

Sprawa C-224/24**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 marca 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Consiglio di Stato (Włochy)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

21 marca 2024 r.

Strona wnosząca odwołanie:

Società Eredi Raimondo Bufarini Srl – Servizi Ambientali

Druga strona postępowania:

Ministero dell'Interno

Ministero della Transizione Ecologica

Comitato tecnico regionale delle Marche

Coordinamento per l'uniforme applicazione sul territorio nazionale di cui all'art. 11 del D.Lgs. 105/2015

Przy udziale:

Regione Marche

FP

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie wniesione do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy) od wyroku Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionalnego sądu administracyjnego dla Marche, Włochy) dotyczącego wezwania do usunięcia uchynienia wydanego przez Comitato tecnico regionale (regionalny komitet techniczny, zwany dalej „C.T.R.”) Regione Marche (regionu Marche, Włochy)

wobec wnoszącej odwołanie na podstawie przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2012/18/UE.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Odesłanie prejudycjalne na podstawie art. 267 TUE, dotyczące wykładni art. 3 i 7 dyrektywy 2012/18/UE. W szczególności sąd odsyłający zwraca się o wyjaśnienie wykładni tych przepisów poprzez odniesienie do praktyki prowadzącego zakłady przetwarzania odpadów, polegającej na monitorowaniu ilości substancji niebezpiecznych, a także poprzez odniesienie do przepisów krajowych ustanawiających jeden sposób zgłaszania organom informacji dotyczących przetwarzania tych substancji.

Pytania prejudycjalne

A) Czy zawarta w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18/UE definicja „znajdowania się substancji niebezpiecznych” stoi na przeszkodzie praktyce, zgodnie z którą określenie ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie przetwarzania odpadów podlega procedurze operacyjnej wdrożonej przez prowadzącego zakład (i ewentualnie dopuszczoną w zezwoleniu, o którym mowa w art. 23 dyrektywy 2008/98/WE lub art. 4 dyrektywy 2010/75/UE), która to procedura, kwalifikując odpady jako mieszaninę w rozumieniu art. 3 pkt 11 dyrektywy 2012/18/UE, przewiduje stałe monitorowanie ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie i gwarantuje, że progi dolny i górny, które są przewidziane odpowiednio w kolumnie 2 i kolumnie 3 załącznika 1 do dyrektywy 2012/18/UE, nie są przekroczone?

B) Czy art. 7 dyrektywy 2012/18/UE, który stanowi, że prowadzący zakład jest zobowiązany przesłać „właściwemu organowi zgłoszeni[e]” zawierające informacje wymienione w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, interpretowany zgodnie z zasadami konkurencji i swobody przedsiębiorczości, stoi na przeszkodzie przepisowi takiemu jak art. 13 ust. 1, 2 i 5 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 105/2015, który przewiduje, że informacje muszą być przekazywane wyłącznie w drodze „zgłoszenia sporządzonego zgodnie z formularzem określonym w załączniku 5” (ust. 1), „podpisanego w formie oświadczenia własnego zgodnie z obowiązującymi przepisami” (ust. 2), „przesłanego przez prowadzącego zakład odbiorcom, o których mowa w ust. 1, w formie elektronicznej za pomocą usług i narzędzi przesyłania drogą elektroniczną udostępnionych za pośrednictwem wykazu zakładów, które mogą spowodować poważne awarie, określonego w art. 5 ust. 3” lub „wyłącznie za pośrednictwem certyfikowanej poczty elektronicznej opatrzonej podpisem cyfrowym” (ust. 5), z wyłączeniem sposobu komunikacji za pośrednictwem „procedury operacyjnej wdrożonej przez prowadzącego zakład”, która przewiduje stałe monitorowanie ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie i gwarantuje, że progi dolny i górny, które są przewidziane

odpowiednio w kolumnie 2 i kolumnie 3 załącznika 1 do dyrektywy 2012/18/UE, nie są przekroczone?

Powołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/18/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zmieniająca, a następnie uchylająca dyrektywę Rady 96/82/WE (zwana dalej „dyrektywą 2012/18”): art. 3 i 7.

