

# Marcin Kamiński

---

## Stosowanie dyrektyw unijnych w działalności kontrolnej polskich sądów administracyjnych

---

Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość 7, 280-294

---

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marcin Kamiński\*

## Stosowanie dyrektyw unijnych w działalności kontrolnej polskich sądów administracyjnych

### I

Zgodnie z art. 288, akapitem 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>1</sup> do wiążących aktów prawa pochodnego (wtórne) unijnego porządku prawnego należą dyrektywy, którym w odróżnieniu od rozporządzeń i decyzji, przysługuje cecha tak zwanego pośredniego obowiązywania na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Cecha ta wynika z faktu, że bezpośrednimi adresatami dyrektyw są państwa członkowskie, a sama dyrektywa wiąże jedynie co do „rezultatu, który ma być osiągnięty”, pozostawiając organom krajowym „swobodę wyboru form i środków” służących osiągnięciu celów dyrektywy. Charakterystyczną właściwością procesu stanowienia prawa w przypadku dyrektyw jest jego dwuetapowość<sup>2</sup>. Wydanie dyrektywy przez organy unijne nakłada dopiero na organy państw członkowskich obowiązek wdrożenia (implementacji, transpozycji) w wyznaczonym terminie treści dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Dyrektywa, pozostając podstawowym instrumentem harmonizacji krajowych porządków prawnych, może stosownie do sposobu sformułowania swoich przepisów oddziaływać w różnym zakresie, stopniu i w różnych formach na treść przepisów krajowych. W związku z tym proponuje się wyróżnienie tak zwanej harmonizacji zupełnej (całkowitej), która ma na celu uregulowanie danej materii w sposób wyczerpujący, oraz harmonizacji częściowej, która nie zmierza do ujednoczenia prawodawstw państw członkowskich, pozostawiając większą swobodę implementacyjną oraz nie zajmując całego pola regulacyjnego danej dziedziny

---

\* Dr Marcin Kamiński, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego.

<sup>1</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE, wydanie polskie 2010/C 83/01, t. 53 z 30.03.2010 roku.

<sup>2</sup> Zob. S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006, s. I–201 i nast.

normowania<sup>3</sup>. W ramach harmonizacji częściowej wyodrębnia się z kolei harmonizację częściową *sensu stricto*<sup>4</sup>, harmonizację opcjonalną<sup>5</sup>, harmonizację alternatywną<sup>6</sup> i harmonizację minimalną<sup>7</sup>.

## II

W przypadku terminowej i prawidłowej implementacji dyrektywy jej treść pozostaje dla krajowych organów stosowania prawa wiążącym i nadrzędnym wzorcem interpretacyjnym aktów prawa krajowego, które zostały przyjęte w celu realizacji obowiązku harmonizacyjnego. Organy administracji publicznej oraz organy sądowe (w tym sądy administracyjne) mają zatem obowiązek dokonywać wykładni przepisów implementacyjnych prawa krajowego (na przykład przepisów ustawy) w świetle brzmienia i celu dyrektywy. Obowiązek interpretacji przepisów krajowych w zgodzie z treścią i celami dyrektywy jest elementem szerszej zasady wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem Unii Europejskiej (tak zwanej zasady prounijnej wykładni prawa krajowego)<sup>8</sup>, która jest uznawana za przedłużenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego (nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym)<sup>9</sup> oraz za uzupełnienie zasady skutku bezpośredniego przepisów unijnych<sup>10</sup>. Jako normatywne źródła obowiązku interpretacji przepisów krajowych zgodnej z dyrektywą są wskazywane art. 4 ust. 3

<sup>3</sup> Zob. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, „Zakamycze”, Kraków 2004, s. 86–104.

<sup>4</sup> Istota harmonizacji częściowej *sensu stricto* sprowadza się do wprowadzenia jednolitych i bezwyjątkowych reguł prawnych w dziedzinie, która nie wyczerpuje całego pola regulacyjnego.

<sup>5</sup> Harmonizacja opcjonalna jest metodą zbliżania ustawodawstw krajowych, w ramach której istnieje możliwość wyboru jednego z reżimów prawnych (krajowego albo unijnego) w sferze spraw krajowych (obrotu krajowego).

<sup>6</sup> Harmonizacja alternatywna jest typem metody harmonizacyjnej zbliżonej do metody opcjonalnej, z tym zastrzeżeniem, że pozostawia wybór państwom członkowskim co do różnych opcji (sposobów) implementacyjnych w zakresie określonych norm dyrektywy.

<sup>7</sup> Metoda harmonizacji minimalnej pozostawia państwom członkowskim największe pole swobody implementacyjnej, gdyż ustanawia jedynie graniczne reguły lub standardy (maksymalne albo minimalne), które mają zostać osiągnięte przez państwa członkowskie, pozwalając na swobodne działanie powyżej dolnej albo poniżej górnej granicy.

<sup>8</sup> W piśmiennictwie podnosi się, że wykładnia prawa krajowego zgodnie z dyrektywą różni się od wykładni zgodnej z prawem wspólnotowym (unijnym), gdyż o ile ta pierwsza jest ograniczona jedynie do tekstu danej dyrektywy, o tyle ta druga obejmuje wykładnię zgodną z treścią i celami prawa wspólnotowego (unijnego) jako pewnej całości. Zob. na przykład U. Ehrlicke, *Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftskonforme Auslegung nationalen Rechts*, „Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht” 1995, nr 59, s. 598 i nast.

<sup>9</sup> W literaturze wyrażane są jednak wątpliwości, czy normatywną podstawą tego obowiązku jest wspólnotowa zasada pierwszeństwa (nadrzędności) prawa unijnego. Zob. na przykład W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, „Zakamycze”, Kraków 2005, s. 101.

<sup>10</sup> C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod red. S. Wronkowskiej, „Zakamycze”, Kraków 2005, s. 121.

