Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 30 kwietnia 2019 r. [1]

Sprawa C-620/17

Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe
przeciwko
Fővárosi Törvényszék

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Székesfehérvári Törvényszék (powszechny sąd w Székesfehérvár, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedury odwoławcze – Moc wiążąca orzeczeń prejudycjalnych – Autonomia proceduralna państwa członkowskiego – Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy – Równoważność i skuteczność – Odpowiedzialność państwa członkowskiego za naruszenia prawa Unii wynikające z orzeczeń sądów krajowych – Zaniechanie wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE – Przesłanki z wyroku w sprawie CILFIT

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa jest kolejnym – trzecim już – odcinkiem dość zawiłej sagi proceduralnej. W dużym uproszczeniu *pierwszy* odcinek dotyczył pierwotnych rozstrzygnięć co do istoty sprawy wydanych na szczeblu krajowym. W odcinku tym (czy też w tej rundzie sporu prawnego) Fővárosi Ítélőtábla (regionalny sąd apelacyjny w Budapeszcie, Węgry) – krajowy sąd odwoławczy rozpatrujący sprawę – zwrócił się do Trybunału o udzielenie wskazówek [2]. Nie zgadzając się ze sposobem, w jaki sądy krajowe miały (nieprawidłowo) zastosować te wskazówki w postępowaniu co do istoty sprawy, Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe (zwany dalej „Hochtief Węgry") wystąpił z wnioskiem o ponowne rozpoznanie sprawy, którego dotyczyła *druga* runda sporu prawnego na szczeblu krajowym.

2. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożono w ramach *trzeciej* rundy sporu prawnego na szczeblu krajowym, która dotyczy powództwa o odszkodowanie wniesionego przez Hochtief Węgry w oparciu o dwie podstawy. Po pierwsze, w opinii Hochtief Węgry, Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie, Węgry), działając jako sąd odwoławczy badający wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy w drugiej rundzie sporu prawnego, powinien był zgodzić się na ponowne rozpoznanie sprawy, aby zostało uwzględnione orzeczenie prejudycjalne wydane wcześniej przez Trybunał w tej samej sprawie. Po drugie, sąd ten powinien był wystąpić do Trybunału z kolejnym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, aby ten mógł rozstrzygnąć, czy w okolicznościach sprawy prawo Unii Europejskiej wymaga jej ponownego rozpoznania.

1 Język oryginału: angielski.

2 Wyrok z dnia 18 października 2012 r., Édukövízig i Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643).

3. W tym kontekście poproszono Trybunał o odniesienie się zasadniczo do trzech grup zagadnień – po pierwsze, do kwestii konsekwencji, jakie wynikają w świetle prawa Unii Europejskiej z domniemanego niezastosowania w prawidłowy sposób przez sądy krajowe rozpoznające sprawę co do istoty orzeczenia prejudycjalnego wydanego przez Trybunał ze względu na obowiązywanie różnych ograniczeń proceduralnych; po drugie, do kwestii tego, czy prawo Unii Europejskiej wymaga, aby zakresem stosowania nadzwyczajnego środka zaskarżenia w postaci ponownego rozpoznania sprawy, przysługującego w określonych sytuacjach na mocy prawa krajowego, objąć również domniemane naruszenia prawa Unii Europejskiej w sytuacji takiej jak ta występująca w postępowaniu głównym; a po trzecie, do szeregu aspektów dotyczących przesłanek odpowiedzialności państwa członkowskiego.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 1 dyrektywy 89/665/EWG w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane [3] zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, by decyzje podjęte przez instytucje zamawiające podlegały efektywnemu postępowaniu odwoławczemu oraz by procedury odwoławcze dostępne były każdemu podmiotowi, który ma lub miał interes w uzyskaniu danego zamówienia publicznego na dostawy lub roboty budowlane, w przypadku, gdy taki podmiot dozna uszczerbku lub zagraża mu doznanie uszczerbku w wyniku domniemanego naruszenia przepisów.

5. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 92/13/EWG koordynującej przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania przepisów wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych podmiotów działających w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji [4] zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia uprawnienia albo do podjęcia środków tymczasowych w odniesieniu do procedury udzielenia zamówienia lub wykonania jakiejkolwiek decyzji podjętej przez podmiot zamawiający oraz do uchylenia bezprawnych decyzji związanych z procedurą udzielenia danego zamówienia, albo do podjęcia innych rodzajów środków w celu skorygowania wykrytego naruszenia i zapobieżeniu szkodom wobec podmiotów, których to dotyczy. Państwa członkowskie muszą również zapewnić uprawnienie do przyznania odszkodowań podmiotom, które doznały uszczerbku w wyniku naruszenia przepisów.

B. Prawo węgierskie

6. Artykuły 6:548 ust. 1 i 6:549 ust. 1 a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törveny (ustawy V z 2013 r. ustanawiającej kodeks cywilny; zwanej dalej „kodeksem cywilnym"), zatytułowane „Odpowiedzialność za działania organów władzy publicznej", stanowią:

„Artykuł 6:548 [odpowiedzialność za działania organów administracji]: 1) Odpowiedzialność za szkody wyrządzone w zakresie właściwości organów administracji publicznej powstaje wyłącznie wtedy, kiedy szkoda wynika z działań lub zaniechań w ramach sprawowania władzy publicznej, a nie da się jej usunąć przy pomocy zwykłych środków odwoławczych lub czynności administracyjnych.

[…]

3 Dyrektywa Rady z dnia 21 grudnia 1989 r. (Dz.U. 1989, L 395, s. 33) (zwana dalej „dyrektywą 89/665").

4 Dyrektywa Rady z dnia 25 lutego 1992 r. (Dz.U. 1992, L 76, s. 14) (zwana dalej „dyrektywą 92/13").

Artykuł 6:549 [Odpowiedzialność za działania sądów, prokuratorów, notariuszy i komorników sądowych]: 1) Przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną w zakresie właściwości organów administracji publicznej stosuje się mutatis mutandis do odpowiedzialności za działania sądów i prokuratorów […] Z powództwem można wystąpić wyłącznie po wyczerpaniu zwykłych środków odwoławczych.

[…]".

7. Artykuł 260 ust. 1 lit. a) i art. 260 ust. 2 a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (ustawy III z 1952 r. o postępowaniu cywilnym; zwanej dalej „kodeksem postępowania cywilnego") brzmi następująco:

„1) Wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, w której wydano prawomocne orzeczenie, można złożyć, jeżeli:

a) strona przedstawia okoliczność faktyczną lub dowód, lub prawomocne rozstrzygnięcie sądowe lub administracyjne, których sąd nie wziął pod uwagę w toku poprzedniego postępowania, pod warunkiem że ich pierwotne uwzględnienie byłoby dla tej strony korzystne;

[…]

2) Na mocy ust. 1 lit. a) każda ze stron może złożyć wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy wyłącznie w sytuacji, kiedy nie z własnej winy nie była w stanie przedstawić okoliczności faktycznej, dowodu lub rozstrzygnięcia, o których mowa w tym przepisie, w toku poprzedniego postępowania".

8. Artykuł 361 lit. a) kodeksu postępowania cywilnego stanowi, że:

„Kúria (sąd najwyższy, Węgry) rozpatruje skargi konstytucyjne zgodnie z poniższymi zasadami:

a) jeżeli Alkotmánybírósága (trybunał konstytucyjny, Węgry) rozstrzyga o nieważności ustawy lub przepisu o charakterze materialnoprawnym, a sprawę rozpoznano wyłącznie wskutek powództwa (lub w ramach postępowania pozasądowego), należy pouczyć powoda o przysługującym mu prawie do złożenia w terminie trzydziestu dni do właściwego sądu pierwszej instancji wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy".

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

9. W dniu 25 lipca 2006 r. Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság (dyrekcja ds. ochrony środowiska i zasobów wodnych Północnego Kraju Zadunajskiego, zwana dalej „instytucją zamawiającą") opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* [5] zaproszenie do wyrażenia zainteresowania zamówieniem publicznym na roboty budowlane, dotyczącym rozbudowy infrastruktury transportowej w centrum intermodalnym krajowego portu handlowego Győr-Gönyü. Zaproszenie do wyrażenia zainteresowania zawierało szereg warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia. W szczególności w pkt III.2.2 zaproszenia do wyrażenia zainteresowania określono kryterium zdolności gospodarczej i finansowej (zwane dalej „wymogiem ekonomicznym"). Zgodnie z tym wymogiem pozycja zysk/strata w bilansie kandydatów nie mogła wykazywać wartości ujemnej przez więcej niż jeden rok w okresie trzech ostatnich zakończonych lat obrotowych.

5 Seria S, nr 139-149325.

10. Hochtief Węgry to węgierski oddział Hochtief Solutions AG, niemieckiej spółki budowlanej, która z kolei jest spółką zależną spółki dominującej Hochtief AG. Hochtief Węgry nie uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia. Decyzją z dnia 14 sierpnia 2006 r. instytucja zamawiająca oświadczyła, że tylko jeden kandydat, węgierskie Port 2006 Konzorcium, spełnia wszystkie kryteria kwalifikacyjne, w związku z czym tylko tego kandydata można zaprosić do złożenia oferty.

11. W dniu 9 sierpnia 2006 r. Hochtief Węgry zakwestionował zgodność z prawem wymogu ekonomicznego określonego w zaproszeniu do wyrażenia zainteresowania przed Közbeszerzési Döntőbizottság (komisją arbitrażową do spraw zamówień publicznych, Węgry; zwaną dalej „komisją arbitrażową"), podnosząc, że wymóg ekonomiczny jest zarówno dyskryminujący, jak i nieadekwatny dla uzasadnienia zdolności finansowej kandydatów. Wnosił również o stwierdzenie nieważności zaproszenia do wyrażenia zainteresowania oraz wydanie nakazu przeprowadzenia nowego postępowania o udzielenie zamówienia.

12. W decyzji z dnia 25 września 2006 r. komisja arbitrażowa uznała, że wymóg ekonomiczny nie był nieodpowiedni dla ustalenia zdolności gospodarczej i finansowej kandydatów. Na mocy tej samej decyzji komisja arbitrażowa nałożyła jednak na instytucję zamawiającą karę w wysokości 8 000 000 forintów węgierskich (HUF) za naruszenie innych przepisów prawa krajowego dotyczącego zamówień publicznych.

13. W dniu 2 października 2006 r. Hochtief Węgry zwrócił się o kontrolę sądową decyzji komisji arbitrażowej do Fővárosi Bíróság (sądu w Budapeszcie, Węgry) w odniesieniu do jej ustaleń dotyczących zdolności finansowej. Hochtief Węgry utrzymywał, że wymóg ekonomiczny był nieadekwatny dla uzasadnienia zdolności finansowej przedsiębiorstwa.

14. W wyroku z dnia 17 marca 2010 r. Fővárosi Bíróság (sąd w Budapeszcie) oddalił odwołanie Hochtief Węgry. Chociaż zwrócił uwagę, że Hochtief Węgry twierdził w pierwotnym odwołaniu wniesionym do komisji arbitrażowej, że wartość netto jest nieadekwatna dla uzasadnienia zdolności finansowej, Fővárosi Bíróság (sąd w Budapeszcie) i tak uznał, że omawiany wymóg ekonomiczny był adekwatnym kryterium, które dawało informację o zdolności finansowej kandydatów.

15. Hochtief Węgry odwołał się od wyroku wydanego w pierwszej instancji do Fővárosi Ítélőtábla (regionalnego sądu apelacyjnego w Budapeszcie). Sąd ten zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

16. W wyroku z dnia 18 października 2012 r. Trybunał orzekł, że „instytucja zamawiająca ma prawo nakładać minimalne wymogi dotyczące sytuacji ekonomicznej i finansowej, posługując się jednym lub kilkoma konkretnymi elementami bilansu, pod warunkiem że są one obiektywnie odpowiednie do tego, by dostarczyć informacji na temat zdolności do wykonania zamówienia przez wykonawcę, a ustanowiony w ten sposób próg musi być dostosowany do wagi danego zamówienia w tym sensie, że obiektywnie stanowi on pozytywne wskazanie istnienia bazy ekonomicznej i finansowej wystarczającej do wykonania tego zamówienia, lecz nie wykracza poza to, co jest racjonalnie w tym celu niezbędne. Zasadniczo nie można odmówić możliwości nakładania minimalnych wymogów dotyczących sytuacji ekonomicznej i finansowej z tego tylko powodu, że ich spełnienie należy poświadczyć, posługując się przy tym elementem bilansu, co do którego mogą istnieć rozbieżności między uregulowaniami różnych państw członkowskich" [6].

6 Wyrok z dnia 18 października 2012 r., Édukövízig i Hochtief Construction (C-218/11, EU:C:2012:643, pkt 32).

17. W prawomocnym wyroku wydanym w sprawie w dniu 18 czerwca 2013 r. Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) stwierdził, że w świetle orzeczenia wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wymóg ekonomiczny nie jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej. Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) zauważył ponadto, że konieczność ustanowienia i proporcjonalność wymogu ekonomicznego zostały należycie zbadane przez komisję arbitrażową, a ponadto odniesiono się do nich w wyroku wydanym w pierwszej instancji.