Powołane przepisy prawa krajowego

Decreto legislativo del 26 giugno 2015, n. 105 - Attuazione della direttiva 2012/18/UE relativa al controllo del pericolo di incidenti rilevanti connessi con sostanze pericolose (dekret ustawodawczy nr 105 z dnia 26 czerwca 2015 r. dotyczący transpozycji dyrektywy 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, zwany dalej „dekretem ustawodawczym 105/2015”), tzw. „przepisy Seveso” [które ukształtowały się wraz z upływem czasu: decreto del Presidente della Repubblica n. 175 del 1988, di recepimento della cd. prima direttiva „Seveso” 82/501/CEE (dekret prezydenta republiki nr 175 z 1988 r. transponujący tzw. pierwszą dyrektywę Seveso 82/501/EWG); decreto legislativo n. 334 del 1999, di recepimento della cd. direttiva „Seveso-bis” 96/82/CE (dekret ustawodawczy nr 334 z 1999 r. transponujący tzw. dyrektywę Seveso II 96/82/WE); decreto legislativo 105/2015, di recepimento della cd. direttiva „Seveso-ter” 2012/18/UE (dekret ustawodawczy nr 105/2015 transponujący tzw. dyrektywę Seveso III 2012/18/UE)]; art. 3 i 13.

Artykuł 3 lit. n) dekretu ustawodawczego 105/2015 definiuje pojęcie „znajdowania się substancji niebezpiecznych”, powtarzając brzmienie art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18/UE.

Z kolei art. 13 dekretu ustawodawczego 105/2015, w którym powtórzono brzmienie art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2012/18/UE, zobowiązuje prowadzącego zakład „do przesłania w sposób, o którym mowa w ust. 5”, a mianowicie „w formie elektronicznej, za pomocą usług i narzędzi przesyłania drogą elektroniczną udostępnionych za pośrednictwem wykazu zakładów, które mogą spowodować poważne awarie, określonego w art. 5 ust. 3” lub „wyłącznie za pośrednictwem certyfikowanej poczty elektronicznej opatrzonej podpisem cyfrowym” „zgłoszenia sporządzonego zgodnie z formularzem określonym w załączniku 5” do wspomnianego dekretu ustawodawczego, zawierającego informacje wymienione w art. 13 ust. 2. Zgłoszenie to musi zostać podpisane w formie oświadczenia własnego oraz wiąże się z przyjęciem odpowiedzialności karnej w przypadku złożenia fałszywych oświadczeń [art. 46, 47 i 76 decreto del Presidente della Repubblica del 28 dicembre 2000, n. 445 – Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione

amministrativa (dekretu prezydenta republiki nr 445 z dnia 28 grudnia 2000 r. – tekst jednolity przepisów ustawowych i wykonawczych dotyczących dokumentów administracyjnych)], przy czym równoważne sposoby komunikacji, które nie przewidują odpowiedzialności karnej, są niedopuszczalne.

Zgodnie z przepisami prawa włoskiego, obecnie przewidzianymi w dekrete ustawodawczym nr 105/2015 i załącznikach do niego:

- przepisów Seveso nie stosuje się w przypadku zakładów, w których substancje niebezpieczne nie przekraczają progu określonego w kolumnie 2 (dolny próg);
- natomiast, jeżeli obecność substancji niebezpiecznych mieści się między progiem określonym w kolumnie 2 (dolny próg) a progiem określonym w kolumnie 3 (górny próg), zastosowanie mają przepisy dotyczące tzw. „zakładów o zwiększonym ryzyku”;
- wreszcie, w przypadku przekroczenia progu określonego w kolumnie 3 przepisy stosuje się w całości (tzw. „zakłady o dużym ryzyku”) (zob. art. 3 dekretu ustawodawczego nr 105/2015).

