



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.3.2023 r.
COM(2023) 135 final

2023/0070 (COD)

OPINIA KOMISJI

**w sprawie projektu zmiany Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału
Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przedstawionego przez Trybunał Sprawiedliwości
w dniu 30 listopada 2022 r.**

OPINIA KOMISJI

w sprawie projektu zmiany Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przedstawionego przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu 30 listopada 2022 r.

Uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 281 akapit drugi,

1. 30 listopada 2022 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedłożył Parlamentowi Europejskiemu i Radzie wniosek na podstawie art. 281 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący zmiany Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „Statutem”). Główną częścią tego wniosku jest skorzystanie z możliwości przewidzianej w art. 256 ust. 3 akapit pierwszy TFUE i przekazanie Sądowi właściwości do rozpoznawania pytań prejudycjalnych przedkładanych na podstawie art. 267 tego Traktatu, w niektórych poszczególnych dziedzinach określonych w Statucie. W tym celu do Statutu wprowadzi się nowy art. 50b. Drugą częścią wniosku jest propozycja rozszerzenia mechanizmu wstępnego przyjmowania odwołań do rozpoznania przewidzianego w art. 58b Statutu. Przepis ten zostałby skonsolidowany i zmieniony. Do tych dwóch części dołączono propozycję jednorazowej zmiany art. 50 Statutu dotyczącego składu izb Sądu.

I. Uwagi ogólne

2. Jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości w swoim wniosku i w załączonym do niego uzasadnieniu, główna część tego wniosku wynika z reformy struktury sądowej Unii, którą podjęto w 2015 r., co doprowadziło do podwojenia liczby sędziów Sądu¹. Trybunał Sprawiedliwości wskazuje na znaczny wzrost liczby wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i stopniowe wydłużanie się czasu trwania postępowań. Trybunał Sprawiedliwości podkreśla również, że w pełni zakończono przewidziane w tej reformie wzmocnienie Sądu i że Sąd zaczął dostosowywać swoje metody pracy w celu wzmocnienia spójności i skuteczności postępowań wchodzących w zakres jego kompetencji. Co się tyczy drugiej części wniosku, Trybunał proponuje rozszerzenie wprowadzonego w 2019 r.² mechanizmu wstępnego przyjmowania odwołań od wyroków lub postanowień Sądu do rozpoznania, tak aby obejmował on, po pierwsze, inne izby odwoławcze niezależne od organów lub jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, a po drugie, przypadki, o których mowa w art. 272 TFUE, dotyczące wykonania umowy zawierającej klauzulę arbitrażową.
3. Trybunał Sprawiedliwości uzasadnia ten wniosek koniecznością umożliwienia obu sądom pełnego wykonywania zadań powierzonych im na mocy Traktatów, z uwzględnieniem zmian opisanych w poprzednim punkcie.
4. Komisja w pełni zgadza się z celem tej reformy.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/2422 z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniające Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. L 341 z 24.12.2015, s. 14).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/629 z dnia 14 kwietnia 2019 r. zmieniające Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. L 111 z 25.4.2019, s. 1).

5. Istotne jest, aby Trybunał Sprawiedliwości mógł w pełni realizować swoją rolę najwyższego organu sądowego Unii. W tym celu musi on mieć możliwość skupienia się w większym stopniu na sprawach, które dotyczą kwestii o podstawowym znaczeniu dla porządku prawnego Unii, poprzez możliwość przeznaczenia wszelkich niezbędnych zasobów na prowadzenie tych spraw, a w szczególności, w razie potrzeby, poprzez możliwość pogłębienia dialogu z sądami krajowymi, w tym sądami ostatniej instancji, w celu zapewnienia jednności porządku prawnego Unii.
6. Istotne wydaje się ponadto, aby nie tylko dodatkowe zasoby Sądu wynikające z reformy struktury sędziowskiej Unii Europejskiej były w pełni wykorzystywane przez podmioty prawa, ale również specjalistyczna wiedza Sądu w zakresie rozpatrywania technicznych i złożonych spraw.
7. Z tych względów i z powodu stałego wzrostu liczby wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które należy rozpatrzyć szybko, aby umożliwić sądom krajowym zagwarantowanie podmiotom prawa poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, Komisja zgadza się z Trybunałem Sprawiedliwości, że pomimo trudności nieodłącznie związanych z taką operacją konieczne stało się rozdzielenie kompetencji do udzielania odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym między Trybunałem Sprawiedliwości a Sądem. Komisja przedstawia jednak poniżej kilka uwag dotyczących głównej części wniosku złożonego przez Trybunał Sprawiedliwości.
8. Jeśli chodzi o drugą część reformy i jednorazową zmianę art. 50 Statutu, Komisja nie ma żadnych szczególnych uwag i jest w stanie wydać pozytywną opinię w tej sprawie.