Traktatu o Unii Europejskiej<sup>11</sup> (dotychczasowy art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE), z którego wynika tak zwana zasada lojalnej (solidarnej) współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej<sup>12</sup>, oraz art. 288 akapit 4 TFUE (dotychczasowy art. 249 akapit 3 TWE), nakazujący państwom członkowskim osiągnięcie rezultatu określonego w treści dyrektywy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) adresem obowiązku zapewnienia niezbędnej skuteczności postanowieniom prawa unijnego są także sądy krajowe<sup>13</sup>, które w procesach stosowania prawa, w tym na etapie wykładni prawa krajowego, powinny w granicach przyznanych im kompetencji podjąć wszelkie możliwe kroki w celu zapewnienia realnej skuteczności prawu unijnemu<sup>14</sup>. Zasada tak zwanej wykładni efektywnej prawa unijnego w działalności orzeczniczej sądów krajowych jest jedną z podstawowych metod ujednolicania interpretacji prawa unijnego na poziomie krajowych porządków prawnych, gdyż – niezależnie od różnic w zakresie sposobu formułowania przepisów krajowych w językach narodowych oraz w zakresie kontekstu wewnątrzsystemowego w każdym państwie członkowskim – sądy krajowe są zawsze zobowiązane do wyboru takiej wersji interpretacyjnej przepisów, która odpowiada celom regulacji zawartej w przepisach prawa pierwotnego lub pochodnego. W przypadku terminowej i prawidłowej implementacji normy zawarte w dyrektywie służą niewątpliwie jako wzorzec interpretacyjny przepisów krajowych, pozwalając na usuwanie ewentualnych wątpliwości w zakresie wykładni albo umożliwiając właściwe odczytanie brzmienia i celu krajowej regulacji. Status norm prawa unijnego jako wzorca wykładni prawa krajowego nie jest przy tym uzależniony od posiadania cechy bezpośredniej skuteczności. Oznacza to, że również te normy dyrektyw, które nie są obdarzone zdolnością

<sup>11</sup> Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE, wydanie polskie 2010/C 83/01, t. 53 z 30.03.2010 roku.

<sup>12</sup> Art. 4 TUE stanowi, że: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów” (ust. 1), „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii” (ust. 2), „Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii” (ust. 3).

<sup>13</sup> Zob. na przykład wyrok TS z 10 IV 1984 roku w sprawie C-14/83 Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, European Court Reports (ECR) 1984, Page 01891.

<sup>14</sup> Zob. na przykład wyrok TS z 13 XI 1990 roku w sprawie C-106/89 Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA, ECR 1990, Page I-04135: „The Member States’ obligation arising from a directive to achieve the result envisaged by the directive and their duty under Article 5 of the Treaty to take all appropriate measures, whether general or particular, to ensure the fulfilment of that obligation, is binding on all the authorities of Member States including, for matters within their jurisdiction, the courts. It follows that, in applying national law, whether the provisions in question were adopted before or after the directive, the national court called upon to interpret it is required to do so, **as far as possible, in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result pursued by it** and thereby comply with the third paragraph of Article 189 of the Treaty” [podkr. – M. K.].

do wywoływania bezpośrednich skutków prawnych w sferze praw i obowiązków jednostek (gdyż nie są bezwarunkowe, zupełne treściowo, jasne i precyzyjne pod względem językowym lub nie mają na celu wywoływania bezpośrednich skutków prawnych<sup>15</sup>), mogą być wzorcem wykładni dla przepisów prawa krajowego wydanych w celach implementacyjnych. W sytuacji braku terminowej lub prawidłowej implementacji dyrektywy i jednoczesnej niedopuszczalności przyjęcia bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy wykładnia prawa krajowego w zgodzie z treścią i celami dyrektywy może być uznana za przejaw tak zwanej pośredniej skuteczności przepisów dyrektywalnych<sup>16</sup>.

Obowiązek dokonywania wykładni krajowych przepisów implementacyjnych w zgodzie z założeniami i treścią właściwych dyrektyw<sup>17</sup> wymaga niejednokrotnie przeprowadzenia rekonstrukcji podstawy normatywnej implementacji, na którą składają się nie tylko normy dyrektywy, ale również normy prawa pierwotnego (traktatowe), stanowiące źródło regulacji oraz wyznaczające odpowiedni kontekst interpretacyjny. Kolejnym etapem wykładni powinno być dokonanie interpretacji przepisów prawa krajowego w świetle treści i celu regulacji składającej się na wzorzec unijny. W ramach tej operacji sąd krajowy musi równocześnie przeprowadzić ocenę zgodności przepisów prawa krajowego z prawem unijnym. Punktem wyjścia dla sądu powinno być domniemanie, że krajowe organy stanowienia prawa miały zamiar wypełnić postanowienia dyrektywy w możliwie pełnym zakresie<sup>18</sup>. Domniemanie to może oczywiście zostać wzruszone w toku procesu badania zgodności prawa krajowego z prawem unijnym<sup>19</sup>. Jeżeli wyniki wykładni językowej normy prawa krajowego pozwalają na przyjęcie co najmniej dwóch wersji interpretacyjnych, z których jedna jest zgodna z prawem unijnym, to powstałe wątpliwości oraz powstający luz decy-

<sup>15</sup> Na temat pojęcia i warunków bezpośredniej skuteczności dyrektyw zob. na przykład S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, op. cit., s. I–282 i nast.

<sup>16</sup> Por. na przykład A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007, s. 206.

<sup>17</sup> Zob. orzeczenia TS nakładające na sądy krajowe obowiązek wykładni prawa krajowego w świetle celu i treści dyrektywy – na przykład wyrok TS z 8 X 1987 roku w sprawie C-80/86 *Criminal proceedings v. Kolpinghuis Nijmegen BV*, ECR 1987, Page 03969: „It follows that, in applying the national law and in particular the provisions of a national law specifically introduced in order to implement the directive, national courts are required to interpret their national law in the light of the wording and the purpose of the directive in order to achieve the result referred to in the third paragraph of article 189 of the Treaty”; wyrok z 15 VI 2000 roku w sprawie C-365/98 *Brinkmann Tabakfabriken GmbH v. Hauptzollamt Bielefeld*, ECR 2000, Page I-04619: „However, the national court, where it applies provisions of national law adopted either before or after a directive, must interpret them, as far as possible, in the light of the wording and the purpose of the Directive”.