18. W dniu 13 września 2013 r. Hochtief Węgry wniósł skargę kasacyjną od wyroku wydanego w drugiej instancji do Kúria (sądu najwyższego). Podniósł, że Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) nie zbadał obiektywnej adekwatności wymogu ekonomicznego. W tym kontekście Hochtief Węgry zwrócił się do Kúria (sądu najwyższego) o skierowanie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii tego, czy Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) miał prawo nie zbadać obiektywnej adekwatności kryteriów kwalifikacyjnych, nie składając nowego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

19. Wyrokiem z dnia 19 marca 2014 r. Kúria (sąd najwyższy) oddalił kasację ze względu na to, że odwołanie dotyczące wymogu ekonomicznego wniesiono w niewłaściwym terminie, gdyż Hochtief Węgry nie podniósł tej kwestii w pierwotnym odwołaniu wniesionym do komisji arbitrażowej, lecz dopiero w późniejszych pismach. Jedyną kwestią, którą Hochtief Węgry podniósł we właściwym terminie w odniesieniu do zaskarżonego wymogu, był jego dyskryminacyjny charakter, w związku z czym tylko ten aspekt miał podlegać ocenie.

20. Następnie Hochtief Węgry wniósł skargę konstytucyjną do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego), a także wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie, Węgry).

21. Po pierwsze, w ramach skargi konstytucyjnej Hochtief Węgry podniósł, że naruszono jego prawa do dostępu do bezstronnego sądu i skutecznego środka prawnego. Argumentował, że Kúria (sąd najwyższy) powinien był zwrócić się do Trybunału z kolejnymi pytaniami prejudycjalnymi. W dniu 9 lutego 2015 r. Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) uznał skargę konstytucyjną za niedopuszczalną. Trybunał stwierdził, że prawo do skutecznego środka prawnego, na które powołał się Hochtief Węgry, nie gwarantuje prawa do określonego rozstrzygnięcia i to do Kúria (sądu najwyższego) należała decyzja w sprawie tego, czy zwrócenie się o orzeczenie w trybie prejudycjalnym jest konieczne.

22. Po drugie, jeśli chodzi o wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, Hochtief Węgry zakwestionował brak uwzględnienia adekwatności wymogu ekonomicznego i zażądał wznowienia sądowego postępowania odwoławczego w całości, uchylenia wszystkich poprzednich orzeczeń i wydania nowego rozstrzygnięcia. Wystąpił również do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie) o zwrócenie się o nowe orzeczenie w trybie prejudycjalnym w kwestii tego, czy można zignorować orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym, nie wydając nowego postanowienia odsyłającego.

23. Postanowieniem z dnia 8 maja 2015 r. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie) stwierdził, że wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy jest niedopuszczalny, a wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest konieczne. Zwrócił uwagę, że okoliczności, na które powołuje się Hochtief Węgry we wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy, nie są nowe. Sądy orzekające w postępowaniu głównym znały je już i dokonały ich oceny. Składając wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy, Hochtief Węgry dążył do poddania kontroli stanowiska prawnego zajętego przez Kúria (sąd najwyższy), co stanowiło kwestię prawną, a nie faktyczną. Ponowne rozpoznanie sprawy nie służy zaś naprawieniu domniemanych błędów w stosowaniu prawa.

24. Hochtief Węgry wniósł następnie odwołanie od postanowienia w przedmiocie niedopuszczalności wydanego przez Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Budapeszcie) do Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie), który jest stroną przeciwną w niniejszej sprawie. Sąd ten utrzymał w mocy rozstrzygnięcie wydane w pierwszej instancji postanowieniem z dnia 18 listopada 2015 r. Potwierdził, że celem nadzwyczajnego środka zaskarżenia, jakim jest ponowne rozpoznanie sprawy, jest naprawienie błędów dotyczących okoliczności faktycznych, nie zaś błędów w stosowaniu prawa. Odnośne okoliczności faktyczne były takie same w całym łańcuchu postępowań i były przedmiotem oceny na każdym etapie.

25. Hochtief Węgry wytoczył w końcu powództwo o odszkodowanie przed sądem odsyłającym, Székesfehérvári Törvényszék (powszechnym sądem w Székesfehérvár, Węgry), w związku ze szkodą, jaką miało wyrządzić rozstrzygnięcie Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie) działającego w charakterze sądu odwoławczego w odniesieniu do wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy. Hochtief Węgry twierdzi, że uznanie wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy za niedopuszczalny naruszało przepisy zarówno prawa krajowego, jak i prawa Unii Europejskiej, a tym samym powinno dawać prawo do odszkodowania w postaci wyrównania kosztów ochrony prawnej, jakie mogłyby zostać zwrócone, gdyby wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy został rozpatrzony pozytywnie, a sprawę ostatecznie rozstrzygnięto by na korzyść Hochtief Węgry.

26. W tym kontekście faktycznym i prawnym Székesfehérvári Törvényszék (powszechny sąd w Székesfehérvár) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy podstawowe zasady oraz przepisy prawa Unii (a w szczególności art. 4 ust. 3 TUE oraz wymóg jednolitej wykładni), należy interpretować w sposób, jaki uczynił to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zwłaszcza w wyroku wydanym w sprawie Köbler, w ten sposób, że orzeczenie o odpowiedzialności sądu państwa członkowskiego rozstrzygającego sprawę w ostatniej instancji za wyrok, który narusza prawo Unii Europejskiej, może opierać się wyłącznie na prawie krajowym lub na kryteriach ustanowionych przez prawo krajowe? W przypadku odpowiedzi przeczącej, czy podstawowe zasady i przepisy prawa Unii, a w szczególności trzy kryteria ustanowione przez [Trybunał Sprawiedliwości] w sprawie Köbler dla stwierdzenia odpowiedzialności „państwa" należy interpretować w ten sposób, że spełnienie przesłanek odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa Unii przez sądy wspomnianego państwa powinno być oceniane na podstawie prawa krajowego?

2. Czy przepisy i podstawowe zasady prawa Unii (a w szczególności art. 4 ust. 3 TUE oraz wymóg skutecznej ochrony sądowej), zwłaszcza wyroki [Trybunału Sprawiedliwości] w dziedzinie odpowiedzialności państwa członkowskiego wydane m.in. w sprawach Francovich, Brasserie du pêcheur i Köbler, należy interpretować w ten sposób, że powaga rzeczy osądzonej wyroków naruszających prawo Unii wydanych przez sądy państwa członkowskiego rozstrzygające w ostatniej instancji wyłącza stwierdzenie odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody i krzywdy?

3. Czy w świetle dyrektywy [89/665], zmienionej dyrektywą 2007/66/WE[7], i dyrektywy [92/13] mają znaczenie w rozumieniu prawa Unii postępowanie odwoławcze w zakresie zamówień publicznych dotyczące zamówień publicznych o wartości przekraczającej progi wspólnotowe oraz kontrola sądowa decyzji administracyjnej wydanej w tym postępowaniu? W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy mają znaczenie prawo Unii i orzecznictwo [Trybunału Sprawiedliwości] (m.in. wyroki wydane w sprawach Kühne & Heitz, Kapferer i w szczególności Impresa Pizzarotti)

7 Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665 i 92/13.

w odniesieniu do konieczności dopuszczenia rewizji, jako nadzwyczajnego środka zaskarżenia, która wynika z prawa krajowego w związku z sądową kontrolą decyzji administracyjnej przyjętej we wspomnianym postępowaniu odwoławczym w dziedzinie zamówień publicznych?

4. Czy dyrektywy w sprawie postępowań odwoławczych w dziedzinie zamówień publicznych (to znaczy, dyrektywę [89/665], zmienioną dyrektywą [2007/66] oraz dyrektywę [92/13]) należy interpretować w ten sposób, że jest z nimi zgodne uregulowanie krajowe, zgodnie z którym sądy krajowe rozpoznające sprawę w postępowaniu głównym mogą nie uwzględnić okoliczności, którą należy ocenić zgodnie z wyrokiem [Trybunału Sprawiedliwości] – wydanym w postępowaniu w sprawie odesłania prejudycjalnego w ramach postępowania odwoławczego w dziedzinie zamówień publicznych – okoliczności, której ponadto nie uwzględniają sądy krajowe orzekające w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi rewizyjnej wniesionej przeciwko decyzji wydanej w sprawie głównej?

5. Czy [dyrektywę 89/665], a w szczególności jej art. 1 ust. 1 i 3 oraz [dyrektywę 92/13], a w szczególności jej art. 1 i 2, należy interpretować – w szczególności w świetle wyroków wydanych w sprawach Willy Kempter, Pannon GSM i VB Pénzügyi Lízing, a także w sprawach Kühne & Heitz, Kapferer i Impresa Pizzarotti – w ten sposób, że jest zgodne ze wspomnianymi dyrektywami oraz z wymogiem skutecznej ochrony sądowej, a także z zasadami równoważności i skuteczności uregulowanie krajowe, zgodnie z którym, pomimo że wyrok [Trybunału Sprawiedliwości] wydany w postępowaniu w trybie prejudycjalnym przed wydaniem wyroku w drugiej instancji ustanawia stosowaną wykładnię przepisów prawa Unii, sąd rozpoznający sprawę oddala ją z powodu braku zastosowania w czasie, a następnie sąd, który rozpoznaje skargę rewizyjną, uznaje rewizję za niedopuszczalną?

6. Czy jeżeli na podstawie prawa krajowego należy dopuścić rewizję w ramach przywrócenia konstytucyjności na podstawie nowego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, to czy nie należy dopuścić rewizji zgodnie z zasadą równoważności i zasadą ustanowioną w wyroku Transportes Urbanos w przypadku, gdy nie można było uwzględnić wyroku Trybunału Sprawiedliwości w postępowaniu głównym z powodu postanowień prawa krajowego w dziedzinie terminów procesowych?

7. Czy [dyrektywę 89/665], a w szczególności jej art. 1 ust. [1 i 3], oraz [dyrektywę 92/13], a w szczególności jej art. 1 i 2, należy interpretować w świetle wyroku [Trybunału Sprawiedliwości] Willy Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, zgodnie z którym jednostka nie musi powołać się specjalnie na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, rozumiane w ten sposób, że postępowania odwoławcze w dziedzinie zamówień publicznych regulowane przez wspomniane dyrektywy mogą zostać wszczęte tylko w drodze odwołania, które będzie zawierało wyraźny opis powoływanego naruszenia w dziedzinie zamówień publicznych, a ponadto będzie wskazywało w precyzyjny sposób naruszony przepis z dziedziny zamówień publicznych – konkretny artykuł i ustęp – to znaczy, że w postępowaniu odwoławczym w dziedzinie zamówień publicznych mogą być oceniane jedynie naruszenia, które skarżący wskazał poprzez powołanie się na naruszony przepis z dziedziny zamówień publicznych – konkretny artykuł i ustęp – podczas gdy w każdym innym postępowaniu administracyjnym i cywilnym wystarczające jest, aby jednostka przedstawiła okoliczności faktyczne i dowody na ich poparcie, a organ lub sąd rozstrzygnie odwołanie zgodnie z jego treścią?

8. Czy przesłankę opisania naruszenia w wystarczający sposób ustanowioną w wyrokach Köbler i Traghetti należy interpretować w ten sposób, że do takiego naruszenia nie dochodzi, gdy sąd orzekający w ostatniej instancji, naruszając w sposób otwarty utrwalone i przytoczone w szczegółowy sposób orzecznictwo [Trybunału Sprawiedliwości] – które opiera się ponadto na różnych opiniach prawnych – odmawia uznania wniosku podmiotu prywatnego o skierowanie pytania prejudycjalnego odnośnie do dopuszczalności rewizji, opierając się na absurdalnym uzasadnieniu, że uregulowanie Unii – w tym przypadku w szczególności dyrektywy [89/665]

i [92/13] – nie zawierają przepisów regulujących rewizję, pomimo że w tym zakresie również szczegółowo przytoczono stosowane orzecznictwo [Trybunału Sprawiedliwości], w tym również wyrok Impresa Pizzarotti, które wyraźnie stwierdza konieczność rewizji w stosunku do postępowania w sprawie zamówień publicznych? Z uwagi na wyrok [Trybunału Sprawiedliwości] CILFIT, 283/81, EU:C:1982:335, w jakim stopniu szczegółowości sąd krajowy powinien uzasadnić niedopuszczenie rewizji, kiedy odchodzi on od mającej wiążący charakter wykładni prawnej ustalonej przez Trybunał Sprawiedliwości?

9. Czy zasady skutecznej ochrony sądowej i równoważności z art. 19 TUE i art. 4 ust. 3 TUE, swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług ustanowione w art. 49 TFUE, a także dyrektywa Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy, oraz dyrektywy [89/665], [92/13] i [2007/66] należy interpretować w ten sposób, że [nie sprzeciwiają się one] temu, aby właściwe [organy i] sądy, w oczywisty sposób naruszając właściwe prawo Unii, odrzucały jeden za drugim środki zaskarżenia wnoszone przez skarżącą dotyczące uniemożliwienia jej uczestnictwa w postępowaniu w sprawie zamówienia publicznego, przy czym w przypadku owych środków zaskarżenia konieczne jest przygotowanie w tym przypadku licznych dokumentów, co wymaga poświęcenia dużej ilości czasu i pieniędzy, lub uczestniczenia w rozprawach, i pomimo iż wiadomo, że istnieje teoretycznie możliwość stwierdzenia odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy sprawowaniu funkcji sądowniczych, to właściwe uregulowanie pozbawia skarżącej możliwości dochodzenia przed sądem odszkodowania za szkody poniesione w konsekwencji owych bezprawnych środków?