II. W przedmiocie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania pytań prejudycjalnych przedkładanych na podstawie art. 267 TFUE w pewnych szczególnych dziedzinach

II.1 Wybór i rozgraniczenie poszczególnych dziedzin

9. W ramach wyboru poszczególnych dziedzin Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że kierował się czterema parametrami, a mianowicie, po pierwsze, by dziedziny te można było jasno zidentyfikować i w wystarczającym stopniu rozdzielić, po drugie, by dziedziny dotyczyły w ograniczonym stopniu kwestii zasadniczych, po trzecie, by istniało już bogate orzecznictwo, a po czwarte, by wybór ten pozwalał na przekazanie wystarczająco dużej liczby wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Na podstawie tych parametrów Trybunał Sprawiedliwości określił następujące poszczególne dziedziny: wspólny system podatku od wartości dodanej; akcyza; kodeks celny i klasyfikacja taryfowa towarów w Nomenklaturze scalonej; odszkodowanie i pomoc dla pasażerów oraz system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.
10. Komisja zgadza się z wyborem parametrów stosowanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Dodanie innych parametrów, takich jak brak znaczących skutków budżetowych spraw dotyczących poszczególnych dziedzin, zagrażałoby celowi przekazania Sądowi wystarczająco dużej liczby orzeczeń prejudycjalnych, aby odciążyć Trybunał Sprawiedliwości i umożliwić Sądowi rozwój rzeczywistej i znaczącej praktyki. W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjmuje wybór wskazanych poszczególnych dziedzin. W tych dziedzinach istnieje w szczególności istotny zbiór orzecznictwa, na który Sąd może się powołać, nawet jeśli, jak ma to miejsce w przypadku wszystkich dziedzin prawa Unii, dziedziny te mogą podlegać

zmianom legislacyjnym, które mogą skłonić Sąd do rozwinięcia nowego orzecznictwa³.

11. Komisja zgadza się z podejściem zaproponowanym przez Trybunał Sprawiedliwości, zgodnie z którym nie dokonuje się rozróżnienia między wnioskami o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącymi wykładni i ważności.
12. Co się tyczy rozgraniczenia tych poszczególnych dziedzin, pożądane może być doprecyzowanie dziedzin, w których właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym zostaje przekazana Sądowi, przy jednoczesnym zachowaniu elastyczności niezbędnej do tego, by dziedziny te zostały rozgraniczone w taki sposób, aby umożliwić ich przydzielanie również w sytuacji zmian do dorobku prawnego. Cel ten można by m.in. osiągnąć przez abstrakcyjny, lecz wystarczająco precyzyjny opis w motywach proponowanego rozporządzenia różnych elementów każdej z poszczególnych dziedzin w momencie przyjęcia reformy przez prawodawcę.
13. W każdym razie można przypomnieć, że decyzja o przekazaniu nowego orzeczenia w trybie prejudycjalnym pozostaje bez uszczerbku dla orzeczenia, które Sąd miałby wydać na podstawie art. 256 ust. 3 akapit drugi TFUE, oraz dokładnych przepisów, które należy wprowadzić w tym względzie do Regulaminu postępowania przed Sądem.

II.2 W odniesieniu do przesłanki, zgodnie z którą wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy „wyłącznie jednej lub kilku poszczególnych dziedzin”

14. Trybunał Sprawiedliwości proponuje, aby Sąd stał się właściwy do rozpoznawania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które wchodzą „wyłącznie w zakres jednej lub kilku poszczególnych dziedzin”, tak aby wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym obejmujący pytania dotyczące zarówno tych poszczególnych dziedzin, jak i innych dziedzin, pozostał w gestii Trybunału Sprawiedliwości.
15. Komisja zasadniczo podziela to podejście. Uważa jednak, że pożądane byłoby wyjaśnienie, najlepiej w motywach projektu rozporządzenia, co należy rozumieć przez „wyłącznie jednej lub kilku poszczególnych dziedzin” w sytuacji, która pojawia się regularnie, gdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera kwestie wykładni lub ważności przepisów aktu Unii odnoszących się do jednej lub kilku poszczególnych dziedzin oraz pytania dotyczące wykładni postanowień prawa pierwotnego, ogólnych zasad prawa lub Karty.
16. Zdaniem Komisji okoliczność, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wymaga wykładni przepisów dotyczących poszczególnych dziedzin, która to wykładnia jest zgodna z prawem pierwotnym lub międzynarodowym, lub gdy wniosek zawiera kwestię dotyczącą konkretnego aktu prawnego mającego w istocie treść równoważną z ogólnymi zasadami prawa lub Kartą, nie powinna stać na przeszkodzie przekazaniu sprawy do Sądu.
17. Natomiast wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w którym podniesiono kwestie, które jako takie nie dotyczą wykładni aktu należącego do jednej z tych poszczególnych dziedzin, lecz na przykład postanowienia prawa pierwotnego, ogólnych zasad prawa lub Karty, powinny pozostać w kompetencji

³ Może tak być w szczególności po przyjęciu nowego kodeksu celnego zastępującego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny, Dz.U. L 269, s. 1.

