Sąd Najwyższy lub Naczelny Sąd Administracyjny uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne wywołujące wątpliwości w konkretnej sprawie, jak i dokonywanie tzw. abstrakcyjnej wykładni prawa w uchwałach wyjaśniających rozbieżności w interpretacji przepisów powstałe w praktyce orzeczniczej²⁵.

Wskazać należy, iż dla obiektywnego ujęcia problematyki przedstawiania pytań prawnych nie można pominąć odznaczającej się wysokim stopniem konstrukcyjnego podobieństwa procedury występowania przez sądy krajowe do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego. Takie stanowisko podzielają m.in. A. Wróbel i S. Biernat, którzy posługują się kategorią pytań prawnych także na określenie instrumentu uregulowanego w art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.)²⁶, tj. w art. 267 TFUE.

Mimo podejmowania w doktrynie omawianej problematyki, zauważalny jest niedostatek rozważań nad istotą konstrukcji pytań prawnych, a także zależnościami pomiędzy nimi. Szerszego komentarza wymaga również kwestia zdefiniowania oraz typologicznego podziału pytań prawnych.

1.3. Definicja pojęcia „pytanie prawne”

W *Encyklopedii prawa* pod hasłem „pytanie prawne” pojawia się następujący opis: „żądanie uprawnionego podmiotu zbadania konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego w związku ze stosowaniem go w konkretnym przypadku, tzn. w związku z toczącym się postępowaniem sądowym, administracyjnym lub innym”²⁷.

Przytoczona definicja wyznacza bardzo wąski zakres znaczeniowy omawianego pojęcia, ograniczając je jedynie do żądania zbadania aktu normatywnego pod względem dwóch kryteriów: konstytucyjności bądź legalności i tylko w związku z toczącym się postępowaniem w konkretnej sprawie. Poza zakreślonymi wyżej ramami pozostawiono zatem konstrukcje norma-

²⁴ R.A. Stefański, *Instytucja...*, s. 25.

²⁵ Por. A. Skoczylas, *Działalność...*, s. 11.

²⁶ Por. A. Wróbel, *Podstawowe...*, s. 34–35; S. Biernat, *Współpraca...*, s. 361.

²⁷ W. Gromski (w:) U. Kalina-Przytnic (red.), *Encyklopedia prawa*, Warszawa 2007, s. 675.

tywne mające na celu wyjaśnianie zagadnień prawnych *in abstracto* oraz odesłania dotyczące nie tylko kontroli zgodności aktu z Konstytucją bądź ich legalności, lecz także dokonywania wykładni przepisów prawnych na wniosek uprawnionego podmiotu. Przyjęcie takiego rozumienia pytania prawnego potwierdza zawarte we wskazanym źródle wyliczenie trybów ich przedstawiania: „W Polsce każdy sąd może przedstawić Trybunałowi Konstytucyjnemu pytanie prawne co do zgodności aktu normatywnego z Konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi lub ustawą, jeżeli od odpowiedzi na pytanie prawne zależy rozstrzygnięcie sprawy toczącej się przed sądem. Również – samorządowe kolegium odwoławcze w pełnym składzie może, na zasadach określonych ustawami, wystąpić do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, od odpowiedzi na które zależy rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy”²⁸.

Wydaje się, iż przytoczony opis, wskazujący definicję i przykładowe formy pytań prawnych, nie w pełni odzwierciedla charakter prawny tej instytucji, powołując się jednocześnie na nieaktualny w dacie wydania publikacji stan prawny²⁹. Tak wąskie rozumienie pozostawia poza klasyfikacją inne, zbliżone i mające podobne cele, formy współpracy między organami stosującymi prawo. Przedstawione ujęcie problemu jest również nieuzasadnione w kontekście zależności pomiędzy aktami normatywnymi różnego pochodzenia w realiach członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zdarza się bowiem, iż instytucje procesowe, spełniające podobne funkcje i oparte na tym samym, co pytania prawne mechanizmie współpracy między dwoma podmiotami stosującymi prawo, nie są w akcie prawnym jako takie określone. Brak spójnego nazewnictwa nie oznacza jednak, że nie są to instytucje tożsame na gruncie różnych procedur sądowych, a także, czego postaram się dowiedzieć, nie tylko w wymiarze postępowania są-

²⁸ *Ibidem*, s. 675.

²⁹ Na marginesie należy zauważyć, iż samorządowe kolegia odwoławcze utraciły kompetencję do przedstawiania pytań prawnych do NSA wraz z wejściem w życie w dniu 1 stycznia 2004 r. ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270 z późn. zm.), która nie przewiduje właściwości sądów w sprawie odpowiedzi na pytania prawne organów administracji publicznej w związku z prowadzonym przez nie postępowaniem jurysdykcyjnym. Dyspozycją art. 34 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o ustroju sądów administracyjnych i ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1271 z późn. zm.) skreślono ponadto art. 22 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.), stanowiący dotychczasową podstawę prawną do przedstawiania pytań tego typu.

dowoadministracyjnego czy kontroli konstytucyjności prawa, lecz także w płaszczyźnie prawa wspólnotowego³⁰.

Należy jednocześnie zauważyć, że przedstawiciele doktryny, charakteryzujący określone procedury przedstawiania pytań prawnych, często pomijali relacje między nimi, a wskazany termin *de facto* uznawali za niewymagający definicji. Wobec rozbieżności w ujęciu koncepcji pytań prawnych nie sposób się jednak zgodzić z takim punktem widzenia. O ile brak definicji normatywnej, wobec istnienia odpowiednich regulacji procesowych, nie stoi na drodze do korzystania z tego uprawnienia lub obowiązku organu, o tyle niewielkie zainteresowanie doktryny w tym przedmiocie jest nieuzasadnione. Regulacja pytań prawnych stanowi zagadnienie tym bardziej interesujące, że wyeliminowanie trudnych przypadków powodujących rozbieżności w orzecznictwie nie jest w pełni możliwe. Nie dziwi zatem fakt, iż w większości państw europejskich wyróżnia się instrumenty prawne służące abstrakcyjnej i konkretnej kontroli norm prawnych, np. pod względem ich zgodności z ustawą zasadniczą. Sposób uregulowania tej instytucji bywa co prawda odmienny, np. w odniesieniu do kręgu uprawnionych podmiotów oraz typów postępowań, z którymi ustawodawca połączył

³⁰ Termin „prawo wspólnotowe” odnoszę przede wszystkim do aktów prawnych przyjętych w ramach I filara Unii Europejskiej, gdyż tylko ten filar stanowił (do wejścia w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego) autonomiczny system prawny (poza zakresem niniejszego opracowania pozostają zagadnienia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych). Aż do wejścia w życie tego traktatu Unia Europejska (w przeciwieństwie do Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej) nie została traktatowo wyposażona *explicite* w osobowość prawną. Od 1 grudnia 2009 r. Unia zastąpiła Wspólnotę Europejską i stała się jej następcą prawnym, co uzasadnia obecnie szersze posługiwanie się terminem „prawo Unii Europejskiej”. Ponieważ niniejsze opracowanie opiera się na dorobku prawnym i orzecznictwym powstałym przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego, używam na jego określenie przede wszystkim terminu „prawo wspólnotowe”. W uproszczeniu zaliczam do prawa wspólnotowego zarówno prawo pierwotne, jak i wtórne, mimo iż to pierwsze obejmuje przede wszystkim traktaty stanowiące umowy międzynarodowe zawarte między państwami-sygnatariuszami. Por. A. Wróbel (w:) A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 25–27; K. Wójtowicz, *Osobowość prawnomiędzynarodowa Wspólnot Europejskich* (w:) J. Trzcziński, B. Banaszak (red.), *Studia nad prawem konstytucyjnym*, Wrocław 1997, s. 291; S. Majkowska-Szulc, *Wpływ Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na praktykę polskich sądów* (w:) T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.), *Orzecznictwo w systemie prawa*, Warszawa 2008, s. 15–17; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 91 i n. wraz z powołaną tam literaturą. Por. art. 1 Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisanego w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1–271, Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569); J. Barcz, *Na drodze do „Traktatu reformującego” UE – główne problemy proceduralne i instytucjonalne*, EPS 2007, nr 9, s. 8.

możliwość wnoszenia różnego rodzaju pytań prawnych³¹. Mimo właściwego danej procedurze kontekstu systemowego, mogą występować jednak także liczne podobieństwa przyjętych unormowań, a przede wszystkim pełnionych funkcji, w tym w postaci konstruktywnej współpracy sądów w celu zapewnienia jednolitej wykładni prawa³².