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Wnosząca odwołanie w postępowaniu głównym prowadzi zakład przetwarzania odpadów płynnych niebezpiecznych i innych niż niebezpieczne na podstawie zintegrowanego pozwolenia środowiskowego wydanego przez właściwy organ prowincji. Pozwolenie to umożliwia tej spółce składowanie do 800 ton odpadów niebezpiecznych i przetwarzanie do 200 ton takich odpadów dziennie.
- 2 W dniu 7 listopada 2019 r. direttore generale dei Vigili del Fuoco delle Marche (dyrektor generalny straży pożarnej regionu Marche, Włochy), działający w charakterze przewodniczącego Comitato tecnico regionale (regionalnego komitetu technicznego) tego regionu, powołał grupę roboczą, której zadaniem było sporządzenie sprawozdania mającego ustalić, czy prowadzony przez wnoszącą odwołanie zakład podlega przepisom dotyczącym kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi. Po przeprowadzeniu niezbędnych ustaleń wspomniana grupa robocza uznała, że przedmiotowego zakładu przetwarzania nie można wyłączyć z zakresu stosowania rzeczonych przepisów.
- 3 Decyzją z dnia 28 maja 2020 r. Comitato tecnico regionale delle Marche (regionalny komitet techniczny regionu Marche), przyjmując ustalenia wspomnianej grupy roboczej, wezwał wnoszącą odwołanie do zastosowania się do rzeczonych przepisów. Komitet ten, po otrzymaniu informacji, że wnosząca odwołanie wprowadziła nową procedurę kontroli substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie, ponownie wezwał ją decyzją z dnia 24 listopada 2020 r. do zastosowania się do wspomnianych przepisów lub ewentualnie do

ograniczenia korzystania ze zbiorników znajdujących się w tym zakładzie, tak aby nie przekroczyć przewidzianych ograniczeń.

- 4 Wnosząca odwołanie zaskarżyła decyzję z dnia 24 listopada 2020 r. do Tribunale amministrativo regionale per le Marche (regionalnego sądu administracyjnego dla Marche, Włochy), który oddalił skargę wyrokiem z dnia 23 czerwca 2021 r.
- 5 Wnosząca odwołanie wniosła apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego, Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy). W szczególności zwróciła się ona z wnioskiem o wystąpienie do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, czy w celu identyfikacji substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie w rozumieniu art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18 prowadzący ten zakład może wprowadzić procedurę monitorowania ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w prowadzonym przez niego zakładzie przetwarzania odpadów, tak aby progi określone w kolumnach 2 i 3 załącznika I do tej dyrektywy nie zostały przekroczone.
- 6 W nieprawomocnym wyroku nr 490 z 2022 r. Consiglio di Stato (rada stanu) zawiesiła postępowanie i zwróciła się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z trzema następującymi pytaniami prejudycjalnymi, które są przedmiotem sprawy C-144/22:
 - 7 „A) Czy prawidłowa wykładnia art. 267 TFUE zobowiązuje sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa [Unii] mającej znaczenie dla postępowania głównego, nawet jeśli można wykluczyć wątpliwości interpretacyjne co do znaczenia, jakie należy nadać odpowiedniemu przepisowi prawa europejskiego [...], lecz nie jest możliwe udowodnienie w sposób szczególny, z subiektywnego punktu widzenia, mając na uwadze zachowanie innych sądów, że wykładnia dokonana przez właściwy sąd jest taka sama jak ta, jakiej mogłyby dokonać sądy innych państw członkowskich i Trybunał w przypadku, gdyby rozpatrywały one tę samą kwestię?
 - 8 B) Czy w celu ochrony wartości konstytucyjnych i europejskich, jakimi są niezawisłość sędziego i rozsądny czas trwania postępowania, możliwe jest dokonanie wykładni art. 267 TFUE w ten sposób, że wyklucza on, aby sędzia krajowego sądu najwyższego, który rozpatrzył i oddalił wniosek o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii Europejskiej, podlegał automatycznie lub na wniosek strony wnoszącej środek prawny postępowaniu w przedmiocie odpowiedzialności cywilnej i dyscyplinarnej?
 - 9 C) Czy zawarta w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18/UE definicja »znajdowania się substancji niebezpiecznych« stoi na przeszkodzie praktyce, zgodnie z którą określenie ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie przetwarzania odpadów podlega procedurze operacyjnej wdrożonej przez prowadzącego zakład (i ewentualnie transponowanej w zezwoleniu, o którym mowa w art. 23 dyrektywy 2008/98/WE lub art. 4 dyrektywy