<sup>18</sup> Tak przyjmuje w swoim orzecznictwie TSUE. Zob. na przykład wyrok TS z 16 XII 1993 roku w sprawie C-334/92 *Teodoro Wagner Miret v. Fondo de Garantía Salarial*, ECR 1993, Page I-06911: „[...] every national court must presume that the State had the intention of fulfilling entirely the obligations arising from the directive concerned”.

<sup>19</sup> Por. C. Mik, op. cit., s. 139.

zyjny w zakresie wyboru właściwej wersji powinny zostać rozstrzygnięte zgodnie z zasadą *in dubio pro comunitatae* na korzyść wersji zgodnej z prawem unijnym. Sąd krajowy jest uprawniony do poszukiwania właściwej wersji interpretacyjnej przepisów prawa krajowego do granic wyznaczonych przez wyniki wykładni językowej. Prounijna wykładnia nie może więc zostać zastosowana tam, gdzie stałoby to w sprzeczności z jednoznacznym i precyzyjnym brzmieniem przepisów krajowych, a więc prowadziłoby do wykładni *contra legem*<sup>20</sup>. Sąd krajowy może natomiast zastosować wykładnię uszczegóławiającą lub doprecyzowującą znaczenie przepisów krajowych w zakresie swobody interpretacyjnej wynikającej z niejednoznacznego lub nieprecyzyjnego językowego brzmienia (tak zwana wykładnia *infra legem* albo wykładnia *intra legem*), jak również może posłużyć się wykładnią uzupełniającą znaczenie przepisów, o ile pozwala na to ich językowe sformułowanie (tak zwana wykładnia *praeter legem*)<sup>21</sup>.

### III

W przypadku braku terminowej implementacji albo wadliwego jej dokonania sąd krajowy staje przed koniecznością odwrócenia (w granicach przysługujących mu kompetencji) negatywnych skutków naruszenia przez krajowe organy stanowienia prawa obowiązku prawidłowego i terminowego wdrożenia dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Niedokonanie implementacji dyrektywy pociąga za sobą zasadniczo powstanie tak zwanej pośredniej kolizji prawa krajowego z prawem unijnym. Brak określonej regulacji prawa krajowego nakazanej przez prawo unijne albo brak osiągnięcia stanu efektywnej realizacji treści tego prawa jest trafnie oceniany jako stan sprzeczności z unijnym porządkiem prawnym<sup>22</sup>. Wadliwa implementacja może przykładowo polegać na dokonaniu niepełnej implementacji lub na sprzeczności przepisów implementujących z treścią lub celami dyrektywy. W tym ostatnim przypadku można się zetknąć ze stanem tak zwanej bezpośredniej kolizji norm krajowych i unijnych, czyli sytuacją, w której zastosowanie kolidujących norm względem takiego samego stanu faktycznego nie jest logicznie możliwe z uwagi na rozbieżność następstw prawnych określonych w dyspozycjach tych norm<sup>23</sup>.

Adekwatne sposoby usunięcia stanu bezpośredniej lub pośredniej kolizji między prawem krajowym a unijnym przez sąd krajowy są warunkowane zarówno treścią prawa krajowego, jak i treścią samych dyrektyw.

<sup>20</sup> A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. nauk. E. Piontek, „Liber”, Warszawa 2003, s. 191.

<sup>21</sup> C. Mik, op. cit., s. 162.

<sup>22</sup> Por. na przykład D. Ehlers, [w:] H.-U. Erichsen, D. Ehlers, P. Badura, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin – New York 2002, s. 101 i nast.

<sup>23</sup> Zob. M. Niedobitek, *Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht*, „Verwaltungsarchiv” 2001, nr 92, ss. 58 i nast., 67.

Jeżeli przepis dyrektywy ma cechę bezpośredniej skuteczności pozwalającą na jego bezpośrednie zastosowanie w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania sądu, to przed sądem otwiera się możliwość uczynienia użytku z wyjątkowej kompetencji do uznania przepisu dyrektywy za podstawę normatywną wywołania skutków prawnych względem podmiotów poddanych jego jurysdykcji. Należy oczywiście pamiętać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Luksemburskiego bezpośrednia skuteczność dyrektyw jest ograniczona tylko do stosunków prawnych o charakterze wertykalnym i może mieć miejsce tylko w przypadkach przepisów przyznających uprawnienia jednostce, nie jest natomiast dopuszczalna w przypadkach przepisów nakładających obowiązki na jednostki<sup>24</sup>. Oznacza to, że zarówno państwo członkowskie reprezentowane przez właściwe organy krajowe nie może powoływać się na przepisy nieimplementowanej dyrektywy przeciwko jednostce (tak zwany odwrotny skutek wertykalny dyrektywy)<sup>25</sup>, jak i inna jednostka nie może powoływać się na bezpośrednio skuteczne przepisy dyrektywy przeciwko jednostce w ramach stosunków prawnych o charakterze horyzontalnym (poziomym)<sup>26</sup>. Niezależnie od tak zwanego subiektywnego skutku bezpośredniego dyrektywy (związanego z przyznawaniem uprawnienia określonym podmiotom) przepisy dyrektywy mogą również generować tak zwane bezpośrednie skutki obiektywne, czyli obowiązki podejmowania określonych działań adresowane wprost do organów krajowych, na które mogą powoływać się również podmioty niebędące ich adresatami, jeżeli tylko

---

<sup>24</sup> Zob. na przykład wyrok TS z 3 V 2005 roku w połączonych sprawach C-387/02, C-391/02, C-403/02 *Criminal proceedings v. Silvio Berlusconi and others*: „In the specific context of a situation in which a directive is relied on against an individual by the authorities of a Member State within the context of criminal proceedings, the Court has ruled that a directive cannot, of itself and independently of a national law adopted by a Member State for its implementation, have the effect of determining or aggravating the liability in criminal law of persons who act in contravention of the provisions of that directive”; cyt. wyrok TS z 8 X 1987 roku w sprawie C-80/86 *Criminal proceedings v. Kolpinghuis Nijmegen BV*: „It follows that a directive may not of itself impose obligations on an individual and that a provision of a directive may not be relied upon as such against such a person before a national court”.