10. Czy zasady ustanowione w wyrokach Köbler, Traghetti i Saint Giorgio należy interpretować w ten sposób, że nie można wypłacić odszkodowania za szkodę wyrządzoną tym, iż naruszając utrwalone orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, sąd państwa członkowskiego orzekający w ostatniej instancji nie dopuścił wniesionej we właściwym czasie przez prywatny podmiot rewizji, w ramach której podmiot ten mógł dochodzić odszkodowania za spowodowane wydatki?”.

27. Uwagi na piśmie zostały złożone przez Hochtief Węgry, Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie), rządy grecki, węgierski i polski oraz Komisję Europejską. Z wyjątkiem rządów greckiego i polskiego wszyscy przedstawili argumentację ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 21 listopada 2018 r.

IV. Ocena

28. Niniejsza opinia ma następującą strukturę. Rozpocznę od szeregu niezbędnych wyjaśnień (A). Następnie odniosę się po kolei do trzech grup zagadnień, które pojawiają się w dziesięciu pytaniach zadanych przez sąd odsyłający: po pierwsze, do zakresu, w jakim sądy krajowe są zobowiązane wykonać orzeczenia prejudycjalne, w szczególności w kontekście różnych przepisów proceduralnych, których stosowanie może być przeszkodą w pełnym wykonaniu tych orzeczeń prejudycjalnych na różnych etapach krajowych postępowań sądowych (B); po drugie, do (nie)istnienia, w okolicznościach sprawy takiej jak ta będąca przedmiotem niniejszego postępowania, prawa do ponownego rozpoznania sprawy w świetle prawa Unii Europejskiej, kiedy sądy krajowe rozpatrujące sprawę co do istoty miały nie wykonać prawidłowo orzeczenia wydanego wcześniej przez Trybunał w związku w wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonym w tym samym postępowaniu (C); po trzecie, do szeregu aspektów związanych z odpowiedzialnością państwa członkowskiego za domniemane nieprawidłowe stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe (D).

A. Uwagi wstępne

1. W przedmiocie dopuszczalności pytań zadanych przez sąd odsyłający

29. Według strony przeciwnej pytania zadane przez sąd odsyłający są niedopuszczalne. W postanowieniu odsyłającym nie uzasadniono, dlaczego w niniejszej sprawie konieczne jest dokonanie wykładni prawa Unii Europejskiej. Nie wskazano też związku między właściwymi przepisami prawa Unii Europejskiej a przepisami prawa krajowego, rozpatrywanymi w niniejszym postępowaniu.

30. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. W konsekwencji, jeśli zadane pytania dotyczą wykładni przepisu prawa Unii Europejskiej, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia [8]. Czyniąc to, Trybunał musi udzielić sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu [9].

31. Trzeba przyznać, że niniejsza sprawa wystawia te zasady na nie lada próbę ze względu na szereg powodów. W przeciwieństwie do strony przeciwnej proponowałbym jednak uznać, że pytania zadane przez sąd odsyłający – po przeformułowaniu – są dopuszczalne, z wyjątkiem pytań siódmego i dziewiątego.

32. Po pierwsze, to rzeczywiście prawda, że pytania zadane przez sąd odsyłający sformułowano w złożonym i nieco zawiłym stylu. Wydaje się jednak, że po przeformułowaniu pytania te poruszają następujące trzy grupy zagadnień.

33. Pytania czwarte i piąte dotyczą zasadniczo zgodności z prawem Unii Europejskiej różnych krajowych ograniczeń odnoszących się do prowadzenia różnych etapów krajowych postępowań sądowych. Wydaje się, że stosowanie tych przepisów proceduralnych mogłoby ograniczać pełne wykonywanie orzeczeń prejudycjalnych wydawanych wcześniej w toku postępowania głównego.

34. Pytania trzecie i szóste zmierzają zasadniczo do ustalenia, czy nieuwzględnienie jako ewentualnej przesłanki ponownego rozpoznania sprawy domniemanego niewykonania w postępowaniu głównym orzeczenia prejudycjalnego Trybunału wydanego wcześniej w tym postępowaniu jest zgodne z wymogami równoważności i skuteczności.

35. Pytania pierwsze, drugie, ósme i dziesiąte odnoszą się do różnych aspektów odpowiedzialności państwa członkowskiego za domniemane uchybienia sądów krajowych, a w szczególności Fővárosi Törvényszék (sądu powszechnego w Budapeszcie).

36. Po drugie, dokonując przegrupowania i przeformułowania pytań, trzeba również podkreślić, że w tym zmienionym kształcie dotyczą one wyłącznie wykładni prawa Unii. W formie, w jakiej ujął je sąd odsyłający, zawierały szereg opartych na odgórnych założeniach ocen i wniosków dotyczących stanu faktycznego czy też poszlak. Odpowiadając na pytania postawione w ten sposób, Trybunał byłby zatem w efekcie zmuszony do oceny określonej interpretacji okoliczności faktycznych czy też prawa krajowego, a nawet do potwierdzenia sugestii dotyczących określonych praktyk na szczeblu krajowym. Nie jest to jednak rolą Trybunału w postępowaniu w sprawie wydania orzeczenia w trybie

8 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 31 stycznia 2017 r., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, pkt 56); z dnia 8 marca 2018 r., Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, pkt 18); z dnia 13 czerwca 2018 r., Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, pkt 29).

9 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 11 września 2014 r., B. (C-394/13, EU:C:2014:2199, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 38).

prejudycjalnym. Ocena okoliczności faktycznych należy wyłącznie do sądu odsyłającego [10]. W związku z powyższym chcę wyraźnie podkreślić, że odpowiedzi, które mają zostać udzielone w niniejszej sprawie, dotyczą wyłącznie aspektów prawa Unii Europejskiej podniesionych przez sąd odsyłający w ramach trzech grup zagadnień określonych powyżej. W żadnym razie nie zawierają one akceptacji ani potwierdzenia stwierdzeń dotyczących okoliczności faktycznych i ocen zawartych w pytaniach w ich oryginalnym kształcie.

37. Po trzecie, kolejna kwestia, która może budzić wątpliwości co do dopuszczalności, to znaczenie niektórych pytań dla postępowania głównego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwa wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedłożone mu pytania [11].

38. W niniejszej sprawie, jak potwierdzono na rozprawie, przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym jest, ściśle rzecz biorąc, domniemana szkoda wyrządzona przez Fővárosi Törvényszék (sąd powszechny w Budapeszcie) – sąd (ostatniej instancji) rozstrzygający w sprawie wznowienia postępowania – poprzez zarówno odmowę wznowienia postępowania, jak i niewystąpienie z nowym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przed wydaniem tego rozstrzygnięcia. Można by zatem zasugerować, że pytania, które nie są bezpośrednio związane z powództwem o odszkodowanie zawisłym przed sądem odsyłającym, należy uznać za niedopuszczalne, ponieważ nie odnoszą się one bezpośrednio do konkretnego przedmiotu sporu przed sądem odsyłającym.

39. Uważam jednak, że trudno przyjąć tak ścisłą logikę. Na poziomie strukturalnym byłoby to sprzeczne z dość przychylnym podejściem Trybunału do kwestii istotnego znaczenia pytań zadawanych przez sądy krajowe [12]. „Duch współpracy" i „domniemanie posiadania znaczenia dla sprawy" zostałyby w efekcie zmienione przez Trybunał, gdyby interpretował on za sąd krajowy jego własny zakres sprawy i postępowania, a następnie – na podstawie tej wykładni (prawa krajowego i okoliczności faktycznych) – decydował o tym, jakie pytania sąd ten może zadać.

40. Ponadto, na poziomie rozpatrywanej sprawy, takie podejście nie byłoby także odpowiednie, biorąc pod uwagę jej konkretny kontekst. Pytania zadane przez sąd odsyłający są istotnie częścią złożonej historii postępowania sądowego, składającej się z wzajemnie powiązanych elementów. Nie jest to łatwe zadanie, aby – wyłącznie na podstawie postanowienia odsyłającego – nawigować i rozplątywać wszystkie zawiłości krajowego postępowania stanowiącego tło niniejszej sprawy, w szczególności w odniesieniu do ciągu samych postępowań. A fortiori, jeszcze trudniejsze może być potem kategoryczne stwierdzenie, który z tych etapów postępowania jest lub nie jest istotny dla ewentualnego roszczenia odszkodowawczego.

41. Jak już sugerowałem we wprowadzeniu do niniejszej opinii, faktycznie odbyły się trzy „rundy" [13] sporu prawnego. Pierwsza runda obejmowała szereg rozstrzygnięć co do istoty sprawy. Składała się ona z kontroli (administracyjnej) dokonanej przez komisję arbitrażową, po której doszło do wydania orzeczeń w pierwszej i drugiej instancji, a następnie do kasacji wniesionej do Kúria (sądu najwyższego)

10 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 43); z dnia 26 maja 2011 r., Stichting Natuur en Milieu i in. (od C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, pkt 47); a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 37).

11 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 31 stycznia 2017 r., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, pkt 56); z dnia 8 marca 2018 r., Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, pkt 18); z dnia 13 czerwca 2018 r., Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, pkt 29).

12 Zobacz orzecznictwo cytowane powyżej w przypisach 8 i 9.

13 Pragnę podkreślić, że termin „runda" to jedynie mój skrót na określenie trzech odrębnych faz sporu prawnego w kontekście niniejszej sprawy.

oraz skargi konstytucyjnej. Druga runda obejmowała wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy wraz z postępowaniem odwoławczym w tym zakresie. Trzecia runda obejmuje powództwo będące przedmiotem postępowania głównego, a mianowicie kwestię odpowiedzialności państwa członkowskiego za podnoszone uchybienia sądów krajowych.

42. Wszystkie trzy rundy łączy wspólny wątek – domniemane niewykonanie przez sądy krajowe, na przestrzeni tych różnych rund, orzeczenia prejudycjalnego wydanego przez Trybunał na etapie rundy pierwszej. Trzeba przyznać, że nie doszłoby do rundy drugiej, a fortiori zaś również do trzeciej, gdyby nie domniemane naruszenie, które miało miejsce w pierwszej. W związku z tym odniesienie się do – aktualnie będącej w toku – rundy trzeciej oraz, w szerszym ujęciu, konsekwencji, jakie wynikają z domniemanego niewykonania orzeczenia prejudycjalnego w rundzie pierwszej, wymaga bezwzględnie rozpatrzenia krajowego postępowania w całości. Istotnie trudno byłoby sztucznie rozdzielić poszczególne postępowania, ponieważ ewentualne nieprawidłowości, do których doszło w rundzie pierwszej, rozlewają się na rundę drugą, a te, do których doszło w rundzie drugiej, na trzecią. Lub też, w odwrotnej kolejności, jeżeli w świetle prawa Unii Europejskiej nie ma obowiązku ponownego rozpoznania sprawy, w efekcie odpada cel trzeciej rundy sporu prawnego. Idąc dalej, jeżeli w rundzie pierwszej miałoby nie dojść do żadnych nieprawidłowości, dwie pozostałe rundy stają się bezcelowe, a odpowiedź dotycząca obowiązków sądów krajowych w tej pierwszej rundzie sprawia, że nie ma już konieczności jakiejkolwiek dalszej wykładni prawa Unii Europejskiej.

43. Ponadto trudno jest też analizować działanie sądu drugiej instancji (w momencie otrzymania orzeczenia prejudycjalnego), nie uwzględniając przy tym również kontroli administracyjnej dokonanej przez komisję arbitrażową, ponieważ wydaje się, że główną przyczyną niewykonania orzeczenia prejudycjalnego Trybunału w całości był przepis proceduralny, który ogranicza zakres sporu sądowego do zarzutów podniesionych pierwotnie przed tą komisją [14]. Zgodnie z tym przepisem wszystkie zarzuty dotyczące domniemanej niezgodności postępowania o udzielenie zamówienia z prawem Unii Europejskiej muszą być podniesione już na etapie postępowania przed komisją arbitrażową. Następnie przed sądami badającymi rozstrzygnięcie tej komisji, takimi jak – w niniejszej sprawie – sądy pierwszej i drugiej instancji, nie można już podnosić żadnych nowych zarzutów.

44. Uważam, że w takich okolicznościach trudno byłoby stwierdzić kategorycznie, że pytania dotyczące pierwszej czy też drugiej rundy sporu prawnego na szczeblu krajowym są niedopuszczalne, ponieważ nie mają żadnego związku z postępowaniem zawisłym przed sądem odsyłającym. Jak wyraźnie widać, związek ten występuje.

45. Mimo to mogę jedynie powtórzyć, że ustalenie, czy sądy krajowe prawidłowo zastosowały prawo Unii Europejskiej – a tym bardziej prawo krajowe – w każdej ze wspomnianych rund z pewnością nie należy do Trybunału. Zadaniem Trybunału nie jest też ocena tego, czy ścieżka postępowania, jaką wybrał Hochtief Węgry, była prawidłowa, czy też powinien on był wnieść powództwo odszkodowawcze bezpośrednio przeciwko Kúria (sądowi najwyższemu), po pierwszej rundzie, jak zasugerował na rozprawie rząd węgierski.