- 2010/75/UE), która to procedura, kwalifikując odpady jako mieszaninę w rozumieniu art. 3 pkt 11 dyrektywy 2012/18/UE, przewiduje stałe monitorowanie ilości substancji niebezpiecznych znajdujących się w zakładzie i gwarantuje, że progi dolny i górny, które są przewidziane odpowiednio w kolumnie 2 i kolumnie 3 załącznika 1 do dyrektywy 2012/18/UE, nie są przekroczone?”.
- 10 W postanowieniu z dnia 15 grudnia 2022 r. wydanym w sprawie C-144/22 Trybunał orzekł (zasadniczo):
 - 11 a) w przedmiocie pytania pierwszego, że sąd krajowy może powstrzymać się od wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, jeżeli „nabierze przekonania”, iż „inne orzekające w ostatniej instancji sądy państw członkowskich i Trybunał podzieliłyby jego analizę”, biorąc pod uwagę kryteria wykładni wymienione w pkt 36–42 oraz rozważania przedstawione w pkt 43–45 postanowienia Trybunału;
 - 12 b) w przedmiocie pytania drugiego, że wyłącznie do sądu krajowego, „na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapasć rozstrzygnięcie”, należy ocena, czy odesłanie prejudycjalne jest niezbędne i czy ma ono znaczenie dla sprawy, oraz że Trybunał nie jest zobowiązany orzekać, jeżeli „wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, [lub] gdy problem jest natury hipotetycznej” (pkt 57 postanowienia C-144/22);
 - 13 c) w przedmiocie pytania trzeciego sformułowanego na wypadek, gdyby Trybunał udzielił odpowiedzi przeczącej na poprzednie pytania, Trybunał stwierdził, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż pytanie trzecie zostało przedłożone jedynie na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, oraz że w świetle odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.
 - 14 Sprawa została przekazana do rozstrzygnięcia Consiglio di Stato (radzie stanu).
 - 15 W piśmie procesowym z dnia 19 czerwca 2023 r. skarżąca w pierwszej instancji [i wnosząca odwołanie do Consiglio di Stato (rady stanu)] ponownie zwróciła się z wnioskiem o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym.
 - 16 Consiglio di Stato (rada stanu), opierając się na wskazówkach udzielonych przez Trybunał w odniesieniu do trzech pytań przedłożonych w sprawie C-144/22, uważa, że w odniesieniu do dwóch pierwszych pytań dotyczących charakteru odesłania prejudycjalnego i szczególnych cech włoskich przepisów krajowych dotyczących odpowiedzialności cywilnej sędziego musi wziąć pod uwagę odpowiedzi udzielone przez Trybunał oraz że musi rozstrzygnąć tę kwestię w sposób zgodny ze wskazówkami udzielonymi przez Trybunał.
 - 17 W przedmiocie pytania trzeciego, dotyczącego uregulowania mającego zastosowanie w niniejszej sprawie (tzw. „przepisów Seveso”), Consiglio di Stato

(rada stanu) uważa, że ze względu na istniejące wątpliwości interpretacyjne mające znaczenie dla rozstrzygnięcia, dotyczące w szczególności zawartego w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18/UE pojęcia „znajdowania się substancji niebezpiecznych” oraz zawartego w art. 7 tej dyrektywy wyrażenia „właściwemu organowi zgłoszenia”, konieczne jest - w drodze wyjątku - wystąpienie do Trybunału z nowym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Główne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 18 Wnosząca odwołanie utrzymuje, że „przepisy Seveso” powinny umożliwiać prowadzącemu zakład przetwarzania odpadów wykazanie, że obecność substancji niebezpiecznych w jego zakładzie nigdy nie przekracza „dolnego progu” za pomocą systemu zarządzania przewidującego stałe monitorowanie substancji obecnych w zakładzie. Zdaniem wnoszącej odwołanie prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak uregulowanie włoskie, które wyklucza sposoby przekazywania informacji inne niż sposób opisany powyżej.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 19 Zdaniem sądu odsyłającego kluczowe znaczenie ma wyjaśnienie pojęcia „znajdowania się substancji niebezpiecznych”, które jest zdefiniowane w art. 3 pkt 12 dyrektywy 2012/18/UE i zostało przyjęte w prawie krajowym.
- 20 Decydujące znaczenie ma również dokonanie wykładni art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2012/18/UE, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie nakładają na prowadzącego zakład obowiązek przesłania właściwemu organowi zgłoszenia zawierającego” między innymi „informacje wystarczające do zidentyfikowania substancji niebezpiecznych i kategorii przedmiotowych substancji lub substancji mogących znaleźć się w zakładzie”.
- 21 W szczególności sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy krajowe przepisy transponujące, które – stanowiąc, że prowadzący zakład jest zobowiązany „do przesłania w sposób, o którym mowa w ust. 5 [...], zgłoszenia sporządzonego zgodnie z formularzem określonym w załączniku 5”, zawierającego informacje wymienione w art. 13 ust. 2 – dopuszczają tylko jeden sposób przesłania tych informacji, są zgodne z prawem Unii.
- 22 O ile przepis dyrektywy pozostawia pewien zakres uznania co do wyboru sposobu jego stosowania, skupiając się jedynie na „skuteczności” systemu, o tyle nie wydaje się, aby uniemożliwiał on państwu członkowskiemu nawet wybór „tylko jednego sposobu” przekazywania informacji.
- 23 Przepis dyrektywy pozwala prowadzącemu zakład na dokonanie „zgłoszenia”, a wydaje się, że wyrażenie użyte w dyrektywie nie wymaga określonego z góry sposobu: kwestia ta stanowi element trudności w dokonywaniu wykładni przepisów dyrektywy, który może prowadzić do rozbieżności w orzecznictwie