<sup>25</sup> Na przykład wyrok TS z 5 IV 1979 roku w sprawie C-148/78 *Criminal proceedings v. Tullio Ratti*, ECR 1979, Page 01629: „Consequently a member state which has not adopted the implementing measures required by the directive in the prescribed periods may not rely, as against individuals, on its own failure to perform the obligations which the directive entails. It follows that a national court requested by a person who has complied with the provisions of a directive not to apply a national provision incompatible with the directive not incorporated into the internal legal order of a defaulting member state, must uphold that request if the obligation in question is unconditional and sufficiently precise. Subject to these reservations a member state may not apply its internal law – even if it is provided with penal sanctions - which has not yet been adapted in compliance with the directive, to such a person after the expiration of the period fixed for its implementation”.

<sup>26</sup> Na przykład wyrok TS z 14 VII 1994 roku w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl.*, ECR 1994, Page I-03325: „It follows that, in the absence of measures of transposition within the prescribed time-limit, an individual may not rely on a directive in order to claim a right against another individual and enforce such a right in a national court”.

od realizacji tych obowiązków uzależniona jest możliwość korzystania z przyznanych uprawnień<sup>27</sup>. Przedmiotem sporu jest natomiast dopuszczalność tak zwanego podwójnego skutku bezpośredniego dyrektywy<sup>28</sup>, którego istota polega na tym, że określony przepis dyrektywy jest jednocześnie źródłem uprawnień jednostki w stosunku do państwa oraz źródłem obowiązków względem osób trzecich (skutek uprawniający dyrektywy połączony ze skutkiem obciążającym) albo źródłem dalszych uprawnień dla osób trzecich (skutek uprawniający dyrektywy połączony ze skutkiem uprawniającym dla osoby trzeciej). O ile podwójny skutek uprawniający może zostać bezspornie zaakceptowany jako zgodny z zasadą uprawniającego charakteru bezpośredniej skuteczności dyrektyw, o tyle jakiegokolwiek bezpośrednie skutki obciążające jednostki muszą budzić poważne wątpliwości, nawet w świetle zasady nadrzędności prawa unijnego. W jednym z orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jednak, iż przyjęciu bezpośredniego skutku przepisu dyrektywy nie stoi na przeszkodzie to, że z przepisu tego wynikają dla osoby trzeciej określone skutki negatywne (obciążenia lub ograniczenia praw)<sup>29</sup>. Z uwagi na możliwość powstawania na gruncie prawa unijnego trójbiegunowych stosunków administracyjnoprawnych (jednostka – państwo – jednostka)<sup>30</sup> zagadnienie to wykazuje aktualność również na obszarze kontroli sądowoadministracyjnej.

Jeżeli przepisom nieimplementowanej dyrektywy nie przysługuje cecha bezpośredniej skuteczności, to sąd krajowy jest zobowiązany do rozważenia możliwości zapewnienia niezbędnej skuteczności prawu unijnemu za pomocą wykładni prawa krajowego w świetle treści i celów dyrektywy. Oczywiście, zgod-

---

<sup>27</sup> Por. na przykład wyrok TS z 11 VIII 1995 roku w sprawie C-431/92 *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany*, ECR 1995, Page I-02189: „Nor can it be argued that an action based on the fact that a Member State has not in a specific case fulfilled its obligations under the directive, the merits of which must therefore be assessed by construing the obligations which the directive imposes on the Member States, is inadmissible on the ground that the relevant provisions of the directive do not create specific rights for individuals, since the question whether individuals may rely on the directive has no connection with such an action”.

<sup>28</sup> Część przedstawicieli piśmiennictwa jest przeciwna bezpośrednim skutkom obciążającym dyrektywy jako sprzecznym z zasadą zakazu obciążania jednostek skutkami braku lub wadliwej implementacji; część komentatorów wyraża jednak pogląd, że w razie konfliktu zasad prawa unijnego przewagę należy przyznać zasadzie nadrzędności prawa unijnego i przyznać bezpośrednią skuteczność także tym przepisom dyrektywy, które mają charakter obciążający. Zob. na przykład S. Kadelbach, *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Mohr Siebeck, Tübingen 1999, s. 88 i wskazana tam literatura.

<sup>29</sup> Zob. wyrok TS z 07.01.2004 roku w sprawie C-201/02 *The Queen on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*: „On the other hand, mere adverse repercussions on the rights of third parties, even if the repercussions are certain, do not justify preventing an individual from invoking the provisions of a directive against the Member State concerned [...]”.

<sup>30</sup> Na przykład zagadnienie podwójnego skutku bezpośredniego powstało na tle Dyrektywy Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko.



nie z wyżej podniesionymi uwagami tego rodzaju operacja nie może prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym i niebudzącym wątpliwości językowym brzmieniem przepisów krajowych<sup>31</sup>. Brak przepisów krajowych stanowiących efekt transpozycji dyrektywy lub regulujących sprawę objętą obowiązkiem implementacji połączony z jednoczesnym brakiem bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy może w praktyce uniemożliwić zapewnienie unijnej regulacji jakiegokolwiek efektywności.

#### IV

W świetle tych uwag można stwierdzić, że krajowe organy sądowe w przypadku braku terminowej albo w przypadku wadliwej implementacji mogą stosować przepisy dyrektywy bezpośrednio lub pośrednio. Bezpośrednie stosowanie dyrektywy jest ograniczone jedynie do tych spraw, dla których miarodajnym wzorcem normatywnym są przepisy dyrektywy obdarzone cechą bezpośredniej skuteczności oraz które wynikają ze stosunków publicznoprawnych (opartych na relacjach wertykalnych między państwem a jednostką). Z kolei pośrednie stosowanie przepisów dyrektywy może być powiązane zarówno z przepisami bezpośrednio skutecznymi, jak i z przepisami dyrektywy pozbawionymi tego waloru. W przypadku bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy sąd krajowy jest zobowiązany rozważyć przede wszystkim skorzystanie z kompetencji do dokonania wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z treścią i celami wadliwie implementowanej dyrektywy. Dopiero gdy proces przeprowadzonej wykładni językowej przepisów krajowych będzie prowadzić do jednoznaczne-