Zgodzić należy się więc ze stanowiskiem R.A. Stefańskiego, który wskazał, że w praktyce wszystkie formy występowania o podjęcie uchwał (zarówno na wniosek podmiotów szczególnych, jak i składów orzekających) należałoby kwalifikować jako pytania prawne³³. Dla sprecyzowania powyższego stwierdzenia i dalszego toku rozważań konieczne staje się przyjęcie definicji odznaczającej się z jednej strony niezbędną spójnością, z drugiej zaś – elastycznością, sprzyjającą porównywaniu regulacji prawnych właściwych dla różnych postępowań.

Stąd też pytaniem prawnym będzie dla potrzeb niniejszej pracy **żądanie (wniosek), którego przedmiotem jest wywołujące wątpliwości zagadnienie dotyczące przepisów prawnych o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem bądź dla rozstrzygania w postępowaniu sądowym spraw podobnych³⁴, przedstawiane sądowi lub trybunałowi (w tym trybunałowi konstytucyjnemu lub międzynarodowemu) w celu uzyskania interpretacji przepisów prawnych lub stanowiska co do ich legalności (obowiązkiwania).**

Powyższa definicja obejmuje swoim zakresem zarówno pytania w konkretnych sprawach, jak i pytania abstrakcyjne. Dotyczy jednakowo podmiotów występujących z pytaniem prawnym w określonej sprawie, któ-

³¹ Por. A. Kabat, *Wpływ organów orzekających na kierowanie pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 1988, z. 5, s. 26.

³² Por. A. Wróbel, *Podstawowe...*, s. 34.

³³ R.A. Stefański, *Instytucja...*, s. 17.

³⁴ Pojęcie „sprawy podobne” (*affaires répétitives/repetitive cases*), czyli sprawy o powtarzającym się lub podobnym stanie faktycznym, zaczerpnięto z dokumentów Rady Europy dotyczących postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka. Por. m.in.: Raport z działalności Komitetu Zarządzającego ds. Praw Człowieka (CDDH) dla Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 18 października 2002 r., CM(2002)146; Zalecenie Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie ulepszenia krajowych środków prawnych (odwoławczych), Rec(2004)6; Raport wyjaśniający do Protokołu nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniającego system kontroli Konwencji (dokumenty opublikowane na stronie: <http://www.echr.coe.int>); J.-F. Flauss, *La réforme de la réforme – propos conclusifs sous forme d'opinion séparé* (w:) G. Cohen-Jonathan, J.-F. Flauss (eds.), *La réforme du système de la contrôle contentieux de la Convention européenne des droits de l'homme* (Le Protocole n° 14 et les Recommandations et Résolutions du Comité des ministres), Bruxelles 2005, s. 171 i n.; E. Lambert-Abdelgawad, *Le Protocole 14 et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* (w:) G. Cohen-Jonathan, J.-F. Flauss (eds.), *La réforme...*, s. 97 i n.

ra toczy się przed tym sądem, jak i w różnych sprawach o relewantnym stanie faktycznym i prawnym (w sprawach podobnych). Sprawy sądowe można zakwalifikować jako podobne, jeżeli przy ich rozpoznaniu występują takie same zagadnienia prawne wymagające rozstrzygnięcia. Cecha podobieństwa ma charakter niewymierny, bowiem ilość tożsamych zagadnień prawnych występujących w porównywanych sprawach, jak i ich istotność może być różna. Pytania prawne w sprawach podobnych łączy jednak zawsze element przedmiotowy – zwornik w postaci problemu wykładni, obowiązywania określonej normy prawnej lub większej ilości norm. Od podobieństwa spraw należy natomiast odróżnić ich tożsamość. Sprawy podobne nie będą nigdy sprawami tożsamymi, gdzie mamy w istocie do czynienia z jedną sprawą sądownoadministracyjną. Tożsamość sprawy pod względem podmiotowym to ustalenie identyczności strony (stron) w danym postępowaniu, z uwzględnieniem następstwa prawnego. Na tożsamość sprawy pod względem przedmiotowym składa się zaś treść żądania strony, podstawa prawna i stan faktyczny³⁵. W postępowaniu sądownoadministracyjnym dla wyznaczenia tożsamości sprawy przesądzające znaczenie ma aspekt przedmiotu zaskarżenia³⁶. Ustalenie takiej zależności rodzi istotne implikacje w zakresie niedopuszczalności drogi postępowania sądownoadministracyjnego z uwagi na zawisłość sprawy, jak również w zakresie prawomocności i powagi rzeczy osądzonej z zastosowaniem sankcji nieważności postępowania sądownoadministracyjnego³⁷.

Istotnym elementem przyjętej definicji pytania prawnego jest związek żądania wyjaśnienia zagadnienia prawnego z rozstrzygnianiem konkretnej sprawy lub rozstrzygnianiem przez dany rodzaj podmiotów (sądy powszechne, sądy administracyjne) spraw podobnych. W kontekście zawisłości sprawy odpowiedź udzielona na pytanie prawne będzie miała bezpośredni wpływ na jej rozstrzygnięcie. Warunkiem koniecznym dla kwalifikacji wniosku lub postanowienia jako abstrakcyjnego pytania prawnego jest natomiast wyraźny związek pomiędzy odpowiedzią na to pytanie a rozpoznawaniem w postępowaniu sądowym spraw o podobnym stanie faktycznym i prawnym.

Powiązanie z rozpoznawaniem spraw w toku procedury sądowej jest jednak immanentną cechą pytań prawnych. Odróżnia ono tę instytucję

³⁵ B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądownoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1, s. 8. Por. *eadem*, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 146.

³⁶ *Eadem*, *Przesłanki...*, s. 15.

³⁷ Por. art. 58 § 4, art. 170, 171, 172, 183 § 2 pkt 3 p.p.s.a.

od różnego typu wniosków inicjujących postępowanie, w szczególności od wniosków podmiotów określonych w art. 191 Konstytucji³⁸ w sprawie przeprowadzenia przez Trybunał Konstytucyjny kontroli zgodności aktu normatywnego z Konstytucją. Legitymacja podmiotów wskazanych w tym przepisie do wszczynania postępowania przed TK jest niezależna od zaistnienia wątpliwości co do konstytucyjności lub legalności aktu normatywnego w związku z rozpoznawaniem konkretnej sprawy lub spraw podobnych.

W przyjętej definicji kompetencję do przedstawiania pytań prawnych połączono z rozpoznawaniem spraw sądowych. Pominięto postępowanie administracyjne, gdyż obecnie na gruncie prawa polskiego żaden organ administracji publicznej nie jest władny do przedstawienia sądowi lub trybunałowi pytania w związku z prowadzonym postępowaniem jurysdykcyjnym. Wydaje się, iż nie ma takiej potrzeby, zwłaszcza wobec powszechności sądowej kontroli administracji i postulatu szybkiego załatwiania spraw przez władze publiczne. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości ustawodawca nie powróci do zarzuconej raz koncepcji. W takim przypadku skonstruowaną na potrzeby niniejszej pracy definicję należałoby odnieść również do postępowania administracyjnego. W tym kontekście pozostanie ona także aktualna, umożliwiając jednocześnie odróżnienie pytań prawnych od kwestii wstępnych koniecznych do rozstrzygnięcia przez inny niż prowadzący postępowanie organ lub sąd, a także trybu współdziałania organów przy wydawaniu decyzji administracyjnych³⁹. Wspomniane konstrukcje prawne nie mają bowiem na celu wyjaśnienia wątpliwości prawnych związanych z interpretacją lub obowiązywaniem norm prawnych, wiążą się zaś odpowiednio: z ustalaniem stanu faktycznego sprawy

³⁸ Zgodnie z brzmieniem powołanego przepisu z wnioskiem w sprawach zgodności aktu normatywnego z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić: 1) Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, Prokurator Generalny, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich; 2) Krajowa Rada Sądownictwa w zakresie, w jakim sprawy dotyczą niezależności sądów i niezawisłości sędziów; 3) organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania; 4) ogólnokrajowe organy związków zawodowych oraz ogólnokrajowe władze organizacji pracodawców i organizacji zawodowych, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania; 5) kościoły i inne związki wyznaniowe, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania; 6) podmioty uprawnione na podstawie art. 79 Konstytucji do wniesienia skargi konstytucyjnej.