- w ramach Unii zgodnie z kryterium określonym w pkt 37 postanowienia Trybunału w sprawie C-144/22.
- 24 Ani strony sporu, ani sąd odsyłający nie wskazały szczególnych rozbieżności w różnych wersjach językowych dyrektywy w świetle tego, co zostało wyjaśnione w pkt 40 postanowienia Trybunału w sprawie C-144/22.
 - 25 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego trudno jest interpretować użycie w ramach przepisów prawa Unii wyrażenia „zgłoszenie”, ponieważ o ile, z jednej strony, można by uznać, że termin ten należy rozumieć w znaczeniu określonym przez każdego ustawodawcę krajowego, o tyle, z drugiej strony, można by uznać, że „zgłoszenie” oznacza, iż prowadzący zakład może zastosować dowolną formę przekazania informacji (pkt 41 postanowienia Trybunału w sprawie C-144/22, zgodnie z którym w prawie Unii używa się terminologii, „która jest dla niego swoista i zawiera autonomiczne pojęcia”).
 - 26 W tym kontekście można argumentować, że dyrektywa Unii – interpretowana również zgodnie z przewidzianymi w traktacie zasadami dotyczącymi konkurencji i swobody przedsiębiorczości – nie pozwala ustawodawcy krajowemu na narzucenie „jednego sposobu” (przekazanie oświadczenia własnego z przyjęciem odpowiedzialności karnej w przypadku złożenia fałszywych oświadczeń), z wyłączeniem innych form weryfikacji i monitorowania, które są bardziej innowacyjne i zaawansowane technologicznie, mniej ograniczające konkurencję na terytorium Unii, równie skuteczne, ale prostsze i mniej uciążliwe dla przedsiębiorstw.
 - 27 Consiglio di Stato (rada stanu) podkreśla, że kwestia ta jest istotna, ponieważ jeżeli Trybunał orzeknie, że art. 7 dyrektywy 2012/18/UE stoi (lub nie stoi) na przeszkodzie przepisom krajowym, które regulują tylko jeden sposób przekazania informacji, to Consiglio di Stato (rada stanu) oceni, czy administracja włoska była zobowiązana zezwolić (lub nie zezwalać) wnoszącej odwołanie na przekazanie informacji w inny sposób, a zatem oceni, czy zaskarżona decyzja dotycząca wezwania do usunięcia uchybienia jest zgodna z prawem.
 - 28 Sąd odsyłający zwraca się również do Trybunału o rozstrzygnięcie, choćby incydentalnie, kwestii, która jest już przedmiotem dwóch pierwszych pytań w sprawie C-144/22, dotyczącej charakteru odesłania prejudycjalnego i szczególnych cech włoskich przepisów krajowych dotyczących odpowiedzialności cywilnej sędziów za brak skierowania obowiązkowego odesłania prejudycjalnego [art. 2 ust. 3 bis legge (ustawy) nr 117 z 1988 r.].
 - 29 Sąd ten, biorąc pod uwagę, po pierwsze, zdecydowane stanowisko Trybunału w przedmiocie pierwszego ze wspomnianych wyżej pytań, a po drugie, stwierdzenie oczywistej niedopuszczalności w odniesieniu do drugiego z owych pytań, uważa, że musi dookreślić w sposób autonomiczny regułę wykładni w tym względzie, poszukując rozwiązania w źródłach europejskich i rozważaniach poczynionych już przez sam Trybunał (w szczególności w wyroku Consorzio