---

<sup>31</sup> Zob. na przykład uchwałę NSA z 28 V 2007 roku, I FPS 5/06, ONSAiWSA 2007, nr 5, poz. 108: „Stosowanie proeuropejskiej wykładni prawa nie ma jednak charakteru bezwzględnie obowiązującego i w praktyce musi napotykać na niezbędne ograniczenia. Proeuropejska wykładnia prawa powinna mieć miejsce wyłącznie gdy wykładnia językowa nie prowadzi do odpowiedzi w przedmiocie treści przepisów polskiego prawa. W szczególności znajdzie zastosowanie gdy przepisy prawa UE nie zostały w pełni włączone do polskiego porządku prawnego i powodują niejasności interpretacyjne. Wykładnia proeuropejska prawa nie powinna mieć miejsca wtedy gdy będzie to prowadziło do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, bowiem mogłoby to doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem*. [...] Tym samym nie ma żadnych przeszkód, aby kierując się prowsópnotową wykładnią przepisów art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o VAT w ich brzmieniu obowiązującym w okresie od 1 maja 2004 r. do 31 maja 2005 r. ustalić ich rozumienie w zgodzie z wykładnią i celem art. 5 ust. 6 VI Dyrektywy. Oznacza to, że przepisy te należałoby interpretować tak, że każde nieodpłatne wydanie towarów przez podatnika (czyli przekazanie ich poza przedsiębiorstwo) stanowiących część jego majątku związanego z działalnością gospodarczą, jeżeli podatek naliczony związany z tymi towarami został odliczony, stanowi dostawę towarów za wynagrodzeniem (a w konsekwencji podlega opodatkowaniu) – bez względu na to, czy zostało dokonane w ramach działalności gospodarczej, czy też do celów innych niż działalność gospodarcza, z wyłączeniem przypadków, gdy podatnik w związku ze swoją działalnością przekazuje prezenty o małej wartości lub próbki. [...] Powyższa wykładnia nie pozostaje w sprzeczności z gramatycznym brzmieniem art. 7 ust. 2 i ust. 3 ustawy o VAT przyjętym w ustawie podatkowej, a więc nie prowadzi do rezultatów sprzecznych z efektami wykładni językowej, która mogłaby doprowadzić do niedopuszczalnej wykładni *contra legem*”.

go rezultatu sprzecznego z przepisami dyrektywy, wtedy sąd powinien przejść na kolejny poziom stosowania prawa unijnego, czyli bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy.

Metody i formy bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy są zasadniczo uniwersalne dla wszystkich organów stosowania prawa, w tym dla sądów państw członkowskich. Należy jednak zauważyć, że samo pojęcie stosowania prawa wykazuje w przypadku polskich sądów administracyjnych daleko idącą specyfikę. Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że przedmiotem i celem działalności jurysdykcyjnej szczególnego rodzaju sądów, jakim są sądy administracyjne, jest sprawowanie kontroli wykonywania administracji publicznej poprzez ocenę legalności procesu i rezultatów konkretyzacji prawa przez organy administracji publicznej oraz pozbawianie mocy obowiązującej tych administracyjnych aktów stosowania lub stanowienia prawa, które naruszają obiektywny porządek prawny w określonym stopniu i zakresie. Zadaniem sądów administracyjnych jest zatem formułowanie legalnościowych zwrotów stosunkowych, czyli wypowiedzi kwalifikujących zaskarżone działanie lub zaniechanie organów administracji jako zgodnych albo niezgodnych z przepisami prawnymi składającymi się na szeroko rozumianą podstawę normatywną tego działania lub zaniechania<sup>32</sup>. Z uwagi na weryfikacyjny charakter działalności kontrolnej oraz zasadniczo kasatoryjne kompetencje orzecznicze w zakresie mocy obowiązującej przedmiotów zaskarżenia sądy administracyjne bezpośrednio nie stosują przepisów prawa materialnego lub procesowego w sensie wywoływania skutków prawnych w sferze prawnej podmiotów będących adresatami aktów jurysdykcji<sup>33</sup>. Sądy administracyjne przeprowadzają jedynie ocenę stosowania prawa materialnego lub procesowego (i ustrojowego) przez organy administracji publicznej i przeprowadzają operację swoistego stosowania tych przepisów tylko w sensie intelektualnym, budując wzorzec prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (bądź innego aktu stosowania lub stanowienia prawa). Można zatem twierdzić, że sąd administracyjny może zastosować bezpośrednio przepisy dyrektywy w procesie kontroli zgodności z prawem zaskarżonego administracyjnego aktu stanowienia lub stosowania prawa; w istocie jednak sąd ten stosuje bezpośrednio skuteczne przepisy dyrektywy w celu stwierdzenia zgodności krajowej podstawy normatywnej zaskarżonego aktu administracyjnego z dyrektywą i innymi przepisami unijnego prawa pochodnego lub pierwotnego. Przykładowo, w sprawie, której przedmiotem jest skarga na decyzję organu podatkowego, przepisy dyrektywy poddanej transpozycji przez ustawę podatkową, na podstawie któ-

<sup>32</sup> Zob. szersze rozważania: T. Woś, *Mechanizm rozpoznania skargi przez sąd administracyjny*, [w:] T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, LexisNexis Polska, Warszawa 2009, s. 220 i nast.