³⁹ Por. art. 100 i 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

(w odniesieniu do kwestii wstępnych) lub z realizacją norm kompetencyjnych określających formę współdecydowania lub wyrażania niewiążącej opinii w sprawie będącej przedmiotem postępowania administracyjnego (w kontekście współdziałania organów)⁴⁰.

Zauważyć należy, iż zdefiniowanie we wskazany sposób omawianego zagadnienia wiąże się z podejściem substancjonalnym, wyrażającym się w identyfikacji cech stanowiących o istocie tego mechanizmu. W takim ujęciu odróżnia się materialną treść pytania prawnego od formy działania właściwego sądu. Ponieważ organ przedstawiający pytanie prawne musi uwzględnić określone reguły kompetencyjne i formalne, pytanie to może przyjąć formę, a ściślej – być zawarte, we właściwym wniosku, postanowieniu lub uchwale (w zależności od rodzaju wnioskodawcy i regulacji proceduralnej). Przyjęcie takiego stanowiska co do charakteru pytania prawnego prowadzi do objęcia tym pojęciem także form działania sądów nienazwanych tak *explicite* w przepisach prawnych. Jednocześnie jednak porządkuje odmienne dotychczas sposoby postrzegania różnych form pytań prawnych poprzez możliwość ich porównywania przez pryzmat jednej kategorii instytucji prawnych, występujących w wielu gałęziach prawa procesowego, w prawie innych państw, jak i w prawie międzynarodowym i wspólnotowym.

Termin „pytanie prawne” nie musi zatem pojawiać się w akcie normatywnym, by znaleźć swój wyraz we wniosku (postanowieniu) uprawnionego organu lub sądu zmierzającym do wyjaśnienia wątpliwych kwestii. Chociaż Sąd Najwyższy w jednej z uchwał stwierdził, iż wbrew potocznemu określeniu nie udziela on odpowiedzi na pytanie prawne, a jedynie podejmuje uchwałę rozstrzygającą zagadnienie prawne⁴¹, to w praktyce jednak powszechne jest posługiwanie się tym pierwszym określeniem. Sam Sąd Najwyższy aż do roku 1994 r. stwierdzał w postanowieniach o „odmowie udzielenia odpowiedzi na pytanie prawne”, nie zaś o „odmowie podjęcia uchwały”⁴². Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu także zdarzało się w uchwale odmawiać „udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytanie prawne”, które w istocie dotyczyło wątpliwości prawnych wyrażo-

⁴⁰ Por. A. Wróbel (w.): M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 629 i n.

⁴¹ Por. uchwałę SN z dnia 10 września 1999 r., III CZP 24/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 44.

⁴² Na przykład w postanowieniu SN z dnia 24 stycznia 1995 r., I KZP 35/94, OSP 1996, z. 6, poz. 114 oraz w postanowieniu SN z dnia 16 czerwca 1993 r., I KZP 14/93, PS 1996, nr 3, s. 33. Por. R.A. Stefański, *Instytucja...*, s. 19.

nych przez skład orzekający⁴³. Mimo rozpowszechnienia obecnie prawidłowej praktyki w zakresie redagowania sentencji tego typu rozstrzygnięć, w uzasadnieniach orzeczeń termin „pytanie prawne” pojawia się często na określenie treści postanowienia sądu o przedstawieniu powiększonemu składowi NSA zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości w konkretnej sprawie sądowoadministracyjnej⁴⁴. Potwierdza to opinię, iż o instytucji pytań prawnych możemy mówić w kontekście realizacji określonych jej atrybutów, nie zaś ustawowego nazewnictwa.

Wydaje się, że takie, oparte na określonych cechach, kryterium klasyfikacji żądania jako pytania prawnego jest ze wszech miar uzasadnione. Nie koliduje ono z intencjami ustawodawcy, lecz umożliwia ich odzwierciedlenie w analizie charakteru unormowań dotyczących współdziałania właściwych podmiotów na rzecz rozwiązywania trudnych przypadków. W przepisach prawnych zasygnalizowane powinny być zarówno przesłanki podmiotowe, przedmiotowe, jak i tryb wszczęcia, przebiegu i zakończenia tej procedury. Wśród *condiciones necessariae* prawnej regulacji pytań prawnych wyróżnimy zatem na podstawie przyjętej definicji elementy odnoszące się do:

- 1) podmiotu uprawnionego lub zobowiązanego do przedstawienia pytania prawnego;
- 2) podmiotu zobowiązanego do rozstrzygnięcia zagadnienia będącego przedmiotem pytania prawnego;
- 3) przedmiotu pytania prawnego oraz obligatoryjnych lub fakultatywnych przesłanek jego przedstawienia (budzące wątpliwości zagadnienie dotyczące przepisów prawnych o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie lub rozstrzygania spraw podobnych);
- 4) kryterium rozpoznania przedstawionego zagadnienia prawnego (wykładnia przepisów prawnych, ocena obowiązywania norm prawnych, ich zgodności z Konstytucją, ustawą, ratyfikowaną umową międzynarodową);
- 5) trybu i formy przedstawienia oraz rozpoznania pytania prawnego;
- 6) rodzajów oraz skutków rozstrzygnięć w przedmiocie pytania prawnego.

⁴³ Por. uchwałę NSA z dnia 20 marca 2000 r., FPS 13/99, PG 2000, nr 9, s. 28 oraz uchwałę NSA z dnia 20 grudnia 1999 r., FPS 11/99, PG 2000, nr 5, s. 27.

⁴⁴ Por. uchwałę NSA z dnia 12 września 2005 r., I FPS 2/2005, OSP 2006, z. 1, poz. 10; uchwałę NSA z dnia 14 marca 2005 r., FPS 4/04, ONSAiWSA 2005, nr 3, poz. 50; uchwałę NSA z dnia 29 marca 2006 r., II GPS 1/2006, ONSAiWSA 2006, nr 4, poz. 95.

Podsumowując, wskazać należy, iż zdefiniowanie pojęcia pytania prawnego i określenie podstawowych elementów jego prawnej regulacji jest istotne dla analizy różnych form współpracy w kontekście rozstrzygania trudnych przypadków związanych ze stosowaniem prawa. Na tej podstawie możliwe staje się m.in. porównanie konstrukcji prawnych służących wyjaśnianiu wątpliwych kwestii występujących na gruncie wielu procedur sądowych, które rozstrzygane są przez różne sądy na podstawie odmiennych kryteriów ocennych. Można dzięki temu scharakteryzować zarówno działalność uchwałodawczą Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i wnioski prejudycjalne przedstawiane przez sądy państw członkowskich Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości, a w przyszłości także Sądowi Pierwszej Instancji⁴⁵ na podstawie art. 234 TWE⁴⁶.

1.4. Pytanie prawne a zagadnienie wstępne

Od procedur dotyczących występowania z pytaniem prawnym należy odróżnić zagadnienia wstępne (nazywane także kwestiami prejudycjalnymi), stanowiące m.in. przesłankę zawieszenia postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Tradycyjnie uznawano, iż kwestie prejudycjalne to kwestie wstępne, których rozstrzygnięcie jest konieczne do wydania wyroku, mogące być przy tym przedmiotem rozstrzygnięć sądu prowadzącego postępowanie główne albo rozstrzygnięć podjętych w wyniku innych postępowań. Pogląd powyższy następnie ewoluował w kierunku ograniczenia sądu rozpoznającego sprawę w samodzielnym rozstrzygnięciu tego typu zagadnień⁴⁷.