46. W związku z tym, w świetle standardowego orzecznictwa Trybunału [15], pytania zadane przez sąd odsyłający – przeformułowane i rozumiane w sposób przedstawiony powyżej [16] – są moim zdaniem dopuszczalne, z wyjątkiem pytań siódmego i dziewiątego.

14 Należy zauważyć, że etap ten może mieć znaczenie w niniejszym kontekście również z innego powodu, ponieważ Komisja zasugerowała na rozprawie, że w świetle linii orzeczniczej wywodzącej się od wyroku w sprawie Kühne & Heitz mógłby istnieć obowiązek wznowienia kontroli administracyjnej przed komisją arbitrażową (zobacz część C niniejszej opinii poniżej).

15 Przedstawionego w pkt 30 i 37 powyżej.

16 Punkty 31–36 powyżej.

47. Pytanie siódme dotyczy konkretnie stopnia precyzyjności, jaki muszą wykazywać wnioski o dokonanie kontroli (administracyjnej) składane do komisji arbitrażowej. Poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy takie wnioski muszą zawierać wyraźny opis naruszenia i wskazywać w precyzyjny sposób konkretny naruszony przepis, podczas gdy w każdym innym postępowaniu administracyjnym i cywilnym wystarczające byłoby przedstawienie okoliczności faktycznych i dowodów na ich poparcie.

48. Nawet przy wszystkich ustępstwach, o których mowa powyżej, nie rozumiem, w jaki sposób pytanie siódme mogłoby mieć jakiekolwiek znaczenie dla rozstrzygnięcia niniejszego sporu. Żadna ze stron, w tym Hochtief Węgry, nie zasugerowała, że rozpatrywany przepis jest tak surowy, że uniemożliwia czy też czyni nadmiernie trudnym zastosowanie prawa Unii Europejskiej, w szczególności w formie wydanego wcześniej orzeczenia Trybunału, oraz zapewnienie skutecznej ochrony sądowej w sprawach dotyczących udzielania zamówień publicznych. Nie ma po prostu żadnych dalszych informacji dotyczących tego, w jaki sposób przepis ten byłby istotny dla celów niniejszej sprawy.

49. Pytanie dziewiąte dotyczy z kolei kwestii tego, czy prawo Unii Europejskiej zezwala organom i sądom krajowym na to, by konsekwentnie odrzucały środki prawne wnoszone przez Hochtief Węgry w sytuacji, kiedy są one kosztowne i czasochłonne, a właściwe przepisy prawa krajowego mają uniemożliwiać skarżącym dochodzenie odszkodowania za szkody wyrządzone przez sądy krajowe przy sprawowaniu funkcji sądowniczej.

50. W tym przypadku sąd krajowy nie zadaje tak naprawdę pytania, lecz zmierza raczej do uzyskania potwierdzenia szeregu (dość daleko idących i radykalnych) założeń faktycznych.

2. Uwaga terminologiczna

51. W anglojęzycznej wersji (a także w kilku innych wersjach językowych) pytań opublikowanych w Dzienniku Urzędowym [17] na określenie różnego rodzaju środków prawnych omawianych w niniejszej sprawie posłużono się słowem „review". Problem z powszechnym używaniem tak ogólnego pojęcia polega na tym, że nie określa ono precyzyjnie, do jakiego rodzaju sądowego środka prawnego (i do której z rund sporu prawnego) się odnosi, w szczególności pod kątem rozróżnienia między pierwszą rundą sporu prawnego (kontrolą sądową co do istoty sprawy we właściwym znaczeniu tego słowa) a drugą rundą (wznowieniem czy też ponownym rozpoznaniem sprawy). W związku z powyższym w niniejszej opinii będę konsekwentnie stosował następującą terminologię.

52. „Kontrola administracyjna" dotyczy postępowania przed komisją arbitrażową, która była najwyraźniej pierwszym organem oceniającym zgodność z prawem wymogu ekonomicznego.

53. „Kontrola sądowa" odnosi się do kontroli sądowej decyzji administracyjnej wydanej przez komisję arbitrażową, dokonywanej przed sądami krajowymi, w ramach pierwszej „rundy", przy rozstrzyganiu co do istoty sprawy. Obejmuje to oczywiście pierwsze i drugie instancje, a także kasacje jako nadzwyczajne środki zaskarżenia. Mimo szczególnego charakteru kasacja istotnie nadal dotyczy (głównego) przedmiotu sprawy, a mianowicie zgodności z prawem decyzji wydanej przez komisję arbitrażową.

17 Dz.U. 2018, C 22, s. 26.

54. Pojęcie „ponownego rozpoznania sprawy" będę stosował na określenie nadzwyczajnego środka zaskarżenia, który stanowi sedno drugiej „rundy". Polega on zwykle na wznowieniu i ponownym zbadaniu sprawy, jeżeli w późniejszym czasie wydaje się, że mimo wydania w pierwszej „rundzie" prawomocnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy cieszącego się powagą rzeczy osądzonej nie wzięto pod uwagę pewnych elementów. W kontekście niniejszego postępowania ponowne rozpoznanie sprawy odnosi się do postępowania przewidzianego w art. 260 węgierskiego kodeksu postępowania cywilnego.

B. Wykonanie orzeczenia prejudycjalnego Trybunału w toczącym się krajowym postępowaniu sądowym

55. Pytania czwarte i piąte dotyczą zasadniczo zgodności z prawem Unii Europejskiej różnych ograniczeń przewidzianych w prawie krajowym, które stoją na przeszkodzie pełnemu i prawidłowemu wykonaniu orzeczenia prejudycjalnego Trybunału wydanego w niniejszej sprawie. Dokonując pewnej rekonstrukcji, rozumiem pytanie czwarte w ten sposób, że zmierza ono do ustalenia, czy krajowe przepisy proceduralne, które miały uniemożliwiać uwzględnienie *nowych okoliczności faktycznych na określonym etapie kontroli*, są zgodne z prawem Unii Europejskiej. W związku z tym, jeżeli Trybunał udzieli wskazówek w postaci orzeczenia na wniosek sądu krajowego na etapie odwołania, gdzie zwykle nie można ustalać nowych okoliczności faktycznych, stosowanie tego krajowego przepisu proceduralnego sprawia, że taki rodzaj oceny nie byłby już możliwy. Pytanie piąte koncentruje się bardziej na *nowych kwestiach prawnych*, które można by odrzucić jako *podniesione zbyt późno*, albo przed sądem wyższego szczebla, albo w ramach samej kontroli sądowej, jeżeli te same argumenty lub kwestie prawne nie zostały podniesione na etapie kontroli administracyjnej.

56. Innymi słowy, oba elementy dotyczą, w ten czy inny sposób, podziału zadań w ramach systemu sądownictwa (lub systemu administracyjnego) oraz ekonomii postępowania. Jest rzeczą naturalną, zarówno w krajowych, jak i w unijnych systemach ochrony prawnej, że nie każdą okoliczność faktyczną i nie każdy argument prawny można podnieść na dowolnym etapie postępowania. Obowiązują zasady ogólne dotyczące na przykład dopuszczalnego zakresu kontroli lub koncentracji zarzutów, z pewnością w miarę jak sprawa przechodzi kolejne szczeble systemu sądownictwa.

57. Dość nietypowe jest jednak powoływanie się na takie przepisy w celu uzasadnienia ewentualnej odmowy wykonania wskazówek wydanych przez Trybunał w ramach orzeczenia prejudycjalnego wyłącznie ze względu na fakt, że wskazówek tych udzielono na określonym etapie kontroli sądowej na szczeblu krajowym w postępowaniu głównym. W tej części opinii wyjaśnię, dlaczego, ogólnie rzecz biorąc [18], powoływanie się na te przepisy jest dużym błędem i nie może się utrzymać, jeśli wskazówki udzielone przez Trybunał mają zostać prawidłowo wykonane.

58. Czyniąc to, przypomnę najpierw zakres ciążącego na sądach krajowych obowiązku wykonania rozstrzygnięcia wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym i zawartych tam wskazówek (1). Następnie przejdę do krajowego przepisu proceduralnego, który wydaje się głównym powodem, dla którego orzeczenie wydane przez Trybunał w trybie prejudycjalnym miało nie zostać zastosowane w całości w pierwszej rundzie (2). Wreszcie zbadam, czy w okolicznościach takich jak te występujące w niniejszej sprawie należy odmówić zastosowania takiego przepisu proceduralnego ze względu na to, że stoi on na przeszkodzie prawidłowemu wykonaniu orzeczenia Trybunału (3).

18 Jak już wyjaśniono, co do zasady, w pkt 36 powyżej, oceniam ogólną zgodność z przepisami, nie potwierdzam natomiast, że jakiekolwiek uchybienie tego rodzaju rzeczywiście miało miejsce w konkretnej sprawie. Taka ocena należy do sądu odsyłającego.

1. Obowiązki sądów krajowych po wydaniu orzeczenia w trybie prejudycjalnym

59. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wyrok wydany przez Trybunał w trybie prejudycjalnym wiąże sąd krajowy w zakresie dotyczącym wykładni lub ważności rozpatrywanych aktów instytucji Unii przy rozstrzyganiu sporu *w postępowaniu głównym* [19]. Artykuł 267 TFUE wymaga od sądu odsyłającego, aby zapewnił on *pełną skuteczność* dokonanej przez Trybunał wykładni prawa Unii [20].

60. Poza tym rodzajem mocy wiążącej orzeczenia w trybie prejudycjalnym, którą można by zaklasyfikować jako inter partes, w orzecznictwie Trybunału wyraźnie potwierdzono jedynie moc wiążącą erga omnes uznania przepisów prawa Unii Europejskiej za nieważne [21].

61. Jednak to samo rozumowanie inter partes obejmuje w pełni również wszelkie następne etapy postępowania sądowego *w ramach tego samego* postępowania głównego. W związku z tym, jeżeli o udzielenie wskazówek do Trybunału zwróciłby się na przykład sąd pierwszej instancji, sąd apelacyjny lub sąd najwyższy, do których później trafiłaby ta sama sprawa, również byłyby związane wskazówkami udzielonymi przez Trybunał w tej sprawie. Moim zdaniem stanowi to rozszerzenie mocy wiążącej inter partes, ponieważ przedmiotem rozstrzygnięcia jest nadal ta sama sprawa obejmująca te same okoliczności faktyczne i skierowane pytania prawne. Nie chodzi o (z natury „słabszy") skutek erga omnes występujący w innych sprawach dotyczących innych okoliczności faktycznych i stron, lecz odnoszących się do wykładni tych samych przepisów prawa Unii Europejskiej [22].

62. W praktyce oznacza to w szczególności, że jeśli stwierdzenie o charakterze interpretacyjnym zawarte w orzeczeniu prejudycjalnym wymaga, aby sąd krajowy dokonał określonego rodzaju oceny, oceny tej należy następnie dokonać, aby zapewnić prawidłowe wykonanie tego orzeczenia, a tym samym właściwe stosowanie prawa Unii Europejskiej [23]. A fortiori jest tak w przypadku, kiedy Trybunał w sentencji orzeczenia *wyraźnie* pozostawia sądowi odsyłającemu weryfikację pewnych elementów w celu ustalenia zgodności prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej.

2. Krajowa autonomia proceduralna a skuteczność

63. W swoich uwagach rząd węgierski powołuje się w dużej mierze na zasadę krajowej autonomii proceduralnej, aby podkreślić, że ukształtowanie przepisów proceduralnych i środków zaskarżenia należy do każdego państwa członkowskiego. Ponadto utrzymuje, że w poprzednich sprawach, w tym w rozstrzygnięciu dotyczącym Hochtief AG [24], Trybunał akceptował różne proceduralne ograniczenia kontroli sądowej dotyczące terminu i warunków wniesienia odwołania.

19 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 29); a także z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in. (C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 16).

20 Zobacz na przykład wyrok z dnia 5 lipca 2016 r., Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 28).

21 Zobacz na przykład w odniesieniu do skutków orzeczenia prejudycjalnego stwierdzającego nieważność aktu instytucji wyroki: z dnia 13 maja 1981 r., International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, pkt 12, 13); z dnia 27 lutego 1985 r., Société des produits de maïs (112/83, EU:C:1985:86, pkt 16).

22 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 27 marca 1963 r., Da Costa i in. (od 28/62 do 30/62, EU:C:1963:6); z dnia 4 listopada 1997 r., Parfums Christian Dior (C-337/95, EU:C:1997:517, pkt 29).

23 Oczywiście nie stoi to na przeszkodzie temu, by sąd odsyłający – lub jakikolwiek inny sąd krajowy rozstrzygający w tym samym postepowaniu – zwrócił się do Trybunału o kolejne orzeczenie prejudycjalne, jeśli miałby być zdania, że taki wniosek z jakiegokolwiek powodu jest potrzebny – zobacz na przykład wyroki: z dnia 24 czerwca 1969 r., Milch-, Fett- und Eierkontor (29/68, EU:C:1969:27, pkt 3); z dnia 11 czerwca 1987 r., X (14/86, EU:C:1987:275, pkt 12). Zgodnie z art. 104 ust. 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości „do sądów krajowych należy ocena, czy orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym dostatecznie wyjaśnia sprawę, czy też konieczne jest zwrócenie się do Trybunału z ponownym wnioskiem". Mówiąc wprost, po wydaniu orzeczenia przez Trybunał sąd odsyłający może albo zastosować udzielone wskazówki, albo – w przypadku niezgodzenia się ze stanowiskiem Trybunału – wystąpić z ponownym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Nie ma natomiast możliwości zignorowania udzielonych wskazówek.