<sup>33</sup> Por. na przykład Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1, s. 19 i nast.; H. Knysiak-Molczyk, *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009, s. 227–233.

rej wydano zaskarżoną decyzję, mogą zostać zastosowane jako wzorzec interpretacyjny ustawy, pozwalając za pośrednictwem badania zgodności przepisów ustawy z dyrektywą na ocenę legalności zaskarżonej decyzji, albo jako bezpośrednia podstawa negatywnej oceny legalności decyzji i pozbawienia jej mocy obowiązującej, gdy ustawa będąca podstawą jej wydania zostanie pominięta jako sprzeczna z bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy. Z punktu widzenia specyfiki działalności kontrolnej sądów administracyjnych istotne jest zatem zastrzeżenie, że stwierdzenie sprzeczności powszechnie obowiązujących przepisów prawa polskiego (przede wszystkim ustaw i rozporządzeń wykonawczych) z przepisami dyrektywy bezpośrednio oddziałuje – zgodnie z zasadą pierwszeństwa (nadrzędności) prawa unijnego nad prawem krajowym – na ocenę legalności zaskarżonych działań lub zaniechań organów administracji. Jeżeli więc zaskarżona decyzja administracyjna została wydana na podstawie przepisów ustawy, które okazały się sprzeczne z przepisami dyrektywy, to tego rodzaju naruszenie unijnego prawa jest kwalifikowane jako naruszenie prawa materialnego. Jeśli naruszenie to miało wpływ na wynik sprawy, to okoliczność ta jest podstawą uchylenia zaskarżonej decyzji lub stwierdzenia jej nieważności (stwierdzenia wydania z naruszeniem prawa)<sup>34</sup>. Podobnie w razie stwierdzenia naruszenia prawa unijnego (w tym przepisów dyrektywy) przez ustawę, na podstawie której wydano indywidualną interpretację przepisów prawa podatkowego, sąd administracyjny uchyla tę interpretację<sup>35</sup>.

Analizując zagadnienie bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy w procesie sądownoadministracyjnej kontroli aktów stanowienia lub stosowania prawa przez organy administracji publicznej, należy podnieść, że sąd administracyjny poprzez ocenę zgodności prawa krajowego z przepisami unijnego prawa pierwotnego i pochodnego nie tylko eliminuje akty administracyjne wydane na podstawie przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym, lecz również oddziałuje prospektywnie na sposób ponownego załatwienia sprawy przez organ administracji na drodze administracyjnej. Organ, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi, jest związany oceną prawną oraz wskazaniami co do dalszego postępowania wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku sądu administracyjnego, dlatego ustalona przez sąd prounijna wykładnia przepisów krajowych albo ich pominięcie z podstawy normatywnej rozstrzygnięcia administracyjnego i wypełnienie powstałej luki bezpośrednio skutecznym przepisem dyrektywy lub specjalnie skonstruowaną normą złożoną z elementów regulacji krajowej i unijnej nakładają na organ ponownie rozpoznający sprawę obowiązek podporządkowania się ustalonej wykładni albo zastosowania wskazanej przez sąd nowej podstawy normatywnej. Organ musi zatem nie tylko zastosować

<sup>34</sup> Zob. art. 145 § 1 ustawy z 30 VIII 2002 roku – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2002 roku, nr 153, poz. 1270 ze zm.), dalej jako p.s.a.

<sup>35</sup> Zob. art. 3 § 2 pkt 4a i art. 146 § 1 p.s.a. oraz art. 14a–14p ustawy z 29 VIII 1997 roku – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 roku, nr 8, poz. 60 ze zm.).

wskazaną przez sąd nową podstawę normatywną, ale także przyjąć jako wiążący sformułowany przez sąd rezultat wykładni odpowiednich przepisów.

Ogólnie biorąc, sąd administracyjny, stwierdzając niezgodność przepisów krajowych z bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy, może skorzystać z rozwiązania polegającego na tak zwanym pozytywnym albo negatywnym zastosowaniu dyrektywy<sup>36</sup>. Operacja zastosowania pozytywnego to oparcie całości lub części orzeczenia bezpośrednio na przepisach dyrektywy (zgodnie z zasadą bezpośredniej skuteczności) w celu przyznania jednostce uprawnień, które nie wynikają z prawa krajowego z uwagi na brak lub wadliwość implementacji dyrektywy. Weryfikacyjno-kontrolny i kasatoryjny charakter orzeczenia sądu administracyjnego przesądza o tym, że przyznanie uprawnienia albo zwolnienie z obowiązków administracyjnoprawnych lub ograniczenie ich zakresu (na przykład podatkowych) odbywa się pośrednio poprzez wiążące ustalenie sposobu przyszłego załatwienia sprawy administracyjnej (zastosowania prawa) przez organ, którego działanie lub zaniechanie jest przedmiotem skargi. Z kolei operacja tak zwanego zastosowania negatywnego dyrektywy odnosi się w istocie do przepisów prawa krajowego i polega – zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego – na wyłączeniu stosowania tych przepisów krajowych, które są sprzeczne z treścią lub celami przepisów dyrektywy.

Odnosząc powyższe uwagi do praktyki orzeczniczej polskich sądów administracyjnych w zakresie stosowania dyrektyw, można postawić tezę, że negatywne albo pozytywne stosowanie przepisów dyrektyw odbywa się zasadniczo za pośrednictwem dwóch charakterystycznych sposobów.

Po pierwsze, sądy administracyjne wobec stwierdzenia sprzeczności przepisów prawa krajowego (zasadniczo przepisów ustawowych lub rozporządzeń wykonawczych) z bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy i braku możliwości dokonania prounijnej interpretacji tych przepisów w celu usunięcia wadliwych treści normatywnych są zobowiązane do odmowy zastosowania przepisów krajowych, jeżeli jest to wystarczające do zapewnienia regulacjom unijnym niezbędnej efektywności<sup>37</sup>. Konsekwencją wyłączenia z podstawy normatywnej wadliwych przepisów krajowych jest obowiązek organu administracji pominięcia przy ponownym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy zdyskwalifikowanych przepisów krajowych. Na etapie postępowania sądowoadministracyjnego wyłączenie zastosowania regulacji krajowej jako następstwo kolizji z normami unijnymi umożliwia stwierdzenie naruszenia prawa materialnego

<sup>36</sup> Por. M. Szpunar, *Bezpośredni skutek dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym (Uwagi na tle najnowszego orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 65–66.