⁴⁵ Zgodnie z art. 225 ust. 3 TWE w brzmieniu przyjętym przez traktat z Nicei: „Sąd Pierwszej Instancji jest właściwy do rozpoznawania pytań prejudycjalnych przedkładanych na mocy artykułu 234, w poszczególnych dziedzinach określonych w Statucie”. Obecnie Statut ETS nie konkretyzuje kompetencji SPI w powyższym zakresie. W traktacie lizbońskim zrezygnowano natomiast z określenia „Sąd Pierwszej Instancji”, nazywając tę instytucję „Sądem” (por. art. 9f TUE w brzmieniu przyjętym przez Traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007; Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

⁴⁶ Na konstrukcyjne podobieństwo pytań prejudycjalnych i pytań prawnych do Sądu Najwyższego zwraca uwagę J. Skrzydło, *Konieczne zmiany w prawie polskim w perspektywie współpracy sądów polskich z Trybunałem Wspólnot (na podstawie art. 177 Traktatu WE)*, PiP 1998, z. 8, s. 91.

⁴⁷ L. Ostrowski, *O kwestiach prejudycjalnych w procesie cywilnym (problematyka związana z art. 177 k.p.c.)*, Pal. 1965, z. 11, s. 1.

Obecnie kwestia prejudycjalna rozumiana jest zazwyczaj jako okoliczność, od której osobnego ustalenia zależy rozstrzygnięcie sprawy. Ma ona charakter materialnoprawny⁴⁸ i wiąże się z powstaniem stosunku zależności pomiędzy jej rozstrzygnięciem a rozpoznaniem kwestii stanowiącej główny przedmiot postępowania w sprawie⁴⁹. Termin „zagadnienie wstępne” oznacza, zdaniem W. Dawidowicza, takie zagadnienie prawne o charakterze materialnym, które wyłoniło się w toku postępowania i do którego rozstrzygnięcia nie jest właściwy podmiot prowadzący postępowanie, natomiast właściwy jest inny organ administracji lub sąd⁵⁰.

Samo pojęcie prejudycjalności pochodzi od łacińskiego słowa *praeiudicialis* i odnosi się do orzeczenia wstępnego (prejudykatu, *praeiudicium*), poprzedzającego inne orzeczenie lub postępowanie sądowe⁵¹. Na tym tle za kwestię wstępną można uznać każde zagadnienie prawne powstałe w toku rozpoznawania danej sprawy, którego sąd (organ administracji publicznej) nie jest władny samodzielnie rozstrzygnąć w prowadzonym postępowaniu, a rozstrzygnięcie którego jest zdaniem tego sądu (organu) konieczne dla rozpoznania i podjęcia wiążących ustaleń w sprawie. Przez prejudycjalność rozumiemy zatem przesądzające znaczenie, jakie nadajemy rozstrzygnięciu jednej sprawy (kwestii wstępnej, prejudycjalnej) dla rozstrzygnięcia drugiej sprawy. Orzeczenie prejudycjalne ma moc wiążącą w innym postępowaniu w zakresie rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, co obejmuje także związanie ustaleniami faktów mających znaczenie dla ustalenia stanu prawnego⁵². Za prejudykat w ścisłym ujęciu uznaje się jedynie orzeczenia wcześniejsze w stosunku do toczącego się postępowania. Prejudycjalność ujmowana szerzej rozumiana jest natomiast jako zależność jednego rozstrzygnięcia od drugiego – wydanie orzeczenia w kwestii prejudycjalnej uznaje się za wtórne⁵³. Prejudycjalność opiera się zatem na stosunku funkcjonalnym, w jakim pozostają

⁴⁸ Odmienne G. Łaszczycza, *Zawieszenie ogólnego postępowania administracyjnego*, Kraków 2005, s. 103.

⁴⁹ W. Jakimowicz, *O kwestii prejudycjalnej w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym*, ST 2003, nr 10, s. 29–31.

⁵⁰ W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 127.

⁵¹ J. Rezler, *Język łaciński dla prawników*, Warszawa 2004, s. 264.

⁵² J. Rodziewicz, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, Gdańsk 2000, s. 8. Por. M. Kornilowicz, *Orzeczenia prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich* (w:) M. Perkowski (red.), *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2003, s. 197.

⁵³ J. Rodziewicz, *Prejudycjalność...*, s. 9. Por. J. Kowalska, *Prejudycjalność orzeczeń w procesie karnym*, PS 1997, nr 5, s. 64.

do siebie kwestia prejudycjalna (wstępna) i kwestia stanowiąca główny przedmiot postępowania w konkretnej sprawie⁵⁴.

W tym kontekście z istotą prejudycjalności wiąże się pewnego rodzaju związek spraw: rozstrzygnięcie jednej sprawy zależy od rozstrzygnięcia innej⁵⁵. Zagadnienie wstępne należy zatem do kompetencji sądu albo organu administracji innego niż prowadzący postępowanie główne. Bez jego rozstrzygnięcia nie można zaś załatwić sprawy. Z takimi założeniami koresponduje przepis art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a., przewidujący, że organ administracji publicznej obligatoryjnie zawiesza postępowanie, „gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd”. W przypadku tego rodzaju kwestii wstępnych trudno mówić, tak jak w przypadku pytań prawnych, o współdziałaniu podmiotów stosujących prawo mającym na celu jednolitość podejmowanych rozstrzygnięć. Mamy tu raczej do czynienia z pewnego rodzaju zbiegiem kompetencji, organ administracji publicznej zobowiązany jest bowiem wyczerpująco ustalić stan prawny i faktyczny sprawy będącej przedmiotem jego rozpoznania. Jeżeli w toku postępowania ujawnią się kwestie prawne wymagające rozstrzygnięcia przez inny organ administracji publicznej lub sąd (ze względu na ich właściwość w tym przedmiocie) albo gdy konieczność rozstrzygnięcia danego zagadnienia wynika wprost z przepisów prawa, obligatoryjnie należy zawiesić postępowanie⁵⁶. Nie ma tu jednak automatycznie obowiązku przekazania kwestii do rozstrzygnięcia właściwemu podmiotowi. W zależności od przypadku organ sam wystąpi o rozstrzygnięcie kwestii wstępnej bądź wezwie stronę, by to uczyniła (por. art. 100 k.p.a.). Zgodnie z opinią A. Wróbla zagadnieniem wstępnym w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego może być tylko zagadnienie prawne, którego rozstrzygnięcie należy do właściwości innego organu lub sądu (poza sądem administracyjnym). Celem tego środka nie jest zatem wyjaśnienie nawet poważnych wątpliwości dotyczących aspektów prawnych sprawy administracyjnej⁵⁷. Wśród cech charakterystycznych pojęcia „zagadnienie wstępne” wymienia się natomiast:

- materialnoprawny charakter,
- odrębność od sprawy, na której tle wystąpiło,

⁵⁴ A. Jakubecki, *Prejudycjalność w postępowaniu cywilnym*, NP 1982, nr 7–8, s. 95.

⁵⁵ Por. M. Mincer-Jaśkowska, *Glosa do wyroku z dnia 11 kwietnia 1994 r.*, SA/Kr 1295/93, PS 1996, nr 3, s. 108–109.

⁵⁶ Por. W. Dawidowicz, *Zarys...*, s. 128.

⁵⁷ A. Wróbel (w:) M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks...*, s. 572–573.

- brak właściwości organu prowadzącego postępowanie w sprawie głównej do jego rozstrzygnięcia,
- możliwość stanowienia przedmiotu odrębnego postępowania,
- brak prawomocnego jego przesądzenia w innej sprawie⁵⁸.