24 Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635).

64. Istotnie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w braku przepisów Unii w tym zakresie zadaniem każdego z państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach skarg mających na celu zapewnienie ochrony praw, które podmioty wywodzą z prawa Unii. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak również, że zgodnie z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE zasady proceduralne dotyczące środków zaskarżenia mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) [25].

65. Ponadto sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa Unii są wszelkie przepisy obowiązujące w krajowym porządku prawnym oraz wszelka praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży jego zastosowanie, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania tego prawa, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowych przepisów ustawowych stojących na przeszkodzie pełnej skuteczności prawa Unii [26]. W szczególności krajowe przepisy proceduralne nie mogą naruszać uprawnień przysługujących na mocy art. 267 TFUE sądowi krajowemu oraz spoczywających na nim obowiązków [27].

66. W odniesieniu do kwestii struktury krajowych systemów odwołań i środków zaskarżenia orzecznictwo Trybunału w dużym stopniu odnosi się z poszanowaniem do poszczególnych krajowych tradycji prawnych oraz różnorodności systemów administracyjnych i sądowych państw członkowskich. W związku z tym krajowy system sądowy może mieć charakter bardziej inkwizycyjny lub bardziej kontradyktoryjny, a państwo członkowskie może zdecydować, w jakim stopniu stosuje maksymę iura novit curia. Tak samo granice kontroli sądowej można zwykle ograniczyć do zarzutów, które strony podniosły na etapie kontroli administracyjnej.

67. Jak stwierdził Trybunał, prawo Unii nie wymaga, by sądy krajowe podnosiły z urzędu zarzut naruszenia przepisów tego prawa, jeżeli analiza takiego zarzutu zmuszałaby je do rezygnacji z przypisanej im biernej roli poprzez wyjście poza granice sporu wyznaczone przez jego strony oraz oparcie się na okolicznościach innych niż te, na których strony zainteresowane stosowaniem tych przepisów opierają swoje roszczenie [28]. W szczególności „zasada skuteczności nie nakłada […] na sąd obowiązku uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na prawie wspólnotowym, niezależnie od jego znaczenia dla wspólnotowego porządku prawnego, jeśli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie wspólnotowym” [29].

68. W związku z tym w kontekście kontroli sądowej w sprawach dotyczących udzielania zamówień publicznych Trybunał potwierdził ostatnio, że państwa członkowskie mają prawo ustanawiać przepisy proceduralne, które ograniczają kontrolę sądową pod względem czasu i zakresu, aby zagwarantować skuteczność i szybkość tej kontroli, jeżeli nie powodują w ten sposób, że korzystanie z prawa do wniesienia środka zaskarżenia staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione [30]. Zatem

25 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 54); z dnia 6 października 2015 r., Târșia (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 26, 27); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 21, 22).

26 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 9 marca 1978 r., Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, pkt 22); z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 44); z dnia 4 grudnia 2018 r., The Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána (C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 36).

27 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 5 października 2010 r., Elchinov (C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 25); z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 67); a także z dnia 18 lipca 2013 r., Consiglio Nazionale dei Geologi i Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (C-136/12, EU:C:2013:489, pkt 32).

28 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 22); z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 36); a także z dnia 26 kwietnia 2017 r., Farkas (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 32).

29 Wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 41).

30 Zobacz wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, pkt 50–54 i przytoczone tam orzecznictwo).

zdaniem Trybunału w przypadku powództwa o odszkodowanie prawo Unii Europejskiej nie stoi na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, który ogranicza kontrolę sądową decyzji wydanej przez komisję arbitrażową, zobowiązaną do kontroli w pierwszej instancji decyzji przyjętych przez instytucje zamawiające w ramach postępowań o udzielanie zamówień publicznych, do zbadania jedynie zarzutów podniesionych przed tą komisją [31].

69. Wynika z tego, że podobne ograniczenie proceduralne również powinno być co do zasady możliwe, mutatis mutandis, w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności, takiej jak ta wniesiona w pierwszej rundzie niniejszej sprawy – w świetle prawa Unii Europejskiej sądy krajowe odpowiedzialne za kontrolę rozstrzygnięć komisji arbitrażowej, do której zwrócono się o zbadanie skarg o stwierdzenie nieważności decyzji przyjętych przez instytucje zamawiające w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, mogą odrzucić jako niedopuszczalne wszelkie nowe zarzuty dotyczące okoliczności prawnych, których nie podniesiono przed tą komisją.

3. Wykonanie orzeczenia prejudycjalnego

70. Tym samym, co do zasady i w sprawach, w których Trybunał nie wydał orzeczenia prejudycjalnego, tj. w sytuacji, kiedy sprawa przechodzi w normalnym trybie przez poszczególne etapy krajowego systemu administracyjnego i sądowego, ograniczenia proceduralne tego rodzaju – w warunkach opisanych w poprzedniej części opinii – rzeczywiście są możliwe. Obraz ten zmienia się jednak dość istotnie, jeżeli w ramach takiego postępowania Trybunał udziela wskazówek w postaci orzeczenia prejudycjalnego.

71. Wbrew sugestiom rządu węgierskiego taka sprawa nie jest już przypadkiem, który obejmuje przede wszystkim ograniczenia proceduralne w obszarze krajowej autonomii proceduralnej, do którego można by mechanicznie stosować orzecznictwo omówione w poprzedniej części opinii. Zamiast tego staje się postępowaniem dotyczącym wykonania orzeczenia Trybunału.

72. Co taki zmieniony kontekst miałby w takim razie oznaczać w sprawie takiej jak niniejsza? Co oznaczałby w szczególności dla kwestii podniesionych przez sąd odsyłający, takich jak krajowe przepisy uniemożliwiające uwzględnianie *nowych okoliczności faktycznych na określonym etapie kontroli* (pytanie czwarte) lub niemożność podnoszenia *nowych kwestii dotyczących okoliczności prawnych* na późniejszym etapie kontroli, jeżeli kwestii tych nie podniesiono przed organem administracyjnym (pytanie piąte)?

73. Pragnę zauważyć na wstępie, że jeśli chodzi o pytanie piąte, w kontekście niniejszej sytuacji wydaje się, że strony należycie podniosły przed komisją arbitrażową argument dotyczący nieadekwatności wymogu ekonomicznego, która stanowi kość niezgody [32].

74. Jednak nawet jeśli nie ustalono tego jako okoliczności faktycznej, co podlega oczywiście ocenie sądu krajowego, moim zdaniem odpowiedź na oba pytania zadane przez sąd odsyłający jest zasadniczo stosunkowo prosta – takie krajowe przepisy ograniczające można oczywiście utrzymać, *jeśli* zapewnia się, że sąd krajowy wdroży i w pełni zastosuje wskazówki udzielone przez Trybunał w sprawie, w której wystąpiono z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

75. Może to nastąpić na różne sposoby. Jeżeli sąd krajowy, który zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest właściwy, aby dokonać tego rodzaju kontroli w świetle prawa krajowego (aby zbadać adekwatność wymogu ekonomicznego), musi on dokonać takiej kontroli samodzielnie i wykazać w toku swojego rozumowania, że to uczynił. Jeżeli sąd ten miałby nie mieć właściwości w tym zakresie, ponieważ jest na przykład sądem apelacyjnym lub sądem

31 Zobacz wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, pkt 58).

32 Punkt 11 powyżej.

najwyższym, którego zakres kontroli jest ograniczony lub nie może obejmować oceny nowych dowodów, a taka ocena jest nadal istotna dla danej sprawy, wówczas taki sąd krajowy może mieć do dyspozycji kilka opcji. Po pierwsze, może uchylić dane rozstrzygnięcie i odesłać sprawę do właściwego organu administracyjnego lub sądowego, który jest właściwy w świetle prawa krajowego, aby badać adekwatność wymogu ekonomicznego zgodnie z orzeczeniem prejudycjalnym (tj. do sądu pierwszej instancji, jeżeli jest on właściwy do oceny kwestii faktycznych, lub do komisji arbitrażowej). Alternatywnie, dany sąd krajowy powinien nie stosować krajowych przepisów proceduralnych, które ograniczają jego właściwość, i samemu dokonać takiej oceny. Wybór między tymi różnymi opcjami należy do każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem że organ krajowy, administracyjny lub sądowy, ostatecznie zapewnia prawidłowe zastosowanie orzeczenia prejudycjalnego Trybunału [33].

76. Z pewnością nie wolno jednak pozwolić na to, by ze względu na mechaniczne stosowanie krajowych przepisów ograniczających wykonanie wyroku Trybunału na szczeblu krajowym zamieniło się w przysłowiowy paragraf 22, gdzie nikt nie czuje się odpowiedzialny za zapewnienie skutecznego wykonania orzeczenia prejudycjalnego Trybunału.

4. Wniosek częściowy

77. Z art. 4 ust. 3 TUE i art. 267 TFUE wynika, że sąd krajowy wykonujący orzeczenie prejudycjalne, o które wcześniej zwrócono się do Trybunału, musi w pełni wykonać zawarte w nim wskazówki. Jeżeli wykonanie wskazówek Trybunału wymaga dokonania określonego rodzaju lub zakresu oceny, którego normalnie nie dokonuje dany sąd odsyłający, sąd ten jest zobowiązany albo nie stosować krajowych przepisów proceduralnych ograniczających jego właściwość w tym zakresie, albo uchylić rozpatrywane rozstrzygnięcie i skierować sprawę na właściwy szczebel sądowy – lub nawet administracyjny – gdzie takiej oceny można dokonać w całości.

C. Ponowne rozpoznanie sprawy (obowiązek w tym zakresie)

78. Przechodząc do kwestii odnoszących się do drugiej rundy sporu prawnego na szczeblu krajowym, można zauważyć, że pytania trzecie i szóste zmierzają do ustalenia, czy nieuwzględnienie jako ewentualnej przesłanki ponownego rozpoznania sprawy domniemanego niewzięcia w należyty sposób pod uwagę w pierwszej rundzie wydanego w niej orzeczenia prejudycjalnego Trybunału (na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez sąd apelacyjny) jest zgodne z zasadą skutecznej ochrony sądowej. W szczególności, pytanie trzecie należy rozumieć w ten sposób, że zmierza ono do ustalenia, czy na gruncie prawa Unii Europejskiej istnieje ewentualny obowiązek, który wymagałby od państw członkowskich zezwalania na ponowne rozpoznanie sprawy, w ramach nadzwyczajnego środka zaskarżenia przewidzianego w prawie krajowym, w sprawie takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego. Poprzez pytanie szóste sąd odsyłający pragnie natomiast dowiedzieć się, czy zgodnie z wymogiem równoważności należy zezwalać na ponowne rozpoznanie sprawy w wypadku domniemanego nieprawidłowego uwzględnienia orzeczenia prejudycjalnego Trybunału w postępowaniu głównym co do istoty sprawy, jeżeli jednocześnie czasie prawo krajowe najwyraźniej zezwala na ponowne rozpoznanie sprawy w podobnym przypadku (nowego) wyroku trybunału konstytucyjnego.

79. Pytanie skierowane do Trybunału zmierza zatem w rzeczywistości do ustalenia, czy prawo Unii Europejskiej, a w szczególności zasada skutecznej ochrony sądowej, wymaga „wznowienia" sprawy, w której wydano prawomocne orzeczenie sądowe, w celu uwzględnienia uprzedniego wyroku Trybunału, którego jakoby nie wzięto w całości pod uwagę w toku postępowania co do istoty sprawy.

33 Oznacza to, że z pewnością nie można pozwolić na wystąpienie „negatywnego sporu kompetencyjnego", w którym żaden organ ani sąd nie będzie ostatecznie brał odpowiedzialności – zob., podobnie, moją opinię w sprawie Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:494, pkt 111–112).

80. Moim zdaniem odpowiedź na to pytanie jest przecząca.

1. Zakres obowiązku wznawiania postępowań, w których wydano prawomocne orzeczenia sądowe

81. Jak wskazano w poprzedniej części niniejszej opinii, sądy krajowe są zobowiązane do wykonania wskazówek udzielonych na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który same kierują do Trybunału (moc wiążąca inter partes). Ponadto muszą one również przestrzegać orzecznictwa Trybunału w kwestii wykładni lub ważności prawa Unii Europejskiej, na podstawie którego orzekają w danej sprawie (moc wiążąca erga omnes). Wspólnym mianownikiem w obu tych przypadkach jest to, że orzeczenia Trybunału, które należy wziąć pod uwagę, *istnieją* w momencie, kiedy sąd krajowy dokonuje rozstrzygnięcia.

82. Co do zasady nie istnieje natomiast w świetle prawa Unii Europejskiej obowiązek, aby *wznawiać* postępowania w sprawach, w których wydano prawomocne orzeczenia sądowe *przed* wydaniem przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nawet jeśli wznowienie sprawy umożliwiałoby usunięcie z krajowego porządku prawnego sytuacji, która jest niezgodna z prawem Unii Europejskiej.