Italian Management, C-561/19), Europejski Trybunał Praw Człowieka, a także w ramach porównania z innymi europejskimi najwyższymi sądami administracyjnymi, które miało miejsce na oficjalnym spotkaniu A.C.A. - Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions, które odbyło się w Szwecji w październiku 2023 r.

- 30 Sąd odsyłający potwierdza, po pierwsze, istotny wkład sądów włoskich w ogólnoeuropejski dialog między Trybunałem a sądami Europy, w tym poprzez instrument, jakim jest odesłanie prejudycjalne.
- 31 Po drugie, sąd ten zauważa, że duża liczba spraw dotyczących odesłania prejudycjalnego złożonego przez sądy włoskie, w szczególności przez Consiglio di Stato (radę stanu), w porównaniu z takimi sprawami wszczętymi przez najwyższe sądy (administracyjne) innych państw członkowskich, wskazuje na ryzyko, że instrument, jakim jest odesłanie prejudycjalne, będzie wykorzystywany przez sądy w ramach „samoobrony” i w sposób automatyczny, nawet w przypadkach, w których przepisy krajowe mające zastosowanie w konkretnej sprawie nie budzą wątpliwości co do ich zgodności z przepisami prawa Unii, zgodnie z zasadami *acte clair*. Wynika to z faktu, że wspomniane wyżej przepisy włoskie dotyczące odpowiedzialności sędziego mogą warunkować postawę sądu krajowego, skłaniając go do sformułowania pytań, które następnie okazują się oczywiście niedopuszczalne z tego tylko powodu, że niektóre strony postępowania rozważają możliwość wytoczenia powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności w przypadku braku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym (zob. wyrok z dnia 12 grudnia 2023 r. w sprawie C-407/23).
- 32 Zdaniem sądu odsyłającego w wyroku C-561/19, Consorzio Italian Management (w szczególności w pkt 50, 51, 53–55), Trybunał wyjaśnił, że w przypadku wniosku o wystąpienie z „obowiązkowym” odesłaniem prejudycjalnym nie istnieje po prostu „automatyczny obowiązek skierowania odesłania prejudycjalnego”, lecz „obowiązek rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym oraz uzasadnienia” okoliczności, które wykluczają to odesłanie, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Unii w przedmiocie *acte clair*, *acte éclairé* i znaczenia dla sprawy pytania wskazanego przez strony jako pytanie prejudycjalne.
- 33 Wnioski te znajdują potwierdzenie w zasadach określonych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (wyroki: z dnia 20 września 2011 r., 3989/07 i 38353/07, w sprawie Ullens de Shooten i Rezabek przeciwko Belgii; z dnia 10 kwietnia 2012 r., 4832/04, w sprawie Vergauwen i in. przeciwko Belgii, pkt 87–106, w szczególności pkt 89–91 uzasadnienia). W szczególności w ostatnim przytoczonym wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, że uzasadnienie braku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym jest wystarczające, aby uniknąć naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC.
- 34 W związku z tym, w przypadku wyraźnego uzasadnienia sądu krajowego, dotyczącego braku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym, nie może być

mowy o odpowiedzialności odszkodowawczej lub dyscyplinarnej sędziego, ponieważ w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia niezawisłości sędziowskiej.

- 35 Podsumowując, zgodnie z tą analizą, w celu ustalenia ewentualnej odpowiedzialności sędziego za brak skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału należy wziąć pod uwagę jedynie przestrzeganie lub naruszenie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do orzeczenia, w którym postanowiono nie kierować odesłania prejudycjalnego.

DOKUMENT ROBOCZY