O kwestiach wstępnych możemy w pewnym zakresie mówić także w kontekście procedury sądowoadministracyjnej. Zgodnie z art. 125 § 1 p.p.s.a. sąd może zawiesić postępowanie z urzędu m.in.: jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym, a także jeżeli ujawni się czyn, którego ustalenie w drodze karnej lub dyscyplinarnej mogłoby wywrzeć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy sądowoadministracyjnej.

Można się zastanawiać, czy w przedstawionym ujęciu znaczeniowym terminu „zagadnienie wstępne” mieściłyby się także niektóre problemy przedstawiane sądom w formie pytań prawnych. Zdaniem B. Graczyka „kwestia prejudycjalna (...) powstaje wtedy, gdy do merytorycznego wydania decyzji konieczne jest uprzednie rozstrzygnięcie pytania prawnego warunkującego treść decyzji, przy czym rozstrzygnięcie tego pytania nie leży w kompetencji orzekającego organu administracyjnego, lecz innego, bądź sądu”⁵⁹. Taka zależność w kontekście postępowania sądowoadministracyjnego może zachodzić w odniesieniu do niektórych pytań kierowanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie, w jakim sąd administracyjny nie jest właściwy do samodzielnego rozstrzygania kwestii wykładni lub ważności prawa wspólnotowego oraz konstytucyjności aktów normatywnych. Jako wniosek o rozstrzygnięcie kwestii wstępnej można by było zatem ewentualnie potraktować pytania prawne w konkretnej sprawie. W sytuacji, w której z przepisu prawnego wynika obowiązek wystąpienia z pytaniem prawnym, zagadnienie wstępne powstawałoby *ex lege* wraz z chwilą spełnienia wskazanych prawem przesłanek.

Takie podejście nie wydaje się jednak w pełni uzasadnione. Zasadniczo bowiem przepisy prawne regulują fakultatywną kompetencję w omawianym przedmiocie, zaistnienie zaś wątpliwości prawnej uzasadniającej

⁵⁸ L. Klat-Wertelecka, *Zagadnienie wstępne jako przesłanka zawieszenia postępowania administracyjnego*, M. Pod. 2005, nr 6, s. 186.

⁵⁹ B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne. Zarys systemu z dodaniem tekstów podstawowych przepisów prawnych*, Warszawa 1953, s. 131.

przedstawienie pytania prawnego należy do swobodnej oceny składu sędziowskiego. Poza tym wątpliwości leżące u podstaw pytania dotyczą specyficznych zagadnień prawnych (kwestii wykładni, legalności lub konstytucyjności norm prawnych), nie zaś zagadnień związanych z ustaleniem stanu faktycznego sprawy, w przypadku pytań abstrakcyjnych nie muszą one mieć nawet bezpośredniego związku z konkretną sprawą. Z tym wiąże się specyficzny charakter funkcjonalny, wykraczający poza tradycyjne ujęcie zagadnienia wstępnego, którego rozstrzygnięcie kwalifikowane jest jako należące do podstawy faktycznej, a nie prawnej sprawy⁶⁰. Celem pytań prawnych jest natomiast przede wszystkim przyczynianie się do ujednolicenia praktyki orzeczniczej i wyjaśniania wątpliwości prawnych także przez powiększone składy sędziowskie (NSA, SN), co niewątpliwie przemawia za uznaniem rozstrzygnięć w tym przedmiocie za element podstawy prawnej sprawy sądowoadministracyjnej, w związku z rozpoznaniem której wystąpiono z pytaniem. Wydaje się zatem, iż bezpośrednio wiązanie procedury pytań prawnych z pojęciem prejudycjalności jest zbyt daleko idące⁶¹. Cechą odróżniającą konstrukcje pytań prawnych i zagadnień wstępnych jest ilość spraw, z którymi są one bezpośrednio powiązane. Kwestia wstępna ujawniona w toku rozpoznania jednej sprawy staje się przedmiotem postępowania w innej sprawie, której rozstrzygnięcie ma przesądzające znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego lub prawnego tej pierwszej sprawy. Zagadnienie stanowiące przedmiot pytania prawnego może wiązać się natomiast bezpośrednio jedynie z tymi etapami stosowania prawa, które polegają na ustaleniu obowiązywania normy prawnej lub jej wykładni.

Wskazać można jednak na kilka cech wspólnych zagadnień wstępnych i zagadnień stanowiących przedmiot konkretnych pytań prawnych: wyłanianie się w toku prowadzonego postępowania; rozstrzyganie zagadnienia prawnego przynależne do innych podmiotów (składów) niż prowadzących postępowanie główne; „uprzedniość” rozstrzygnięcia zagadnienia względem załatwienia sprawy; zależność między rozstrzygnięciem zagadnienia a rozpoznaniem sprawy⁶².

⁶⁰ Por. L. Ostrowski, *Kwestie...*, s. 3–4.

⁶¹ Podobnie J. Rodziewicz, *Prejudycjalność...*, s. 12.

⁶² Por. G. Łaszczyca, *Zawieszenie...*, s. 89 i n.; G. Łaszczyca, *Pojęcie zagadnienia wstępnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, PIP 2002, z. 7, s. 64 i n.

1.5. Pytanie prawne a pytanie prejudycjalne

Pytania sądów państw członkowskich do Trybunału w Luksemburgu wnoszone w trybie art. 234 TWE (art. 267 TFUE) wykazują cechy instytucji stanowiącej przedmiot zainteresowania niniejszej pracy. Ich celem jest zapewnienie jednolitości interpretacyjnej prawa wspólnotowego, ryzyko powstania rozbieżności w wykładni jest bowiem zwiększone ze względu na fakt, iż chodzi o prawo nowe, którego logika nie jest *a priori* znana prawnikom krajowym. Jest ono ponadto często oparte na pojęciach niemających odpowiednika w porządkach prawnych państw członkowskich, istnienie zaś różnych wersji językowych aktów normatywnych może powodować dodatkowe komplikacje⁶³.

W dwóch trafnych zdaniach istotę ustanowionego mechanizmu określił R. Kovar, wskazując, iż jest to „trójdzielna procedura łącząca krajowe organy jurysdykcyjne z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości. Do pierwszych należy sporządzenie wniosku prejudycjalnego, do organu wspólnotowego – wypowiedzenie się na temat przedstawionych pytań, do sędziego krajowego wreszcie rozstrzygnięcie sporu zgodnie z opinią prawną Trybunału”⁶⁴. Z powyższego wywodu wynika ścisły związek pomiędzy pytaniem prejudycjalnym a sprawą rozpoznawaną przez dany sąd. Dlatego w literaturze często określa się ten mechanizm procedurą współpracy między sędziami krajowymi i organem wspólnotowym lub wręcz obiektywną procedurą „od sędziego do sędziego” (*une procédure objective «de juge à juge»*)⁶⁵, której cechą jest brak charakteru spornego⁶⁶.

Dla uporządkowania kwestii terminologicznych warto jednak odwołać się pokrótce do dystynkcji związanych z pojęciem pytania prawnego i pytania prejudycjalnego. W polskiej literaturze przedmiotu pojęcie pytań prejudycjalnych upowszechniło się na określenie wniosku sądu państwa członkowskiego o wydanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzecz-

⁶³ J. Mouton, Ch. Soulard, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Lublin 2000, s. 49.

⁶⁴ R. Kovar, *Recours préjudiciel en interprétation et en appréciation de validité. Mise en oeuvre du renvoi préjudiciel par les juridictions nationales*, Jurisclasseur Europe 1991, no 360, s. 17.

⁶⁵ P. Pescatore, *L'ordre juridique des Communautés européennes. Étude des sources du droit communautaire*, Liège 1975, wznowienie w wydawnictwie Bruylant, Bruxelles 2006, s. 214 i n.