Trybunału Sprawiedliwości, nawet jeśli ramy prawne sporu w postępowaniu głównym należą do jednej z tych poszczególnych dziedzin. Takie samo podejście należy przyjąć, gdy sędzia odsyłający przedstawia zarówno pytania dotyczące wykładni lub ważności przepisów aktu Unii, które dotyczą jednej lub kilku poszczególnych dziedzin, jak i autonomiczne pytania dotyczące wykładni postanowień prawa pierwotnego, ogólnych zasad prawa lub Karty.

18. Wreszcie wskazane byłoby również sprecyzowanie trybu przydzielania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w których oprócz pytań dotyczących jednej lub kilku poszczególnych dziedzin podnoszone są, w sposób wyraźny lub dorozumiany, kwestie właściwości Trybunału Sprawiedliwości lub dopuszczalności (warunki określone w art. 267 TFUE i w Regulaminie postępowania). Komisja nie widzi żadnych istotnych powodów przemawiających przeciwko przekazaniu takich wniosków do Sądu, ponieważ przesłanki właściwości Trybunału Sprawiedliwości lub dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinny być odtąd stosowane przez oba sądy.

II.3 Procedura przekazania

19. Jeśli chodzi o procedurę przekazania, projekt rozporządzenia przewiduje jedynie, że wszystkie pytania prejudycjalne należy kierować do Trybunału Sprawiedliwości, który po sprawdzeniu, zgodnie z procedurami przewidzianymi w Regulaminie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, przedkłada Sądowi wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące poszczególnych dziedzin indywidualnie, po sprawdzeniu, czy spełnione są przesłanki omówione w poprzednich punktach.
20. Komisja nie ma zastrzeżeń do tej podstawowej zasady dotyczącej procedury przekazania.

II.4 Zasady i procedury mające zastosowanie do rozpatrywania przez Sąd wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

21. Trybunał Sprawiedliwości proponuje, aby Sąd rozpoznał wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przekazane mu w wyznaczonych w tym celu izbach, zgodnie z procedurami określonymi w Regulaminie postępowania przed Sądem. Trybunał proponuje również wyznaczenie rzecznika generalnego we wszystkich sprawach, również zgodnie ze szczegółowymi zasadami określonymi w Regulaminie postępowania przed Sądem, przy czym wyznaczenie takie nie będzie wymagało systematycznego przedstawiania opinii we wszystkich sprawach.
22. Komisja popiera większą specjalizację izb Sądu. Jest to tym bardziej istotne, że rozpatrzenie pytań prejudycjalnych, które zostaną mu przekazane, wymaga, oprócz szczególnej wiedzy specjalistycznej w poszczególnych dziedzinach, znajomości szczegółowych zasad postępowania prejudycjalnego, które to postępowanie różni się znacznie od postępowania, za które Sąd był dotychczas odpowiedzialny. Komisja uważa, że reforma ta mogłaby stanowić dla Sądu okazję do kontynuowania refleksji nad ogólnym wprowadzeniem pewnej specjalizacji izb.
23. Komisja uważa również, że do swojego Regulaminu postępowania Sąd powinien włączyć i skutecznie stosować w praktyce wszystkie przepisy proceduralne umożliwiające szybkie rozpatrzenie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w tym w szczególności możliwość orzekania w sprawie bez przeprowadzenia rozprawy, bez opinii rzecznika generalnego lub w drodze postanowienia z uzasadnieniem. W związku z tym Komisja uważa, że szczególnie właściwe byłoby, aby Sąd przyjął praktykę gwarantującą, że w przypadkach,

w których opinie rzeczywiście zostaną wydane, zostaną one wydane bardzo szybko po rozprawie, jeżeli taka ma miejsce, tak aby nie opóźniać rozpatrzenia sprawy i wydania orzeczenia przez Sąd.

24. Wreszcie, jeśli chodzi o wyznaczenie rzeczników generalnych, Komisja nie ma zasadniczo zastrzeżeń do przepisu zaproponowanego przez Trybunał w projekcie zmiany Statutu. Komisja uważa, że należy zwrócić szczególną uwagę na ustalenia dotyczące mianowania rzeczników generalnych wybieranych spośród sędziów Sądu, zgodnie z art. 49 Statutu. Wśród możliwych opcji Komisja proponuje rozważenie możliwości ustanowienia, aby sędzia należący do izby innej niż ta, której został przydzielony wniosek, pełnił przez pewien okres, który nie powinien być krótszy niż trzy lata, rolę rzecznika generalnego w odniesieniu do wszystkich odesłań prejudycjalnych przydzielonych danej izbie albo w odniesieniu do wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących jednej lub kilku poszczególnych dziedzin.

III. Podsumowanie

25. Komisja wydaje pozytywną opinię w sprawie projektu zmiany Protokołu nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, przedstawionego przez Trybunał Sprawiedliwości 30 listopada 2022 r.