

Odmowa Sądu Kasacyjnego i Rady Stanu przedstawienia pytań dotyczących interpretacji prawa wspólnotowego Trybunałowi Sprawiedliwości

Ullens de Schooten i Rezabek przeciwko Belgii (orzeczenie – 20 września 2011r., Izba (Sekcja II), skargi nr 3989/07 and 38353/07)

Fernand Ullens de Schooten i Ivan Rezabek byli dyrektorami licencjonowanego laboratorium pod nazwą “Biorim”, które przeprowadzało testy kliniczne, których koszt podlega zwrotowi w ramach systemu ubezpieczeń na wypadek choroby i inwalidztwa.

W pierwszej sprawie wniesionej przez Ullensa de Schootena i Rezabeka chodziło o to, że ich laboratorium zostało przeszukane 21 listopada 1989r. w rezultacie skargi inspektoratu podatkowego. Wszczęto przeciwko nim postępowanie m.in. o fałszerstwa i nieprzestrzeganie dekretu królewskiego pozwalającego na prowadzenie takich laboratoriów wyłącznie przez osoby posiadające określone kwalifikacje. W maju 1996r. stanęli oni przed Sądem Karnym w Brukseli pod zarzutem oszukania organów odpowiedzialnych za monitoring stosowania przepisów o działalności laboratoriów medycznych. Wiele spółek ubezpieczeń wzajemnych dołączyło do postępowania jako powodowie cywilni, domagając się od nich odszkodowań. Żądali prawie 20 mln euro, a więc sumy łącznych wypłat temu laboratorium w okresie między styczniem 1990r. i kwietniem 1992r.

W październiku 1998r. sąd skazał ich i stwierdził w szczególności prowadzenie laboratorium z naruszeniem ww. dekretu i stosowanie rozmaite sposobów obejścia obowiązujących w tej materii przepisów. Uznał powództwa cywilne za dopuszczalne.

W grudniu 1999r. Ullens de Schooten wystąpił ze skargą przeciwko Belgii do Komisji Europejskiej twierdząc, że art. 3 dekretu królewskiego był niezgodny z Traktatem o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). W lipcu 2002r. Komisja Europejska potwierdziła, że art.3 dekretu był niezgodny z art.43 tego traktatu (w maju 2005r. jego treść została zmieniona przez uchylene wymagania posiadania szczególnych kwalifikacji do prowadzenia takich laboratoriów).

We wrześniu 2000r. Sąd Apelacyjny w Brukseli skazał obu skarżących odpowiednio na pięć i trzy lata więzienia oraz wymierzył im 500 i 300 tys. franków belgijskich grzywny. Oddalił argument Ullensa de Schootena, że art.3 dekretu był niezgodny z Traktatem. Niedługo potem Sąd Apelacyjny w Mons zasądził powództwa cywilne na łączną kwotę ponad 1 mln 859 tys. euro na rzecz sześciu spółek ubezpieczeń wzajemnych.

Skarżący wnieśli kasację i wystąpili do Sądu Kasacyjnego o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii

niezgodności art.3 dekretu z TWE i rozwiązania, jakie należałoby przyjąć w tej sprawie.

W czerwcu 2006r. Sąd Kasacyjny oddalił kasację i stwierdził m.in., że Trybunał Sprawiedliwości już wcześniej uznał, że zasada powagi rzeczy osądzonej ma pierwszeństwo przed prawem Unii Europejskiej.

W drugiej sprawie, wniesionej przez Ullensa de Schootena, wynikającej z tych samych faktów, chodziło o odwołanie od decyzji o zawieszeniu licencji dla laboratorium oddalone przez Radę Stanu. Odmówiła ona skierowania pytań do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie w związku z nimi orzeczenia wstępnego. Rada Stanu, zauważyła, że laboratoria, o których mowa w art.3 dekretu królewskiego nie mieściły się w kategoriach wymienionych w art. 86 ust.1 TWE i w rezultacie przepis ten nie miał zastosowania.

W pierwszej ze skarg do Trybunału skarżący zarzucili, że Sąd Kasacyjny oddalił ich wnioski o zwrócenie się Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym. W drugiej skardze Ullens de Schooten zarzucił, że Rada Stanu odmówiła rozważenia jaskrawo niezgodnej z prawem natury art. 3 dekretu królewskiego i odmówiła skierowania pytań do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie w związku z nimi orzeczenia w takim trybie (art.6 ust.1 Konwencji).

Na podstawie art.19 Konwencji zadanie Trybunału polega na zapewnieniu poszanowania przez państwa - strony ich zobowiązań wynikających z Konwencji. Jego zadaniem nie jest zajmowanie się błędami faktycznymi lub prawnymi rzekomo popełnionymi przez sądy, z wyjątkiem sytuacji i w stopniu, w jakim mogły one stanowić zamach na prawa i wolności chronione w Konwencji. W pierwszej kolejności do władz krajowych, a w szczególności sądów należy interpretacja i stosowanie prawa wewnętrznego, w danym przypadku zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Rola Trybunału ogranicza się do weryfikowania zgodności z Konwencją skutków podejmowanych przez nie decyzji.