83. Istotnie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasada pewności prawa i będąca jej emanacją zasada powagi rzeczy osądzonej [34] mają pierwszorzędne znaczenie zarówno w porządku prawnym Unii Europejskiej, jak i w krajowych porządkach prawnych [35]. W świetle tych zasad Trybunał orzekł, że prawo Unii nie wymaga, aby w celu uwzględnienia wykładni odpowiedniego przepisu tego prawa przyjętej przez Trybunał po wydaniu przez organ sądowy orzeczenia posiadającego powagę rzeczy osądzonej organ ten był co do zasady zobowiązany do zmiany tego orzeczenia [36]. Co do zasady nie ma zatem obowiązku, aby wznawiać postępowania, w których wydano prawomocne orzeczenia sądowe niezgodne z *późniejszym* orzeczeniem Trybunału.

84. To prawda, że Trybunał uznał dwa wyjątki od zasady, zgodnie z którą nie trzeba wznawiać postępowań, w których wydano prawomocne rozstrzygnięcia, w celu zapewnienia zgodności z prawem Unii Europejskiej.

85. Pierwszy wyjątek, który wynika z wyroku w sprawie Kühne & Heitz, to nałożony na organy *administracyjne* obowiązek ponownego rozpatrzenia ostatecznych decyzji administracyjnych w celu uwzględnienia wykładni dokonanej w późniejszym czasie przez Trybunał, jeżeli spełnione są określone przesłanki [37]. Jednak wyjątek ten pociąga za sobą jedynie obowiązek wznawiania postępowań, w których wydano ostateczne decyzje *administracyjne*, nie zaś orzeczenia sądowe [38].

86. Drugi wyjątek określono w wyroku Trybunału w sprawie Lucchini, w którym uznał on, że prawo Unii Europejskiej stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu prawa krajowego wprowadzającego zasadę powagi rzeczy osądzonej, w przypadku gdy jego stosowanie uniemożliwia odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa Unii Europejskiej [39]. Uzasadnieniem dla tego wyjątku było to, że

34 Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 46).

35 Przykład z ostatniego czasu można znaleźć w wyroku z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 52). Zobacz także wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38); z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 20); z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 58) lub z dnia 6 października 2015 r., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 28).

36 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 60); z dnia 6 października 2015 r., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 38).

37 Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. (C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28).

38 Zobacz wyrok z dnia 16 marca 2006 r., Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, pkt 23).

39 Wyrok z dnia 18 lipca 2007 r. (C-119/05, EU:C:2007:434, pkt 63).

skoro rozstrzygnięcie krajowe wydano z naruszeniem podziału kompetencji między państwa członkowskie a Unię Europejską, nie może ono w ogóle uzyskać powagi rzeczy osądzonej. Następnie Trybunał podkreślił wyjątkowy charakter wyroku w sprawie Lucchini, zauważając, że został on wydany w bardzo szczególnej sytuacji związanej ze wspomnianym wyżej podziałem kompetencji [40].

87. Żaden z tych wyjątków nie wydaje się mieć bezpośredniego znaczenia dla niniejszej sprawy. W związku z tym punkt wyjścia jest taki, że w niniejszej sprawie znajduje zastosowanie zasada ogólna – nie ma ogólnego obowiązku wznawiania postępowań, w których wydano prawomocne orzeczenia sądowe, w celu zapewnienia ich zgodności z późniejszym rozstrzygnięciem Trybunału [41].

88. Jednak mimo że prawo Unii Europejskiej nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wprowadzania nowych środków prawnych [42], to jeżeli prawo krajowe przewiduje taką możliwość, prawodawstwo to musi być zgodne nie tylko z wymogiem równoważności, ale też z wymogiem skuteczności [43]. Konieczne jest zatem przejście do analizy przewidzianego w prawie krajowym środka zaskarżenia, jakim jest ponowne rozpoznanie sprawy.

2. Ponowne rozpoznanie sprawy w świetle prawa krajowego

89. Wydaje się, że w prawie węgierskim ponowne rozpoznanie sprawy regulują art. 260 ust. 1 lit. a) i art. 260 ust. 2 kodeksu postępowania cywilnego. Zdaniem rządu węgierskiego przepisy dotyczące ponownego rozpoznania sprawy nie mają zastosowania w przypadkach takich jak ten będący przedmiotem niniejszego postępowania, ponieważ celem tego środka zaskarżenia jest wyłącznie uwzględnienie nowych elementów stanu *faktycznego*, nie zaś nowych elementów stanu *prawnego*. Hochtief Węgry twierdzi natomiast, że ponowne rozpoznanie sprawy może służyć wykonaniu orzeczenia prejudycjalnego wydanego przez Trybunał w postępowaniu głównym, które nie zostało jednak wzięte pod uwagę ze względów proceduralnych. Komisja uważa z kolei, że ustalenie, czy art. 260 ust. 1 kodeksu postępowania cywilnego zezwala na ponowne rozpoznanie sprawy w sytuacji, kiedy sądy krajowe nie uwzględniły należycie orzeczenia prejudycjalnego Trybunału, należy do sądu odsyłającego.

90. W dużej mierze podzielam stanowisko Komisji. To do sądu odsyłającego, który jest jedynym organem uprawnionym do dokonywania wiążącej wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy w świetle tych przepisów ponowne rozpoznanie sprawy byłoby możliwe w sytuacji, kiedy miano nie uwzględnić należycie orzeczenia prejudycjalnego, które istniało już w momencie wydawania prawomocnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.

91. Ośmielę się sformułować jedynie dwie uwagi. Rozumiem ogólny charakter (nadzwyczajnego) środka zaskarżenia w postaci ponownego rozpoznania sprawy w ten sposób, że jego stosowanie ogranicza się zwykle do spraw, w których po uprawomocnieniu się orzeczenia wydanego na szczeblu krajowym okazuje się, że sąd krajowy nie wziął lub nie mógł wziąć pod uwagę przy jego wydaniu określonych okoliczności faktycznych.

40 Wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 61).

41 Istotnie stanowi to, według mojej wiedzy, ogólną zasadę prawa wspólną dla państw członkowskich, ponieważ również w krajowych systemach prawnych, które znam, późniejszej zmiany w orzecznictwie sądu wyższego szczebla / sądu najwyższego (polegającej na wyjaśnieniu lub odejściu od dotychczasowej linii orzeczniczej) nie uważa się, co do zasady, za wystarczający powód wznawiania postępowań, w których wydano wcześniej prawomocne rozstrzygnięcia przy zastosowaniu poprzedniej opinii prawnej.

42 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 51).

43 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 10 lipca 2014 r., Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, pkt 62); z dnia 6 października 2015 r., Târşia (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 30).

92. Dość zaskakujące byłoby stosowanie tego toku rozumowania do orzeczenia Trybunału interpretującego prawo Unii Europejskiej, które istniało i było znane w momencie wydania wcześniejszego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy. Po pierwsze, trudno uznać takie orzeczenie za nową *okoliczność faktyczną*. Po drugie, orzeczenie to bez wątpienia istniało i było znane w chwili wydania pierwotnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, a tym samym trudno zaklasyfikować je jako coś *nowego*, co wyszło na jaw dopiero w późniejszym czasie.

93. W związku z tym, prima facie, w ogólnym rozumieniu tego, na czym zwykle polega ponowne rozpoznanie sprawy, trudno zrozumieć, jak ten nadzwyczajny środek zaskarżenia miałby być stosowany w celu usunięcia domniemanych uchybień we właściwym stosowaniu wskazówek w zakresie interpretacji *prawa*, które bez wątpienia istniały i *były znane* w momencie wydania pierwotnego rozstrzygnięcia na szczeblu krajowym.

3. Równoważność w odniesieniu do skarg konstytucyjnych?

94. W tym kontekście należy jednak odnieść się do jeszcze jednego argumentu – sugerowanej *równoważności* w odniesieniu do skarg konstytucyjnych. Według Hochtief Węgry w okolicznościach niniejszego postępowania powinno się zezwolić na ponowne rozpoznanie sprawy ze względu na to, że nie uwzględniono orzeczenia prejudycjalnego Trybunału, ponieważ prawo krajowe przewiduje ponowne rozpoznanie sprawy w sytuacji, kiedy Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) uznaje następnie za niekonstytucyjną normę prawną, którą sąd powszechny zastosował w swoim prawomocnym orzeczeniu. To w tym kontekście sąd krajowy odwołuje się w pytaniu szóstym do wyroku Trybunału w sprawie Transportes Urbanos y Servicios Generales.

95. Sprawa Transportes Urbanos y Servicios Generales rzeczywiście wykazuje pewne podobieństwa do niniejszej sprawy. W orzeczeniu tym Trybunał uznał, że prawo Unii, a w szczególności zasada równoważności, stoi na przeszkodzie stosowaniu normy, na podstawie której skargi o stwierdzenie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa oparte na naruszeniu prawa Unii stwierdzonym wyrokiem Trybunału podlegają warunkowi, zgodnie z którym konieczne jest uprzednie wyczerpanie wszystkich środków odwoławczych od niekorzystnego aktu administracyjnego, jeżeli skargi te nie podlegają takiemu warunkowi w sytuacji, kiedy są oparte na naruszeniu konstytucji stwierdzonym przez Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny, Hiszpania)[44]. Należy jednak zauważyć, że Trybunał doszedł do tego wniosku po stwierdzeniu, że *jedyna* różnica istniejąca między tymi dwoma środkami prawnymi polega na fakcie, że naruszenia prawa, będące ich podstawą, stwierdzone zostały odpowiednio przez Trybunał i Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny). Trybunał orzekł, że sama ta okoliczność, *w braku jakiejkolwiek innej różnicy* między tymi środkami prawnymi, nie jest wystarczająca, by zróżnicować je z punktu widzenia zasady równoważności[45].

96. Ostatnio w wyroku w sprawie XC i in. Trybunał podkreślił znaczenie wyraźnego podobieństwa między rozpatrywanymi środkami zaskarżenia z uwzględnieniem *przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów tych środków zaskarżenia* jako warunku zastosowania zasady równoważności[46]. Trybunał zbadał następnie, w świetle tych aspektów, czy z jednej strony środek zaskarżenia pozwalający na ponowne rozpoznanie sprawy karnej, która zakończyła się wydaniem orzeczenia cieszącego się powagą rzeczy osądzonej, ze względu na późniejsze stwierdzenie naruszenia Europejskiej konwencji o ochronie praw człowiek i podstawowych wolności lub jednego z jej protokołów oraz, z drugiej strony, środek zaskarżenia mający na celu ochronę praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, można by uznać za podobne środki zaskarżenia.

44 Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 46, 48).

45 Wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r., Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 43, 44).

46 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 27).

97. Trybunał doszedł do wniosku, że różnice pomiędzy tymi środkami zaskarżenia są tego rodzaju, że nie można ich uznać za podobne. Zauważył w szczególności, że ten pierwszy rodzaj środków zaskarżenia wprowadzono co do zasady po to, by zezwolić na wznawianie postępowań, w których wydano orzeczenie cieszące się powagą rzeczy osądzonej. Natomiast ramy konstytucyjne Unii Europejskiej gwarantują każdej osobie możliwość uzyskania skutecznej ochrony praw przyznanych jej przez porządek prawny Unii, nawet przed wydaniem *prawomocnego* orzeczenia krajowego [47].

98. Podobnie jak wyrok w sprawie XC i in., przepis prawa krajowego przywołany w niniejszej sprawie, który pozwala na wznowienie postępowania, w którym na szczeblu krajowym wydano prawomocne rozstrzygnięcie, ze względu na nowe orzeczenie Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) jest konsekwencją mechanizmu kontroli konstytucyjnej, przewidzianej w art. 361 lit. a) kodeksu postępowania cywilnego. Istotnie przepis ten, który przewiduje nadzwyczajny środek zaskarżenia pozwalający na uwzględnienie orzeczenia Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego), może być zastosowany wyłącznie w odniesieniu do konkretnego orzeczenia, które, po uprawomocnieniu się, było podstawą wniesienia skargi konstytucyjnej. Innymi słowy, w przypadkach, w których taka (abstrakcyjna) kontrola konstytucyjna jest możliwa wyłącznie po wydaniu prawomocnego orzeczenia sądowego, jedynym sposobem odzwierciedlenia tej kontroli konstytucyjnej i ewentualnego usunięcia naruszenia konstytucji w danej sprawie jest wznowienie postępowania.

99. Mechanizm i tok rozumowania odnoszące się do tej przesłanki wznowienia postępowania bardzo różnią się od mechanizmu wydawania orzeczeń prejudycjalnych, który z definicji działa w momencie, kiedy postępowanie krajowe jest nadal w toku, zanim można wydać prawomocne rozstrzygnięcie na szczeblu krajowym. W związku z tym nie ma potrzeby, aby w celu uwzględnienia wskazówek Trybunału wznawiać postępowanie, w którym wydano prawomocne rozstrzygnięcie.

100. Z tych powodów, jak argumentowałem ostatnio bardziej szczegółowo w opinii w sprawie Călin, wykonanie i skutki wiążące inter partes orzeczenia prejudycjalnego Trybunału z jednej strony oraz orzeczenia krajowego sądu konstytucyjnego w ramach sprawowania kontroli konstytucyjnej z drugiej strony (lub też na przykład orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie będącej podstawą skargi na szczeblu krajowym) to środki zaskarżenia, które różnią się pod względem strukturalnym [48]. Ich przedmiot, podstawa oraz istotne elementy są po prostu różne.