⁶⁶ Por. wyrok ETS z dnia 9 grudnia 1965 r. w sprawie *Hessische Knappschaft v. Maison Singer*, 44/65, Zb. Orz. 1965, s. 1191: „Autorzy art. 177 [art. 234 TWE, art. 267 TFUE – przyp. M.W.-G.] pragnęli ustanowić bezpośrednią współpracę pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości i krajowymi organami jurysdykcyjnymi w ramach procedury bezspornej”.

nia co do obowiązywania bądź wykładni norm prawa wspólnotowego⁶⁷. Wskazany termin wynika z dosłownego tłumaczenia tekstu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Pytania prejudycjalne (ang. *preliminary ruling*, fr. *une question préjudicielle*, niem. *das Vorabentscheidungsverfahren*, wł. *il rinvio pregiudiziale*) w istocie jednak funkcjonalnie i strukturalnie związane są z pytaniami prawnymi występującymi w prawie wewnętrznym⁶⁸, przyjęte nazewnictwo nie odpowiada bowiem omówionym powyżej pojęciom prejudycjalności i kwestii wstępnych występujących tradycyjnie w ujęciu polskich regulacji prawnych⁶⁹. Zagadnienie wykładni lub obowiązywania prawa wspólnotowego przekazywane do wyjaśnienia Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości w związku z rozpoznawaniem konkretnej sprawy przez sąd państwa członkowskiego jest rozstrzygane orzeczeniem ETS, którego treść składa się na podstawę prawną tej sprawy, a nie na ustalenie jej stanu faktycznego. Postępowanie przed ETS inicjowane na podstawie art. 234 TWE nie może być ponadto kwalifikowane jako toczące się w odrębnej sprawie niż postępowanie krajowe.

Wskazać jednocześnie należy, iż procedura pytań prejudycjalnych do ETS wywodzi się właśnie z krajowych porządków prawnych⁷⁰. Dlatego, mimo ponadnarodowego kontekstu systemowego, dokonywanie analiz porównawczych jest tym bardziej konieczne, iż niejednorodność terminologiczna (pytania do ETS nazywa się również zapytaniami wstępnymi⁷¹, odesłaniami wstępnymi, odesłaniami prejudycjalnymi⁷², odesłaniami in-

⁶⁷ Por. M. Szpunar, *Procedura prejudycjalna z perspektywy unormowań kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (w:) C. Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, Toruń 2006, s. 185 i n.

⁶⁸ Por. raport końcowy z konferencji „Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communautés européennes” zorganizowanej w Helsinkach w dniach 20–21 maja 2002 r. przez Stowarzyszenie Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej, s. 7. Dokument dostępny na stronie: <http://www.juradmin.eu>.

⁶⁹ Por. A. Wróbel, *Pytania...*, s. 770–771.

⁷⁰ Por. K. Kukuryk, *Postępowanie w sprawach wydawania orzeczeń wstępnych w świetle przyszłego rozszerzenia Unii Europejskiej* (w:) C. Mik (red.), *Wymiar sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, VI Ogólnopolska Konferencja Prawnicza, Toruń, 16–17 listopada 2000 roku, Toruń 2001, s. 194–198. Szerzej na temat czerpania z tradycji prawnych państw członkowskich w tworzeniu prawa wspólnotowego, w tym w kształtowaniu kompetencji ETS: J. Schwarze, *Judicial Review in EC Law – some Reflections on the Origins and the Actual Legal Situation*, *International and Comparative Law Quarterly* 2002, no 51, s. 17–22.

⁷¹ Por. J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 313 i n.; M. Pechstein, P. Kubicki, *Prawomocność a procedura zapytania wstępnego o ważność aktów wspólnotowych według art. 234 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej*, *RPEiS* 2004, nr 3, s. 71 i n.

⁷² Por. C. Mik, *Europejskie...*, s. 696 i n.; S. Majkowska-Szulc, *Wpływ...*, s. 25.

terpretacyjnymi⁷³) nie sprzyja prawidłowej identyfikacji charakteru prawnego tej instytucji jako inicjującej postępowanie wypadkowe w granicach toczącego się sporu⁷⁴, przypadkowe zaś posługiwanie się pojęciami, które nie mają odzwierciedlenia w polskim języku prawnym i prawniczym, może wywoływać uzasadnione wątpliwości⁷⁵. Z tego względu należy postulować używanie pojęcia pytania prawnego w odniesieniu do pytań sądów państw członkowskich wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej), a w przyszłości także Sądu Pierwszej Instancji (Sądu)⁷⁶.

2. Różnorodność form pytań prawnych

2.1. Uwagi wstępne

Przyjęcie definicji pytania prawnego niezwiązanej bezpośrednio z ustawową terminologią determinuje stosunkowo szeroki zakres znaczeniowy tego pojęcia. Wobec powyższego wyróżnić można szereg przepisów regulujących postępowanie w przedmiocie przedstawiania tego szczególnego rodzaju żądań. Mimo podobnych cech konstrukcyjnych, charakteryzujących się one pewną różnorodnością. Owe odmienności unormowań wynikają z dostosowania procedur związanych z przedstawianiem pytań prawnych zarówno do wątpliwości prawnej stanowiącej przesłankę inicjatywy w tym zakresie, jak i uwarunkowań wynikających z rodzaju rozpoznawanych spraw, a także statusu samego wnioskodawcy. Na tej podstawie można wskazać kryteria podziału pytań prawnych ze względu na:

- podmioty występujące z pytaniem prawnym,
- rodzaj spraw, w których ma zastosowanie instytucja pytań prawnych,
- podmioty rozpoznające pytania prawne,
- rodzaj kompetencji w zakresie przedstawiania pytania prawnego,
- przedmiot pytania prawnego,

⁷³ Por. W. Czapliński, R. Ostriansky, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, Warszawa 2005, s. 376 i 386.

⁷⁴ Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, *EU-/EG-Prozeßrecht*, Tübingen 2002, s. 753, za: M. Pechstein, P. Kubicki, *Prawomocność...*, s. 71.

⁷⁵ A. Wróbel, *Pytania...*, s. 770–771.

⁷⁶ W niniejszej pracy ze względów praktycznych posługuję się jednak niekiedy pojęciem pytań prejudycjalnych dla odróżnienia pytań do ETS od innego rodzaju pytań prawnych.

- wzorzec oceny przedmiotu pytania prawnego,
- skutki prawne rozstrzygnięć w przedmiocie pytań prawnych.

Wymienione elementy zostaną poniżej pokrótce opisane wraz z podaniem przykładów prawnej regulacji pytań prawnych na gruncie polskiego prawa, znajdując również swoje odzwierciedlenie w odniesieniu do spraw sądowoadministracyjnych w kolejnych rozdziałach pracy, podejmujących kwestie: zakresu podmiotowego i zakresu przedmiotowego pytań prawnych, postępowania w przedmiocie pytań prawnych, rodzajów rozstrzygnięć będących następstwem pytań prawnych oraz ich skutków prawnych.

2.2. Kryterium podmiotu występującego z pytaniem prawnym

Pierwsze kryterium, które chciałabym wyróżnić, dotyczy podmiotu przedstawiającego pytanie prawne do rozpoznania innemu organowi, a więc bezpośredniego inicjatora omawianej procedury. W ramach tego podziału można wyodrębnić:

- pytania prawne sądów (składów sędziowskich lub prezesów sądów),
- pytania prawne organów administracji publicznej,
- pytania prawne innych organów państwowych.

Legitymacja do przedstawiania wątpliwych kwestii prawnych wiąże się ściśle z podmiotami stosującymi prawo. Najważniejszą rolę w tym zakresie pełnią sądy, wydanie prawidłowego orzeczenia co do meritum sprawy wymaga bowiem usunięcia stanu niepewności nie tylko w odniesieniu do faktów, lecz także norm prawnych podlegających wykładni w toku rozpoznania sprawy. W sprawach zawisłych, w których powstaje wskazana prawem wątpliwość, skład orzekający może być uprawniony do przekazania zagadnienia prawnego do rozpatrzenia innemu, zazwyczaj powiększonemu składowi tego sądu lub innemu sądowi, Trybunałowi Konstytucyjnemu bądź Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości. Tego typu odesłanie dotyczy pytań prawnych powstałych w toku rozpoznawania konkretnej sprawy.