W tej sytuacji główną kwestią, było ustalenie, czy odmowa Sądu Kasacyjnego i Rady Stanu zgody na wnioski skarżących o przekazanie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (obecnie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa wspólnotowego, które sformułowali w postępowaniu przed tymi sądami, prowadziła do naruszenia art.6 ust.1 Konwencji.

Trybunał zauważył przede wszystkim, że jak wynika z art. 234 TWE (chodzi o stary art. 177, a od 1 grudnia 2009r. o art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), w przypadku, gdy pytanie dotyczące w szczególności wykładni Traktatu zostało podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w prawie wewnętrznym - jak w tym przypadku: przed Sądem Kasacyjnym i Radą Stanu - sąd ten jest zobowiązany do wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie prejudycjalnym.

Obowiązek ten nie jest jednak absolutny. Jak wynika z orzeczenia *Cilfit* Trybunału Sprawiedliwości, do sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w prawie wewnętrznym, podobnie jak do innych sądów krajowych, należy ocena „czy rozstrzygnięcie w kwestii prawa wspólnotowego było warunkiem wydania orzeczenia”. Wyrok ten wskazuje więc, że nie mają one obowiązku zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości w związku z podniesioną kwestią interpretacji prawa wspólnotowego, jeśli stwierdzą, że nie miała ona znaczenia, że rozważany przepis wspólnotowy był już wcześniej przedmiotem interpretacji przez Trybunał Sprawiedliwości albo że właściwy sposób stosowania prawa wspólnotowego jest tak oczywisty, że nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości.

Trybunał przypomniał następnie, że Konwencja nie gwarantuje jako takiego prawa do tego, aby sprawa została przekazana przez sędziego krajowego w trybie prejudycjalnym innemu organowi sądowemu, czy to krajowemu czy ponadnarodowemu. Z drugiej strony, jeśli w danym systemie prawnym z przepisów wynika, że w określonej kwestii może wypowiadać się jedynie wskazany przez nie sąd i zobowiązują one inne sądy do przedstawienia mu w trybie prejudycjalnym związanych z nią pytań, logika takiego mechanizmu wymaga, aby przed uwzględnieniem żądania w tym zakresie sądy oceniły, czy odpowiedź na nie ma rozstrzygające znaczenie dla rozpatrzenia toczącego się przed nimi sporu.

Dziedzina ta nie jest jednak pozbawiona związku z art.6 ust.1 Konwencji, który przez stwierdzenie, że „każdy ma prawo do rozpatrzenia jego sprawy (...) przez sąd (...) ustanowiony ustawą”, odsyła również do właściwej instancji sądowej istniejącej na podstawie obowiązujących przepisów, mającej rozpatrzyć kwestie prawne pojawiające się w danym postępowaniu.

Aspekt ten ma m.in. szczególne znaczenie w kontekście jurysdykcyjnym Unii Europejskiej. Tak więc, art. 234 ust.3 TWE (dzisiejszy art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) ma służyć, jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości, „właściwemu stosowaniu i ujednocionej interpretacji prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich” a w szczególności jego celem jest „unikanie różnic w orzecznictwie wewnątrz Wspólnoty dotyczących kwestii na tle prawa wspólnotowego”.

Należało następnie przypomnieć, że Trybunał nie wyklucza, iż w przypadku istnienia mechanizmu kierowania pytań prejudycjalnych odmowa sędziego krajowego w tym zakresie może w pewnych okolicznościach negatywnie wpływać na rzetelność postępowania – również, gdy sędzia ten nie orzeka w ostatniej instancji - niezależnie od tego, czy sąd właściwy do rozstrzygnięcia kwestii prejudycjalnej jest sądem wewnętrznym, czy wspólnotowym. Ma to miejsce, gdy odmowa okaże się arbitralna, a więc jeśli do odmowy dojdzie w sytuacji, gdy stosowne przepisy nie przewidują wyjątku od zasady kierowania pytań prejudycjalnych albo gdy dojdzie do jego rozszerzającej

interpretacji, jeśli odmowa oparta jest na podstawach, które nie są w nich przewidziane a także, jeśli nie jest ona należycie uzasadniona.

Tak więc art. 6 ust.1 nakłada na sądy krajowe obowiązek uzasadnienia na podstawie obowiązujących przepisów decyzji, w drodze której odmawiają one postawienia pytania prejudycjalnego, tym bardziej, gdy obowiązujące prawo dopuszcza taką odmowę jedynie wyjątkowo.

W rezultacie, jeśli na tej podstawie Trybunał musi rozpatrzyć zarzut naruszenia art.6 ust.1, jego zadanie polega na ocenie, czy kwestionowana decyzja o odmowie była należycie umotywowana. Nawet, jeśli Trybunał podchodzi do tego rygorystycznie, nie jest jego zadaniem rozpatrywanie ewentualnych błędów sądów krajowych przy interpretacji lub stosowaniu wchodzących w grę przepisów.