101. Można dodać, że sytuacja mogłaby być inna, gdyby prawo krajowe miało zezwalać na prejudycjalną kontrolę konstytucyjności na wniosek sądu krajowego kierowany do Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego). W tym względzie, jeżeli rozumiem ten argument prawidłowo, rząd węgierski wydawał się sugerować na rozprawie, że zezwolono by również na ponowne rozpoznanie sprawy, gdyby Alkotmánybíróság (trybunał konstytucyjny) nie wydał orzeczenia *po* wydaniu prawomocnego rozstrzygnięcia sądowego w postępowaniu głównym, lecz zrobił to *wcześniej*, w toku postępowania co do istoty sprawy [49].

102. Przyznam, że gubię się nieco w tej kwestii. Gdyby tak było, a istotnie szereg krajowych systemów konstytucyjnych uznaje (również) prejudycjalną kontrolę konstytucyjności, zwykle na wniosek sędziego sądu (powszechnego) na szczeblu krajowym, trudno mi zrozumieć, w jaki sposób przepisy dotyczące ponownego rozpoznania sprawy miałyby znaczenie w takich przypadkach. Należałoby raczej założyć, że po skierowaniu wniosku o prejudycjalne zbadanie konstytucyjności sędzia sądu powszechnego czeka na orzeczenie sądu konstytucyjnego, a po jego wydaniu wykonuje je, rozstrzygając pierwotny

47 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 33, 46, 47).

48 Zobacz moja opinia w sprawie Călin (C-676/17, EU:C:2019:94, pkt 66–79).

49 Należy zauważyć w tym względzie, że wśród przesłanek złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie sprawy w art. 260 ust. 1 lit. a) kodeksu postępowania cywilnego istotnie wymienia się nie tylko nowe okoliczności faktyczne, ale też „prawomocne rozstrzygnięcie sądowe lub administracyjne". Odpowiedź na pytanie, co dokładnie obejmuje to sformułowanie, znów należy do sądu krajowego.

spór. Jeżeli tak jest, taka prejudycjalna kontrola konstytucyjności mogłaby istotnie być pod względem funkcjonalnym równoważna wobec wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez Trybunał. Nie byłoby wtedy jednak potrzeby, aby istniały jakiekolwiek szczególne przepisy dotyczące ponownego rozpoznania sprawy w tego rodzaju postępowaniu.

103. Tak czy inaczej, gdyby sąd odsyłający miał stwierdzić, że i) krajowe przepisy regulujące ponowne rozpoznanie sprawy dotyczą również orzeczeń Alkotmánybíróság (trybunału konstytucyjnego) wydanych w toku postępowania głównego, tj. przed wydaniem przez sąd powszechny prawomocnego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, oraz że ii) pod względem stosowania kryteriów dotyczących wymogu równoważności omówionych w niniejszej części opinii taki rodzaj kontroli jest istotnie równoważny wobec wykonania uprzedniego orzeczenia Trybunału wydanego na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zgodnie z wymogiem równoważności musiano by zezwolić na ponowne rozpoznanie sprawy również w tym drugim rodzaju sytuacji.

4. Bezpośrednie czy pośrednie zastosowanie wyroku w sprawie Kühne & Heitz?

104. Ostatnia kwestia, do której należy się odnieść w związku z problemem ponownego rozpoznania sprawy, dotyczy wyroku w sprawie Kühne & Heitz [50]. Orzeczenie to istotnie było obszernie cytowane przez sąd odsyłający, a także strony w pisemnej i ustnej fazie postępowania przed Trybunałem.

105. W sprawie tej stwierdzono, że w świetle prawa Unii Europejskiej istnieje obowiązek ponownego rozpatrzenia ostatecznych decyzji administracyjnych, jeżeli i) organ administracyjny posiada zgodnie z prawem krajowym uprawnienie do zmiany tej decyzji; ii) dana decyzja administracyjna stała się ostateczna w następstwie wyroku sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji; iii) wyrok taki został oparty na błędnej, w świetle późniejszego orzecznictwa Trybunału, wykładni prawa Unii Europejskiej przyjętej bez przedłożenia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz iv) zainteresowany zwrócił się do organu administracyjnego niezwłocznie po powzięciu wiedzy na temat wspomnianego orzeczenia [51].

106. Podczas gdy Hochtief Węgry utrzymywał, że ta linia orzecznicza powinna być stosowana *w drodze analogii* również do prawomocnych orzeczeń sądowych, Komisja zasugerowała na rozprawie, że w odniesieniu do decyzji (administracyjnej) komisji arbitrażowej można by ewentualnie rozważyć *bezpośrednie* zastosowanie tego toku rozumowania. W niniejszej części opinii zbadam oba te scenariusze.

107. Po pierwsze, jeśli chodzi o możliwość zastosowania w drodze analogii (lub w drodze wykładni rozszerzającej) wyroku w sprawie Kühne & Heitz w niniejszej sprawie, należy zauważyć, że przesłanki określone przez Trybunał w tym orzeczeniu wyraźnie zmierzają do innego, dość szczególnego scenariusza, a mianowicie do wznowienia postępowania zakończonego prawomocną decyzją *administracyjną*, nie zaś orzeczeniem sądu, po *późniejszym* wydaniu orzeczenia prejudycjalnego przez Trybunał.

50 Wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r. (C-453/00, EU:C:2004:17).

51 Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28).

108. Nawet gdyby przyjąć, że ten sam tok rozumowania można by zastosować do prawomocnych orzeczeń *sądowych*[52], przynajmniej pierwsza i trzecia przesłanka określona przez Trybunał w tym orzeczeniu nadal nie byłyby spełnione – w świetle prawa krajowego z pewnością przysługuje środek zaskarżenia w postaci ponownego rozpoznania sprawy, jednak najwyraźniej nie został on pomyślany tak, by obejmował rodzaj sytuacji, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie; poza tym Trybunał nie wydał orzeczenia po dokonaniu prawomocnego rozstrzygnięcia przez sąd, tylko *przed* nim.

109. Ponadto, chociaż nie zostało to wyraźnie stwierdzone jako jedna z przesłanek, obowiązek zmiany krajowych decyzji administracyjnych określony w wyroku w sprawie Kühne & Heitz zawsze miał posmak pośredniej sankcji za niewywiązanie się przez sąd krajowy, który badał tę decyzję, z obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Natomiast w niniejszej sprawie Fővárosi Ítélőtábla (regionalny sąd apelacyjny w Budapeszcie) złożył taki wniosek.

110. Wreszcie, w ramach uwagi pomocniczej, jeżeli interpretować wyrok w sprawie Kühne & Heitz w świetle późniejszego podejścia Trybunału do kwestii wznawiania postępowań sądowych, wyrażonego w wyroku w sprawie XC i in., ten pierwszy przypadek istotnie powinien pozostać wyjątkiem mającym zastosowanie wyłącznie do organów administracyjnych. Istotnie, kierunek obrany przez Trybunał w wyroku w sprawie XC i in. potwierdza, że w przypadku konfliktu między, z jednej strony, skutecznym wykonywaniem prawa Unii Europejskiej a, z drugiej strony, poszanowaniem zasad pewności prawa i ostatecznego charakteru rozstrzygnięć (sądowych) szala wyraźnie przechyla się na korzyść tego ostatniego.

111. Uważam zatem, że jakakolwiek dalej idąca wykładnia rozszerzająca wyroku w sprawie Kühne & Heitz (czy też stosowanie go w drodze analogii do prawomocnych orzeczeń *sądowych*) nie jest wskazana.

112. Po drugie, nie jestem również przekonany do sugestii Komisji, zgodnie z którą wyrok w sprawie Kühne & Heitz można by *bezpośrednio* zastosować w kontekście niniejszej sprawy poprzez wznowienie postępowania, w którym wydano prawomocną decyzję *administracyjną*, tj. decyzję komisji arbitrażowej[53]. Pomijając fakt, że nie jest to w ogóle przedmiotem niniejszego postępowania, i wobec braku informacji dotyczących ewentualnych przepisów prawa krajowego przewidujących wznawianie postępowań administracyjnych wydaje się, że okoliczności faktyczne niniejszej sprawy istotnie różnią się od okoliczności faktycznych występujących w sprawie Kühne & Heitz.

113. W sprawie Kühne & Heitz kwestię istnienia ostatecznego obowiązku uwzględnienia wyroku Trybunału podniesiono w momencie, kiedy zarówno postępowanie administracyjne, jak i następujące po nim postępowanie sądowe były już zakończone. Wszystkie rozstrzygnięcia dokonane w toku tych postępowań były zatem prawomocne. Natomiast w niniejszej sprawie Trybunał wydał orzeczenie prejudycjalne w momencie, kiedy zakończyło się tylko postępowanie administracyjne, a zatem prawomocna była decyzja administracyjna. Postępowanie sądowe było jednak nadal w toku. Z tego powodu, a także ze względu na okoliczności faktyczne tamtej sprawy, które potwierdzają bardzo szczegółowe przesłanki uzasadniające obowiązek zmiany decyzji administracyjnej określone przez Trybunał w wyroku w sprawie Kühne & Heitz, wydaje się, że w niniejszej sprawie przesłanki te nie są spełnione.

52 Co i tak stanowiłoby istotnie rozszerzającą interpretację – jak wskazałem powyżej (pkt 82–87 powyżej), w porównaniu z ewentualnym (nieprawidłowym) stosowaniem prawa Unii Europejskiej przez organy administracji, podejście Trybunału zawsze było o wiele ostrożniejsze, jeśli chodzi o równowagę między pewnością prawa (i zasadą powagi rzeczy osądzonej) a wymogiem skutecznego wykonywania prawa Unii Europejskiej w odniesieniu do orzeczeń sądowych, przy czym szala wyraźnie przechylała się na korzyść pewności prawa.

53 Należy zauważyć, że komisja arbitrażowa dokonuje kontroli administracyjnej, a zatem pełni funkcje quasi-sądownicze. Nie ma zatem pewności, czy można ją scharakteryzować jako organ administracyjny w rozumieniu wyroku w sprawie Kühne & Heitz. Jeżeli jednak organem administracyjnym miałaby być instytucja zamawiająca, która rzeczywiście przeprowadziła postępowanie o udzielenie zamówienia, można by powiedzieć, że ten sam tok rozumowania ma zastosowanie na poziomie o jeden szczebel niższym.

5. Wniosek częściowy

114. W świetle powyższych rozważań dochodzę do wniosku, że zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga zezwolenia na ponowne rozpoznanie sprawy, w ramach nadzwyczajnego środka zaskarżenia, w okolicznościach niniejszej sprawy w celu wykonania orzeczenia prejudycjalnego Trybunału wydanego w postępowaniu głównym, które miało nie zostać w pełni uwzględnione w tym postępowaniu co do istoty sprawy. Jeżeli jednak system krajowy przewiduje środek zaskarżenia skutkujący możliwością czy też nawet obowiązkiem wznowienia postępowań, w których wydano prawomocne rozstrzygnięcia, w podobnych sprawach na szczeblu krajowym, zgodnie z wymogiem równoważności taka możliwość musi przysługiwać również w wypadku naruszeń związanych z orzeczeniami prejudycjalnymi Trybunału, wydanymi wcześniej w tej samej sprawie.

D. Odpowiedzialność państwa członkowskiego

115. Wreszcie, poprzez pytania pierwsze, drugie, ósme i dziesiąte, sąd odsyłający zwraca się o udzielenie wskazówek co do szeregu kwestii dotyczących trzeciej rundy sporu prawnego na szczeblu krajowym, odnoszącej się do ew. odpowiedzialności państwa członkowskiego.

116. W ramach pytania pierwszego sąd odsyłający pyta o ogólne aspekty odpowiedzialności państwa członkowskiego za wyroki sądów krajowych: Czy odpowiedzialność państwa członkowskiego należy ustalać wyłącznie na podstawie prawa Unii Europejskiej, czy też również na podstawie prawa krajowego, w szczególności w odniesieniu do oceny przesłanek ponoszenia odpowiedzialności? W ramach pytania drugiego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy, w przypadku niezgodności wyroku sądu krajowego z prawem Unii Europejskiej, państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność, mimo że wyrok ten cieszy się powagą rzeczy osądzonej.

117. Odpowiedzi na te dwa pytania można stosunkowo łatwo wywieść z orzecznictwa.

118. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jednostki, które powołują się na prawo Unii Europejskiej, powinny mieć prawo do uzyskania przed sądem krajowym odszkodowania za szkodę spowodowaną naruszeniem tych praw w związku z orzeczeniem sądu orzekającego w ostatniej instancji [54].

119. Co się tyczy przesłanek, które muszą wystąpić, z orzecznictwa Trybunału wynika, że istnieją trzy takie przesłanki, a mianowicie: naruszona norma prawna jest dla jednostek źródłem uprawnień, naruszenie jest wystarczająco istotne i istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a poniesioną przez poszkodowanego szkodą [55].

120. Te trzy przesłanki są konieczne i wystarczające do powstania po stronie jednostek prawa do odszkodowania w świetle prawa Unii Europejskiej. Państwa członkowskie mogą jednak przewidzieć *mniej restrykcyjne zasady* ponoszenia przez państwo odpowiedzialności. Z zastrzeżeniem prawa do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo Unii Europejskiej, jeżeli wskazane przesłanki zostaną spełnione, naprawienie przez państwo wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody, ustanowione przez prawo krajowe, nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych krajowych środków prawnych i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym [56].