Poza składami orzekającymi podmiotami uprawnionymi do przedstawiania pytań prawnych mogą być organy danego sądu, np. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego. Legitymacja wskazanych podmiotów zazwyczaj wiąże się z czuwaniem nad jednolitością orzecznictwa w sprawach tego samego rodzaju, w których do stanów faktycznych o podobnych cechach, w jednorodnym stanie prawnym, zastosowano odmienny sposób rozstrzygania, wynikający z rozbieżności dokonywanej wykładni norm prawnych. Ze względu na ścisły związek organizacyjny pomiędzy organami sądów a nimi samymi pytania prawne zarówno składów orzekających, jak i prezesów sądów objęto wspólną kategorią.

Wskazać jednak należy, iż aktywność tych ostatnich podmiotów przybiera formę pytań o charakterze abstrakcyjnym. W szczególności Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego może na podstawie art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a. wystąpić z wnioskiem o wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Analogiczne uprawnienie w odniesieniu do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego zawiera art. 60 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.)⁷⁷.

Przedkładanie wniosków o rozstrzygnięcie wątpliwych kwestii powstałych na tle rozpoznawania spraw administracyjnych może być również zagwarantowane dla organów administracji publicznej. Tak było m.in. w odniesieniu do samorządowych kolegiów odwoławczych, które na podstawie art. 22 ust. 2–5 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych (tekst jedn.: Dz. U. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm.) uprawnione zostały do występowania w pełnym składzie z pytaniami prawnymi do Naczelnego Sądu Administracyjnego lub Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli od odpowiedzi na pytanie zależało rozstrzygnięcie rozpoznawanej sprawy⁷⁸. Te szczególne uprawnienia wyróżnionych organów administracji publicznej stały się przedmiotem powszechnej krytyki⁷⁹. W zreformowanym modelu sądownictwa administracyjnego nie uregulowano już podejmowania orzeczeń przez NSA

⁷⁷ Nadmienić należy, iż zarówno Prezes NSA, jak i Pierwszy Prezes SN są ponadto uprawnieni na podstawie art. 191 Konstytucji do inicjowania postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

⁷⁸ Szerzej na ten temat R. Sawuła, *Występowanie przez samorządowe kolegia odwoławcze z pytaniami prawnymi*, ST 1996, nr 5, s. 28–35.

⁷⁹ Por. R. Hauser, J. Trzciniński, *Pytania prawne Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w sprawach finansowych* (w:) S. Pikulski i in. (red.), *Ius et lex. Księga jubileuszowa prof. dr hab. Andrzeja Kabata*, Olsztyn 2004, s. 223.

w przedmiocie odpowiedzi na pytania prawne samorządowych kolegiów odwoławczych. Organy administracji publicznej w obecnym stanie prawnym także nie posiadają kompetencji w zakresie przedstawiania pytań prawnych Trybunałowi Konstytucyjnemu w związku z prowadzonym postępowaniem administracyjnym⁸⁰. Rozwiązanie powyższe należy ocenić pozytywnie. Warto natomiast nadmienić, iż wskazane w art. 191 Konstytucji podmioty mogą inicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w następstwie wniesienia odpowiedniego wniosku. Tego rodzaju inicjatywa nie jest jednak w niniejszym opracowaniu, jak już poprzednio zasygnalizowano, kwalifikowana jako występowanie w pytaniem prawnym, z powodu braku obligatoryjnego i ścisłego związku między zagadnieniem zgodności danego aktu normatywnego z Konstytucją a rozstrzygnięciem konkretnej sprawy administracyjnej lub sądowej albo z rozstrzygnięciem przez sądy lub organy administracji publicznej spraw podobnych.

Szczególną legitymację do występowania z pytaniami prawnymi mogą posiadać natomiast inne organy państwowe, w tym organy ochrony prawa reprezentujące interes publiczny⁸¹. Z takiego uprawnienia korzysta zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich, jak i Prokurator Generalny. Na podstawie art. 264 § 2 p.p.s.a. uchwały wyjaśniające przepisy prawne, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych, podejmowane są przez NSA m.in. na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub Prokuratora Generalnego. Podobnie, z inicjatywy wskazanych podmiotów, jak też Przewodniczącego Komisji Nadzo-

⁸⁰ Przed wejściem w życie Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. odmienny niż obecnie krąg podmiotów był uprawniony do występowania z wnioskiem w trybie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn. zm.) do TK mogły być kierowane pytania prawne organów orzekających co do zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją albo innego aktu normatywnego z Konstytucją lub aktem ustawodawczym, jeżeli od odpowiedzi na nie zależało rozstrzygnięcie sprawy w toczącym się postępowaniu administracyjnym, sądowym, w sprawach o wykroczenia oraz w sprawach o przestępstwa i wykroczenia skarbowe. W związku z tym upoważnione do kierowania pytań prawnych były, poza Pierwszym Prezesem SN, Prezesem NSA, składami orzekającymi SN i NSA oraz sądów rewizyjnych, także naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz samorządowe kolegia odwoławcze.

⁸¹ Od wniosków stanowiących abstrakcyjne pytania należy odróżnić wnioski inicjujące postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym, do wniesienia których uprawnione są podmioty wskazane w art. 191 Konstytucji (m.in. Prezydent Rzeczypospolitej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, Prezes Rady Ministrów, 50 posłów, 30 senatorów). Wszczynane w ten sposób postępowanie przed TK nie ma bezpośredniego związku ani z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy, ani spraw podobnych w innym niż w prowadzone przed Trybunałem postępowaniu.

ru Finansowego, Sąd Najwyższy może podjąć uchwałę abstrakcyjną na podstawie art. 61 w zw. z art. 60 ustawy o SN⁸².

Kompetencja w zakresie przedstawiania pytań prawnych może być zatem przyznana składom orzekającym sądów w związku z rozpoznawaniem konkretnej sprawy, a w przypadku pytań abstrakcyjnych – podmiotom działającym w interesie publicznym, pełniącym szczególne funkcje w zakresie ochrony praworządności.

2.3. Kryterium rodzaju spraw, w których ma zastosowanie instytucja pytań prawnych

Wskazany katalog podmiotów przedstawiających pytania prawne wiąże się z rodzajem spraw, w których zastosowanie ma omawiana instytucja. Przedmiotem pytania prawnego może być budzące wątpliwości zagadnienie prawne istotne dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy lub spraw podobnych. Niezależnie od abstrakcyjnego bądź konkretnego charakteru wniosku będzie on dotyczył sprawy lub spraw związanych z określoną dziedziną prawa, innymi słowy, wynikać będzie z kompetencji właściwego podmiotu do załatwiania spraw danego rodzaju. Znaczenie tego podziału ma przede wszystkim charakter funkcjonalny. Można przykładowo wyróżnić pytania:

- w sprawach karnych,
- w sprawach cywilnych,
- w sprawach administracyjnych,
- w sprawach sądownoadministracyjnych.

W odniesieniu do pierwszych dwóch kategorii podmiotami przedstawiającymi pytania prawne byłyby przede wszystkim sądy powszechne, w odniesieniu do spraw administracyjnych – organy administracji publicznej, w sprawach sądownoadministracyjnych zaś – sądy administracyjne (i ich organy). Względna powszechność występowania regulacji omawianej

⁸² Mimo wskazania w tym przepisie także Rzecznika Ubezpieczonych, w orzecznictwie przyjmuje się, iż podmiot ten utracił z dniem 17 sierpnia 2005 r. legitymację do wystąpienia do SN z wnioskiem o podjęcie uchwały na skutek uchylecia przez art. 3 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1204) art. 28 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. Nr 124, poz. 1153).

instytucji na gruncie różnych procedur wynika z faktu, iż w każdej z nich mogą pojawić się kwestie budzące istotne wątpliwości prawne. Normy procesowe umożliwiają zatem przedstawianie zagadnień prawnych mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia zarówno sprawy sądowoadministracyjnej, cywilnej, jak i karnej. Wobec przyjętego obecnie dwuinstancyjnego modelu sądownictwa administracyjnego zrezygnowano natomiast z pytań prawnych organów administracji publicznej w sprawach administracyjnych.