<sup>37</sup> Zob. na przykład wyrok TS z 9 III 1978 roku w sprawie C-106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA.*, ECR 1978, Page 00629: „A national court which is called upon, within the limits of its jurisdiction, to apply provisions of community law is under a duty to give full effect to those provisions, if necessary refusing of its own motion to apply any conflicting provision of national legislation, even if adopted subsequently, and it is not necessary for the court to request or await the prior setting aside of such provisions by legislative or other constitutional means”.

przez organy administracji w sprawie będącej przedmiotem skargi i pozbawienie mocy obowiązującej zaskarżonej decyzji (lub innego aktu stosowania prawa). Pominięcie regulacji krajowej wymaga jednak niejednokrotnie wskazania nowej podstawy normatywnej załatwienia sprawy. Jeżeli sąd administracyjny nie dokonuje zastąpienia przepisów krajowych bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy, to powinien wskazać podstawę skonstruowaną z przepisów krajowych poddanych odpowiedniej modyfikacji znaczeniowej prowadzącej do zgodności z brzmieniem i celami regulacyjnymi dyrektywy<sup>38</sup>. Należy przy tym podkreślić, że odmowa zastosowania przepisów krajowych może obejmować nie tylko całość podstawy normatywnej decyzji, ale również może zostać ograniczona jedynie do określonego fragmentu normy albo określonego zakresu treści norm krajowych<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Por. na przykład wyrok WSA we Wrocławiu z 22 VIII 2008 roku, I SA/Wr 111/08: „Odnosząc powyższe konstatacje do przedmiotowej sprawy należy uznać, że przepis art. 88 ust. 1 pkt 3, w zw. z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o ptu sprzeciwia się celowi, jak i treści VI Dyrektywy, a zwłaszcza jej art. 17 ust. 6, w zw. z art. 17 ust. 2. Owa niezgodność będzie dotyczyć tych sytuacji, w jakich rozszerzono zakres ograniczenia rzeczywiście stosowanego przed wejściem w życie VI Dyrektywy do polskiego porządku prawnego, a przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt 3a ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym w zakresie podatku naliczonego przy zakupie paliw silnikowych, oleju napędowego oraz gazu, wykorzystywanych do napędu samochodów osobowych i innych pojazdów samochodowych. [...] Wobec faktu, że w przedmiotowej sprawie zaistniała sytuacja niekorzystna dla podatnika dlatego też Sąd zobowiązany był odmówić stosowania w odniesieniu do danej sprawy przepisu art. 88 ust. 1 pkt 3, w zw. z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o podatku od towarów i usług. [...] Organy podatkowe zaś dokonując ponownej interpretacji powinny dokonać oceny zakresu przysługującego stronie skarżącej prawa do odliczenia podatku naliczonego, zgodnie z poczynioną przez Sąd wykładnią, tj. mając na względzie ograniczenie do odliczenia podatku naliczonego rzeczywiście stosowane przed wejściem w życie VI Dyrektywy, a mianowicie te które wynikało z art. 25 ust. 1 pkt 3a ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym”; wyrok WSA w Gliwicach z 12 VI 2007 roku, III SA/Gl 1471/06: „Reasumując powyższe należy stwierdzić, że analiza kwestionowanych przez skarżącego przepisów dotyczących możliwości odpisu podatku naliczonego, które obowiązywały od 1 kwietnia 2004 r. do 21 sierpnia 2005 r. (tzw. wzór Lisaka), doprowadza – zdaniem składu orzekającego Sądu – do uznania tychże norm za naruszające art. 17 ust. 6 VI Dyrektywy (obowiązujące po nowelizacji z sierpnia 2005 r. regulacje w tym zakresie również nie odpowiadają unijnym regulacjom). Przepisy art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT naruszają bowiem zarówno cel VI Dyrektywy jak i sprzeciwiają się treści art. 17 ust. 6 w zw. z art. 17 ust. 2 VI Dyrektywy. Niezgodność ta dotyczy rozszerzenia zakresu ograniczeń odpisów podatkowych w stosunku do norm obowiązujących przed dniem wejścia w życie VI Dyrektywy, a przewidzianego w art. 25 ust. 1 pkt. 3a ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym. [...] Stwierdzając zatem, że w rozpatrywanej sprawie skutek zastosowania przedmiotowych przepisów ustawy o VAT sytuacja podatnika uległa pogorszeniu – to mając na względzie omówione powyżej uwarunkowania prawne – Sąd odmówił zastosowania przepisów art. 88 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 86 ust. 3 i 5 ustawy o VAT. Organy podatkowe winny zaś ponownie rozpatrzyć sporną kwestię prawa do odliczenia podatku naliczonego przysługującego stronie w kontekście norm obowiązujących przed wejściem w życie VI Dyrektywy?”.

<sup>39</sup> Por. na przykład wyrok NSA z 21 VII 2009 roku, I FSK 897/08: „Naczelny Sąd Administracyjny stoi na stanowisku, że przepis art. 88 ust. 1 pkt 2 ustawy o VAT w brzmieniu obowiązującym w 2005 r. tylko wówczas mógł być uznany za zgodny z VI Dyrektywą, w szczególności z art. 17 ust. 6, gdy był interpretowany w sposób, który umożliwiał odliczenie podatku (obniżenie kwoty lub zwrot różnicy

Po drugie, stwierdzenie przez sąd administracyjny sprzeczności przepisów krajowych z bezpośrednio skutecznymi przepisami dyrektywy może nie tylko uzasadniać pominięcie regulacji krajowej, ale także dodatkowo aktualizować obowiązek wypełnienia powstałej luki prawnej bezpośrednio skuteczną normą dyrektywy. Zazwyczaj jednak przepisy dyrektywy będące podstawą konstruowania zastępczej normy nie określają wprost treści, która powinna zostać zastosowana, toteż powinnością sądu krajowego jest w istocie prawotwórcze skonstruowanie normy, która zostanie podstawiona zamiast wyeliminowanej normy krajowej<sup>40</sup>. Sąd administracyjny, określając treść przyszłej podstawy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, dokonuje zatem substytucji nowej normy, która może: odpowiadać wprost treści bezpośrednio skutecznej normy dyrektywy; stanowić poddaną prounijnej modyfikacji normę krajową (której zakres zastosowania lub normowania zostaje zawężony, rozszerzony albo treściowo zmieniony) albo stanowić hybrydę złożoną z elementów normatywnych normy krajowej i normy dyrektywy<sup>41</sup>. O ile jednak rozszerzenie sfery uprawnień jed-