54 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 36); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 31); z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 20).

55 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 51); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 42, 45); z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 22, 23).

56 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 57, 58); z dnia 13 czerwca 2006 r., Traghetti del Mediterraneo (C-173/03, EU:C:2006:391, pkt 44, 45); z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:60, pkt 38).

121. Ponadto z orzecznictwa równie jasno wynika, że zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji [57].

122. W związku z powyższym, w odpowiedzi na pytanie pierwsze, należy stwierdzić, że odpowiedzialność państwa członkowskiego można ustalać wyłącznie na podstawie przesłanek określonych w prawie Unii Europejskiej, chociaż prawo krajowe może przewidywać mniej restrykcyjne przesłanki. Jeśli chodzi o pytanie drugie, zasada powagi rzeczy osądzonej nie stoi w sprzeczności z uznaniem zasady odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu orzekającego w ostatniej instancji.

123. W ramach pytania dziesiątego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w świetle zasad odpowiedzialności państwa na gruncie prawa Unii Europejskiej można dochodzić odszkodowania (w postaci wyrównania poniesionych kosztów ochrony prawnej) z tytułu szkody spowodowanej tym, że sąd orzekający w ostatniej instancji odmówił wznowienia postępowania w sprawie. Innymi słowy, czy istnieje jakieś ograniczenie co do *rodzaju* szkód, za jakie można dochodzić odszkodowania w związku z domniemanym naruszeniem prawa Unii Europejskiej przez sąd orzekający w ostatniej instancji?

124. Wątpliwości co do dokładnego źródła ograniczeń, do których nawiązano w pytaniu dziesiątym, rozwiano na rozprawie, kiedy zarówno Hochtief Węgry, jak i rząd węgierski potwierdziły, że ograniczenia te wynikają z orzecznictwa krajowego.

125. Po wyjaśnieniu źródła ograniczeń co do rodzaju szkód, za które można uzyskać odszkodowanie, wydaje mi się, że jest raczej jasne, iż takie ograniczenia byłyby niezgodne z prawem Unii Europejskiej. Istotnie nie można bowiem ograniczać szkód, za które można dochodzić odszkodowania. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasady dotyczące oszacowania wysokości szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa Unii ustalane są w prawie krajowym każdego państwa członkowskiego, przy założeniu, że uregulowania krajowe muszą ustanawiać te zasady z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności [58]. Jeżeli zatem spełnione są trzy przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego, określone w prawie Unii Europejskiej, należy zapewnić możliwość dochodzenia odszkodowania za *wszelkie szkody*, w tym wyrównania kosztów ochrony prawnej.

126. Mimo to, chociaż na podstawie rodzaju szkody, za którą dochodzi się odszkodowania, nie można ustanowić „wyłączenia grupowego" dla określonego rodzaju szkód per se, dokładny rodzaj szkody, za którą powód dochodzi odszkodowania, będzie miał oczywiście znaczenie na innym poziomie, a mianowicie dla ustalenia bezpośredniego związku przyczynowego między tą szkodą a zarzucanym „wystarczająco istotnym naruszeniem" prawa Unii Europejskiej.

127. Poprzez pytanie ósme sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w okolicznościach niniejszej sprawy odmowa wystąpienia przez sąd ostatniej instancji (stronę przeciwną), na wniosek strony, o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie konieczności zezwolenia na ponowne rozpoznanie sprawy stanowi „wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii Europejskiej", które może rodzić odpowiedzialność państwa członkowskiego. W drugiej części pytania sąd odsyłający pyta ponadto o zakres, w jakim sąd krajowy musi uzasadnić swoją decyzję o niewystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w świetle wyroku w sprawie CILFIT [59].

128. Odpowiedź na to pytanie jest nieco bardziej skomplikowana.

57 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 40); z dnia 28 lutego 2018 r., ZPT (C-518/16, EU:C:2018:126, pkt 22); z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 58).

58 Zobacz na przykład wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 38, 39).

59 Wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (283/81, EU:C:1982:335).

129. Na wstępie należy przypomnieć, że rozstrzyganie o ewentualnej odpowiedzialności państwa członkowskiego w konkretnej sprawie nie jest rolą Trybunału. Trybunał może jednak udzielić wskazówek dotyczących stosowania kryteriów odpowiedzialności, a w szczególności kryterium „wystarczająco istotnego naruszenia" prawa Unii Europejskiej.

130. Ponadto warto być może przypomnieć, że decyzja o tym, czy wystąpić do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, stanowi wyłączny przywilej i odpowiedzialność sędziego krajowego. Strony w postępowaniu głównym mogą oczywiście składać propozycje w tym zakresie, ale nie przysługuje im prawo do zwrócenia się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [60].

131. Z zastrzeżeniem tych wstępnych wyjaśnień oraz, powtórzę, niezależnie od liczby stwierdzeń faktycznych, jakie sąd odsyłający zawarł w pytaniu, a których komentowanie nie należy do Trybunału, w pytaniu sądu odsyłającego mowa jest o dwóch kolejnych zmiennych – „standardzie z wyroku w sprawie Köbler" dotyczącym „wystarczająco poważnego naruszenia" oraz „standardzie z wyroku w sprawie CILFIT", który dotyczy możliwości odstępowania przez sądy ostatniej instancji od zwrócenia się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE.

132. „Standard z wyroku w sprawie Köbler" stanowi dostosowanie przesłanki „wystarczająco istotnego naruszenia" do ewentualnego błędu w stosowaniu prawa Unii Europejskiej popełnionego przez sąd. W ocenie Trybunału dla ustalenia, czy nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii, należy wziąć pod uwagę wszystkie elementy charakteryzujące sytuację przedstawioną sądowi krajowemu. Do elementów, jakie można wziąć w tym kontekście pod uwagę, należą w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, zakres uznania, jaki naruszony przepis pozostawia władzom krajowym, charakter uchybienia, którego się dopuszczono, lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego naruszenia prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji Unii mogło przyczynić się do wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem Unii, a także uchybienie przez dany sąd obowiązkowi zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE. W każdym wypadku naruszenie prawa Unii Europejskiej jest wystarczająco istotne, jeżeli miało miejsce w związku z oczywistym naruszeniem orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie [61].

133. „Standard z wyroku w sprawie CILFIT" skupia się konkretnie na sądach orzekających w ostatniej instancji i ewentualnym naruszeniu przez nie obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Według Trybunału, na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE, sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, ma, w przypadku pojawienia się przed takim sądem kwestii dotyczącej prawa Unii, obowiązek zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, chyba że stwierdzi, że pytanie to nie jest istotne dla sprawy, że Trybunał dokonał już wykładni danego przepisu prawa Unii lub że prawidłowe zastosowanie prawa Unii jest tak oczywiste, że brak jest co do tego jakichkolwiek racjonalnych wątpliwości. Istnienie takiej ewentualności należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa Unii i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii [62]. Każdy przepis prawa Unii, w tym orzecznictwo Trybunału w rozpatrywanej dziedzinie, powinien być zatem ujmowany w swoim kontekście i interpretowany w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany [63].

60 Zobacz na przykład wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., Melki i Abdeli (C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 63); a także postanowienie z dnia 16 lipca 2015 r., Striani i in. (C-299/15, niepublikowane, EU:C:2015:519, pkt 33).

61 Zobacz na przykład wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 54–56); z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 25, 26).

62 Zobacz wyroki: z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in. (283/81, EU:C:1982:335, pkt 21); z dnia 18 października 2011 r., Boxus i in. (od C-128/09 do C-131/09, C-134/09 i C-135/09, EU:C:2011:667, pkt 31); a także z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 50).

63 Zobacz na przykład wyrok z dnia 28 lipca 2016 r., Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, pkt 49).

134. Można by wiele napisać o potrzebie (i) dokonania nowej interpretacji wyroku w sprawie CILFIT, aby znów był on istotny (jeśli w ogóle kiedykolwiek taki był[64]); (ii) jasnego przedstawienia dokładnej relacji między przesłankami z wyroku w sprawie Köbler a przesłankami z wyroku w sprawie CILFIT, a w idealnym wypadku połączenia ich w jedną spójną całość[65]; (iii) przy jednoczesnym połączeniu i uwzględnieniu standardu stosowanego do ewentualnych uchybień sądów orzekających w ostatniej instancji w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom na podstawie art. 258 TFUE[66].

135. Trudno jednak uznać, że niniejsza sprawa jest odpowiednia, aby podejmować na jej tle takie wysiłki. Na potrzeby sądu odsyłającego w niniejszej sprawie wystarczy przypomnieć, że standard, zgodnie z którym należy oceniać każdą ewentualną kwestię *odpowiedzialności państwa*, stanowią kryteria z wyroku w sprawie Köbler, przedstawione powyżej w pkt 132 niniejszej opinii. W tym celu to nie standard z wyroku w sprawie CILFIT, lecz po prostu „oczywiste naruszenie orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie”[67] będzie stanowić wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii Europejskiej. To znów sąd odsyłający będzie musiał ustalić, czy uchybienie danego sądu krajowego istotnie było na tyle oczywiste, aby stanowić rażące naruszenie orzecznictwa Trybunału, polegające albo na zaniechaniu uwzględnienia prawa Unii Europejskiej w ogóle, albo na interpretowaniu go w sposób oczywiście niedopuszczalny.

V. Wnioski

136. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Székesfehérvári Törvényszék (powszechny sąd w Székesfehérvár, Węgry) w następujący sposób:

– Z art. 4 ust. 3 TUE i art. 267 TFUE wynika, że sąd krajowy wykonujący orzeczenie prejudycjalne, o które wcześniej zwrócono się do Trybunału, musi w pełni wykonać zawarte w nim wskazówki. Jeżeli wykonanie wskazówek Trybunału z orzeczenia prejudycjalnego wymaga dokonania określonego rodzaju lub zakresu oceny, którego normalnie nie dokonuje się na szczeblu danego sądu odsyłającego, sąd ten jest zobowiązany albo nie stosować krajowych przepisów proceduralnych ograniczających jego właściwość w tym zakresie, albo uchylić rozpatrywane rozstrzygnięcie i skierować sprawę na właściwy szczebel sądowy – lub nawet administracyjny – do dokonania takiej oceny.

– Zasada skutecznej ochrony sądowej nie wymaga zezwolenia na ponowne rozpoznanie sprawy, w ramach nadzwyczajnego środka zaskarżenia, w celu wykonania orzeczenia prejudycjalnego Trybunału, które miało nie zostać w pełni uwzględnione we wcześniejszym postępowaniu co do istoty sprawy, w toku którego je wydano. Jeżeli jednak prawo krajowe przewiduje środek zaskarżenia skutkujący możliwością lub obowiązkiem wznowienia postępowań, w których wydano prawomocne rozstrzygnięcia, w podobnych sprawach na szczeblu krajowym, zgodnie z wymogiem równoważności taka możliwość lub obowiązek muszą obejmować również orzeczenia Trybunału wydane wcześniej w tej samej sprawie.

64 Muszę odesłać tutaj do mądrych słów rzecznika generalnego F. Jacobsa wypowiedzianych w tym zakresie już w 1997 r. w sprawie Wiener SI (C-338/95, EU:C:1997:352). Zobacz również opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Gaston Schul Douane-expediteur (C-461/03, EU:C:2005:415, pkt 44 i nast.).

65 W szczególności również w świetle nowszego orzecznictwa, które wydaje się przyjmować bardziej „liberalne” podejście do obowiązku wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 września 2015 r., Ferreira da Silva e Brito i in. (C-160/14, EU:C:2015:565, pkt 41, 42).

66 Ostatnio zob. wyrok z dnia 4 października 2018 r., Komisja/Francja (Zaliczka) (C-416/17, EU:C:2018:811, pkt 111–113).

67 Wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 56); z dnia 12 grudnia 2006 r., Test Claimants in the FII Group Litigation (C-446/04, EU:C:2006:774, pkt 214); z dnia 25 listopada 2010 r., Fuß (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 52); a także z dnia 28 lipca 2016 r., Tomášová (C-168/15, EU:C:2016:602, pkt 26).

– Unijne przepisy i zasady dotyczące odpowiedzialności państwa członkowskiego należy interpretować w ten sposób, że:

  – stwierdzenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sąd krajowy (orzekający w ostatniej instancji) należy oprzeć na kryteriach określonych w prawie Unii Europejskiej;

  – zasada powagi rzeczy osądzonej, jaką cieszy się orzeczenie sądu orzekającego w ostatniej instancji, który naruszył prawo Unii Europejskiej, nie stoi na przeszkodzie uznaniu odpowiedzialności państwa za to naruszenie;

  – prawo krajowe nie może wykluczyć możliwości dochodzenia odszkodowania za określone rodzaje szkód, jeżeli miano by ustalić, że takie szkody są bezpośrednią konsekwencją wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii Europejskiej;

  – naruszenie prawa Unii Europejskiej przez sąd ostatniej instancji odmawiający wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE będzie wystarczająco istotne, jeżeli dopuszczono się go w ramach oczywistego naruszenia orzecznictwa Trybunału w sprawie rozpatrywanej przed tym sądem.