2.4. Kryterium podmiotu rozpoznającego pytanie prawne

Zakres podmiotów uprawnionych do odpowiedzi na pytanie prawne jest jednolity w tym sensie, iż dotyczy organów o charakterze sądowym, odznaczających się profesjonalnym składem osobowym i niezawisłością w procesie orzekania. W polskim porządku prawnym wyróżniamy w szczególności pytania do:

- powiększonego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego,
- Sądu Najwyższego (w tym do powiększonego składu tego sądu),
- Trybunału Konstytucyjnego,
- Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (w przyszłości także do Sądu Pierwszej Instancji⁸³).

Powiększone składy NSA i Sądu Najwyższego podejmują uchwały wyjaśniające przepisy prawne wywołujące wątpliwości w ramach wykonywania funkcji w zakresie orzekania (nadzoru judykacyjnego⁸⁴) nad właściwym pionem sądownictwa⁸⁵. Trybunał Konstytucyjny, jako sąd rozstrzygający o konstytucyjności (legalności) aktów normatywnych, sąd nad prawem, nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości, nie jest też sądem w ujęciu *sensu stricto*⁸⁶. Odmienność charakteru prawnego wskazanych podmiotów nie musi jednak przesądzać o istnieniu poważnych rozbieżności dotyczących m.in. zakresu przedmiotowego, trybu występowania i udzielania odpowiedzi na wskazane pytanie czy skutków prawnych podjętego rozstrzygnięcia. Na tym tle szczególne miejsce zajmuje procedura orzeczeń wstępnych

⁸³ Będzie to możliwe po zmianie Statutu ETS w zgodzie z dyspozycją art. 225 ust. 3 TWE.

⁸⁴ Szerzej na temat pojęcia i środków nadzoru judykacyjnego: S. Włodyka, *Funkcje...*, s. 28 i n.

⁸⁵ Por. *ibidem*, s. 115.

⁸⁶ K. Kolański, *Zaskarżalność...*, s. 27.

Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Mimo ponadpaństwowego wymiaru i specyficznych cech tej formy współpracy, w kontekście rozważań dotyczących pytań prawnych sądów administracyjnych nie sposób pominąć tego stosunkowo nowego dla polskiego porządku prawnego mechanizmu, mającego wiele konsekwencji praktycznych. Wszystkie wymienione podmioty dokonują wykładni bądź oceny legalności przepisów prawnych, które mogą znaleźć zastosowanie przy rozstrzyganiu przez sąd konkretnej sprawy. Odznaczają się one pod względem ustrojowym przynależnością do organów o charakterze sądowym, a także profesjonalnym składem i gwarancjami niezależności w procesie orzekania.

2.5. Kryterium rodzaju kompetencji w zakresie przedstawiania pytań prawnych

Ocena wystąpienia przesłanek do zainicjowania procedury pytania prawnego, jak i potrzeby jego przedstawienia należy wyłącznie do uprawnionych organów lub składów sędziowskich. Przepisy prawne mogą wskazywać na obligatoryjną lub fakultatywną kompetencję w zakresie występowania z pytaniem prawnym. Obowiązek ich przedstawiania Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości zarezerwowano w prawie wspólnotowym dla sądów państw członkowskich, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Ma to miejsce wówczas, gdy pytanie związane z obowiązywaniem lub wykładnią aktu wspólnotowego jest podniesione przed sądem, a sąd ten uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku (por. art. 234 TWE, art. 267 TFUE).

W odniesieniu do prawa pochodzenia krajowego normy prawne wskazują na możliwość skorzystania z procedury współpracy w celu prawidłowego stosowania prawa w sprawach skomplikowanych⁸⁷. W przypadku powzięcia istotnych wątpliwości co do określonych zagadnień prawnych powstałych w toku rozpoznawania konkretnej sprawy, należy jednak postulować odwoływanie się do omawianych procedur. Praktyka taka nie jest zgodna z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na

⁸⁷ Pewne spory doktrynalne budzi jedynie kwestia fakultatywnej albo obligatoryjnej kompetencji sądów w zakresie występowania z pytaniami do Trybunału Konstytucyjnego. Por. rozważania dotyczące bezpośredniego stosowania Konstytucji w kontekście zakresu przedmiotowego pytań prawnych do Trybunału Konstytucyjnego, zawarte w rozdziale III niniejszej pracy, wraz z powołaną tam literaturą.

podstawie i w granicach prawa, a także z szeroko rozumianym prawem jednostki do sądu. Swoboda oceny, czy w danej sprawie wystąpiły przesłanki do przedstawienia pytania prawnego, należy jednak każdorazowo do składu orzekającego, łącząc się z zasadą niezawisłości sędziowskiej.

2.6. Kryterium przedmiotu pytania prawnego

Niezależnie od charakteru procedury sądowej, a także wewnętrznego lub ponadnarodowego ujęcia przedmiotu, przedstawione do rozstrzygnięcia pytanie prawne będzie miało charakter bądź pytania konkretnego, bądź abstrakcyjnego.

W doktrynie podnosi się przykładowo, że przedmiotem konkretnego pytania prawnego może być jedynie wątpliwość dotycząca kwestii prawnej o istotnym znaczeniu, związana bezpośrednio z rozstrzygnięciem rozpoznawanej sprawy⁸⁸. W przypadku wystąpienia określonej wątpliwości konieczne jest ustalenie zależności pomiędzy odpowiedzią na pytanie a rozstrzygnięciem indywidualnej sprawy⁸⁹. Kontrola konkretna jest zatem podejmowana w związku ze stosowaniem aktu normatywnego w danym postępowaniu. W jej wyniku rzeczywista treść normy prawnej może być najpełniej ujawniona i oceniona na tle praktycznego stosowania prawa⁹⁰.

Uprawnionymi do występowania z konkretnymi pytaniami prawnymi są obecnie jedynie sądy. Wskazać należy na następujące przykłady prawnej regulacji aktywności składów sędziowskich w omawianym przedmiocie. W odniesieniu do sądów powszechnych i wojskowych:

- 1) na podstawie art. 59 ustawy o SN Sąd Najwyższy, rozpoznając kasację lub inny środek odwoławczy, może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu, jeśli poweźmie poważne wątpliwości co do wykładni prawa;
- 2) zgodnie z art. 62 § 1 ustawy o SN: „Jeżeli jakkolwiek skład Sądu Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia pełnemu składowi izby”. Zgodnie zaś z § 3 powołanego przepisu: „Jeżeli skład jednej izby Sądu

⁸⁸ R. Hauser, A. Kabat, *Uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (zagadnienia wybrane)*..., s. 14.

⁸⁹ Por. A. Kabat, *Wpływ*..., s. 26.

⁹⁰ R. Hauser, *Instytucja*..., s. 39.

Najwyższego zamierza odstąpić od zasady prawnej uchwalonej przez inną izbę, rozstrzygnięcie następuje w drodze uchwały obu izb. Izby mogą przedstawić zagadnienie prawne do rozpoznania przez pełny skład Sądu Najwyższego”;

- 3) stosownie do treści art. 390 § 1 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.): „Jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. Sąd Najwyższy władny jest przejąć sprawę do rozpoznania albo przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu”;
- 4) według art. 398¹⁷ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy może odroczyć wydanie orzeczenia i przekazać budzące poważne wątpliwości zagadnienie prawne, które wyłoniło się przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego Sądu;
- 5) na podstawie art. 441 § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 z późn. zm.): „Jeżeli przy rozpoznawaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, sąd odwoławczy może odroczyć rozpoznanie sprawy i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu”, a „Sąd Najwyższy może przekazać rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego powiększonemu składowi tego sądu”;
- 6) zgodnie z art. 441 § 1 w zw. z art. 518 k.p.k. Sąd Najwyższy rozpoznający kasację może przekazać zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi tego sądu⁹¹.

W odniesieniu do sądów administracyjnych:

- 1) na podstawie art. 187 § 1 w zw. z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a.: „Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu”;
- 2) stosownie do art. 264 § 2 w zw. z art. 15 § 1 pkt 3 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie postanowienia składu orzekającego po-

⁹¹ Por. R.A. Stefański, *Instytucja...*, s. 224–225.