---

podatku należnego) w zakresie tych towarów i usług, które były związane z działalnością opodatkowaną podatnika”; wyrok WSA w Warszawie z 18 II 2010 roku, III SA/Wa 1866/09: „Uwzględniając powyższe stwierdzić należy, że przepisy ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie dokonywania przez Skarżącą podwyższenia kapitału były sprzeczne z art. 7 ust. 1 pkt 1 lit b) Dyrektywy 69/335 w zakresie w jakim przewidywały opodatkowanie podatkiem od czynności cywilnoprawnych »restrukturyzacyjnych« podwyższeń kapitału, to jest podwyższeń kapitału w ramach których jedna lub kilka spółek kapitałowych przenosi wszystkie swoje aktywa i pasywa, lub jedną bądź więcej gałęzi swojej działalności do jednej lub więcej spółek kapitałowych, które są w trakcie tworzenia lub już istnieją. Rozbieżności tej nie można usunąć w drodze wykładni”.

<sup>40</sup> Por. wyrok TS z 26 IX 2000 roku w sprawie C-443/98 Unilever Italia SpA. v. Central Food SpA., ECR 2000, Page I-07535: „In such circumstances, and unlike the case of non-transposition of directives with which the case-law cited by those two Governments is concerned, Directive 83/189 does not in any way define the substantive scope of the legal rule on the basis of which the national court must decide the case before it”. Zob. B. Kurcz, op. cit., s. 216–220.

<sup>41</sup> Por. na przykład wyrok WSA w Krakowie z 27 VIII 2009 roku, III SA/Kr 199/09: „Prawno-wspólnotowa wykładnia przepisu krajowego prowadzi do negatywnego rezultatu. W rozpatrywanej sprawie niezgodność normy prawa krajowego z normą prawa wspólnotowego musi powodować odmowę zastosowania normy prawa krajowego, co jest konsekwencją zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, a jego realizacja ma na celu zapewnienie efektywności prawa wspólnotowego i jednolitości jego stosowania [...]. Sąd podzielił stanowisko skarżącej, że przepis art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej spełnia warunki uznania jego bezpośredniej skuteczności; przepis ten jest wystarczająco jasny i precyzyjny, posiada bezwarunkowy charakter i jego stosowanie nie jest uzależnione od dalszych działań podejmowanych przez instytucje wspólnotowe lub organy Państw Członkowskich. [...] W związku z oczywistą niezgodnością przepisu krajowego z regulacją wspólnotową, w rozpatrywanej sprawie ma zastosowanie norma kolizyjna ustanowiona w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, co oznacza, że w miejsce przepisu krajowego należy bezpośrednio zastosować przepis dyrektywy wskazujący moment powstania obowiązku podatkowego oraz podatnika tego podatku. Zgodnie z art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej, jak wyżej podniesiono, podatnikiem podatku akcyzowego w przypadku energii elektrycznej jest jedynie podmiot dokonujący sprzedaży tej energii odbiorcy końcowemu. Produkcji energii elektrycznej nie płacić podatku akcyzowego, gdyż obowiązek zapłaty tego podatku powstaje z chwilą dostawy energii do odbiorcy finalnego (konsumenta), a nie z chwilą wydania tej energii przez producenta pośrednikowi. [...] Naruszenie prawa materialnego

nostek na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy poprzez przyznanie określonych praw albo zwolnienie z obowiązków lub ograniczenie ich zakresu (na przykład obowiązków podatkowych) nie budzi poważniejszych wątpliwości, o tyle skonstruowanie normy nakładającej obowiązek określonego świadczenia na rzecz podmiotu będącego adresatem uprawnienia przyznanego przez dyrektywę może nasuwać poważne trudności w stosunkach administracyjnoprawnych wielobiegunowych, w których podmiotem zobowiązanym jest inna jednostka.

### Bibliografia

- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, pod red. J. Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2006.
- Ericksen H.-U., Ehlers D., Badura P., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, De Gruyter, Berlin – New York 2002.
- Ehrlicke U., *Die richtlinienkonforme und die gemeinschaftskonforme Auslegung nationalen Rechts*, „Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht” 1995, nr 59.
- Kadelbach S., *Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss*, Mohr Siebeck, Tübingen 1999.
- Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- Kmiecik Z., *Podstawy skargi kasacyjnej do sądu administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 1.
- Knysiak-Molczyk H., *Skarga kasacyjna w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2009.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, „Zakamycze”, Kraków 2004.
- Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, [w:] *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. nauk. E. Piontek, „Liber”, Warszawa 2003.
- Mik C., *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, pod red. S. Wronkowskiej, „Zakamycze”, Kraków 2005.
- Niedobitek M., *Kollisionen zwischen EG-Recht und nationalem Recht*, „Verwaltungsarchiv” 2001, nr 92.

---

wyraża się w odmowie zastosowania bezpośrednio skutecznego art. 21 ust. 5 dyrektywy energetycznej w zakresie, w jakim znosi on wynikający z przepisów prawa krajowego obowiązek zapłaty podatku akcyzowego przez producenta energii elektrycznej i ustanawia w tym zakresie odmienną zasadę powstania obowiązku podatkowego”.

- Postulski W., *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, „Zakamycze”, Kraków 2005.
- Szpunar M., *Bezpośredni skutek dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym (Uwagi na tle najnowszego orzecznictwa)*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE, wydanie polskie 2010/C 83/01, t. 53 z 30.03.2010 roku.
- Traktat o Unii Europejskiej (TUE), wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE, wydanie polskie 2010/C 83/01, t. 53 z 30.03.2010 roku.
- Woś T., *Mechanizm rozpoznania skargi przez sąd administracyjny*, [w:] T. Woś, H. Knyśiak-Molczyk, M. Romańska, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.

## Summary

### **The application of EU directives in the control activity of Polish administrative courts**

The problem of the direct and indirect applicability of EU-directives in the sphere of the administrative-judicial adjudication is the object of the present elaboration. This article presents a general review of European Court of Justice's case law on the direct effect of directives and discusses forms and methods of the administrative-judicial applicability of provisions of the directives in the case of non-transposition or incorrect transposition into national legal order.