W specyficznym kontekście art. 234 Traktatu o Ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (albo art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oznacza to, że jeśli sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu w prawie wewnętrznym, odmawiają skierowania do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym podniesionego przed nimi pytania dotyczącego interpretacji prawa Unii Europejskiej, mają obowiązek uzasadnić taką odmowę ze wskazaniem na wyjątki przewidziane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Muszą więc - zgodnie z wyrokiem *Cilfit* - wskazać powody, dla których uważały, że kwestia ta nie ma znaczenia, albo że wchodzący w grę przepis prawa Unii Europejskiej był już wcześniej przedmiotem interpretacji Trybunału Sprawiedliwości albo też że właściwa interpretacja prawa Unii Europejskiej była na tyle oczywista, że nie pozostawiała miejsca na żadne uzasadnione wątpliwości.

Trybunał stwierdził, że w tej sprawie obowiązek uzasadnienia został spełniony.

Przed Sądem Kasacyjnym skarżący twierdzili, że art.3 dekretu królewskiego nr 143 - podstawa ich odpowiedzialności karnej - był niezgodny z różnymi przepisami prawa wspólnotowego. Dodali, że Sąd Apelacyjny w Mons niewłaściwie wskazał na powagę rzeczy osądzonej w związku z wcześniejszym wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Brukseli w zakresie, w jakim ten drugi uznał, iż nie ma niezgodności z prawem wspólnotowym. Zwrócili uwagę, że później stanowisko to okazało się błędne. W tej sytuacji domagali się od Sądu Kasacyjnego, aby zwrócił się do Trybunału w Luksemburgu w trybie prejudycjalnym i zadał mu pytania odnoszące się do sposobu rozwiązania konfliktu między zasadą powagi rzeczy osądzonej i zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Sąd Kasacyjny oddalił ten wniosek uznając, że wchodził w grę jeden z wyjątków przewidzianych w orzeczeniu *Cilfit*. Potwierdził, że kwestia, czy zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego powinna przeważać nad zasadą powagi rzeczy osądzonej została

już wcześniej rozstrzygnięta przez Trybunał Sprawiedliwości i przedstawił obszerną argumentację odwołującą się do jego orzecznictwa.

Przed Radą Stanu spółka Biorim i skarżący twierdzili w szczególności, że art.3 dekretu królewskiego nr 143 – służący za podstawę kwestionowanych wyroków - był sprzeczny z art. 43, 49 i 56 TWE a także jego art. 86 w połączeniu z art. 82, 43, 49 i 56. Uważali, że wyroki te były pozbawione podstaw i w rezultacie powinny być uchylone. Domagali się od Rady Stanu, aby zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami prejudycjalnymi, które pozwoliłyby ustalić, czy wymienione artykuły TWE należało interpretować w sposób, który byłby przeszkodą w stosowaniu restrykcji zawartych w art.3 dekretu królewskiego nr 143.

Rada Stanu oddaliła ten wniosek - podobnie jak Sąd Kasacyjny – bo uznała, iż wchodziły w grę wyjątki przewidziane w orzeczeniu *Cilfit*. Stwierdziła - właściwie to uzasadniając - że nie istniała żadna rozsądna wątpliwość dotycząca niestosowania art.86 Traktatu do laboratoriów, o których mowa w art.3 dekretu królewskiego nr 143 a stanowisko Trybunału Sprawiedliwości dotyczące interpretacji innych wymienionych przez skarżących artykułów Traktatu „nie mogło mieć żadnego wpływu na niniejszy spór”.

Trybunał przyjął do wiadomości, że skarżący kwestionowali interpretację prawa wspólnotowego zastosowaną przez Sąd Kasacyjny i Radę Stanu, którą uważali za błędną i rozwinęli w tym zakresie szczegółową argumentację. Jednak - jak Trybunał wcześniej wskazał - chodziło o dziedzinę wykraczającą poza jego kompetencję.

W rezultacie, biorąc pod uwagę motywy, jakimi kierował się Sąd Kasacyjny i Rada Stanu przy odmowie uwzględnienia wniosków skarżących o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym z pytaniami sformułowanymi przez skarżących związanych z interpretacją prawa wspólnotowego - i uwzględniając w całości oba postępowania - Trybunał uznał, że nie nastąpiło naruszenie ich prawa do rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art.6 ust.1 Konwencji (jednogłośnie).

Uwagi:

Niewiele, chociaż coraz więcej jest orzeczeń, które odnoszą się do rozmaitych aspektów procedur krajowych związanych z faktem, iż państwo jest nie tylko stroną Konwencji, ale również członkiem Unii Europejskiej ze wszystkimi wynikającymi z tego obowiązkami. W tym orzeczeniu znalazło się wiele cennych wskazówek dotyczących spojrzenia z punktu widzenia art.6 Konwencji na praktykę sądów krajowych w sferze związanej z możliwością kierowania pytań w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.