

Maciej Górka, Cezary Mik

Sądy polskie jako sądy Unii Europejskiej : (na tle doświadczeń przedakcesyjnych)

Kwartalnik Prawa Publicznego 5/4, 7-53

2005

Artykuł został zdigitalizowany i 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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Maciej Górka**, *Cezary Mik***

SĄDY POLSKIE JAKO SĄDY UNII EUROPEJSKIEJ (NA TLE DOŚWIADCZEŃ PRZEDAKCESYJNYCH)

WSTĘP

Przedmiotem niniejszego opracowania jest zagadnienie stosowania prawa Unii Europejskiej przez sądy polskie na tle doświadczeń przedakcesyjnych. Wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej sądy polskie stały się sądami prawa unijnego. Ich dorobek w tej roli jest jeszcze niewielki. Jednak trud stosowania prawa unijnego podjęły wcześniej, w związku ze stowarzyszeniem RP ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. W tym kontekście interesujące jest ustalenie, czy obecna działalność sądów polskich stanowi kontynuację orzecznictwa „europejskiego” z okresu stowarzyszenia, czy też wykazuje nową jakość. Powstaje też pytanie, jakie nowe możliwości działania powstają przed sądami polskimi w następstwie akcesji.

De lege lata prawo Unii Europejskiej nie stanowi jednorodnego systemu prawnego. Istnieją tu trzy powiązane ze sobą normatywnie i funkcjonalnie, lecz rodzajowo różne subsystemy: prawo wspólnotowe (I filar), prawo wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar) oraz prawo współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar). Chociaż wszystkie one zakorzenione są w prawie międzynarodowym (zasadniczymi źródłami prawa są traktaty), to jednak różnią się one od siebie istotnie źródłami prawa, procedurami tworzenia in-

* Dr Maciej Górka – adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

** Prof. dr hab. Cezary Mik – kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

stytucjonalnych aktów prawnych, zasadami stosowania (zwłaszcza kwestią skutku bezpośredniego), rolą instytucji i innych organów (istnieją organy specyficzne dla poszczególnych filarów), sferami regulacyjnymi¹. Jednak z punktu widzenia państwa członkowskiego operatywne jest posługiwanie się pojęciem „prawo Unii Europejskiej”. Państwo musi bowiem wykonywać i zapewniać stosowanie i przestrzeganie całego dorobku unijnego, jakkolwiek na swoistych dla poszczególnych filarów zasadach. Stąd też w prawie polskim już od okresu przedakcesyjnego słusznie używa się określenia „prawo Unii Europejskiej”, a nie „prawo wspólnotowe”.

Analiza przeprowadzana w artykule obejmuje sądowe stosowanie prawa. Rozumiemy przez to podejmowanie indywidualnych decyzji merytorycznych i proceduralnych w szeroko pojętym postępowaniu sądowym (łącznie z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym, chociaż przede wszystkim w ramach najwyższych instancji sądowych – Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego). Z kolei przez podejmowanie decyzji rozumiemy nie tylko samo rozstrzygnięcie, lecz także jego uzasadnienie, łącznie z odzwierciedlonym w nim procesem wykładni prawa².

Tytuł opracowania wskazuje, że zakresem rozważań objęte zostały dwa okresy: przed przystąpieniem i po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Cezurą dzielącą te okresy jest wejście w życie Traktatu akcesyjnego. Ponadto, z punktu widzenia polskiego prawa konstytucyjnego należy jeszcze rozgraniczyć dwa podokresy: do uchwalenia i wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. oraz po jej uchwaleniu. Tym razem podział taki wynika ze sposobu postrzegania przez ustawę zasadniczą prawa międzynarodowego.

W opracowaniu niniejszym zostaną przedstawione następujące kwestie:

¹ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 289–313 i 393–406. Próby określania prawa Unii Europejskiej jako jednolitego porządku prawnego, jakkolwiek interesujące, są kontrowersyjne i przedwczesne. Zob. A. von Bogdandy, M. Nettessheim, *Ex pluribus Unum: Fusion of the European Communities into the European Union*, „European Law Journal” 1996, vol. 2, nr 3, s. 275–284; w Polsce – np. J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 94–95. Dopiero utracony w zasadzie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy wprowadzał prawo Unii Europejskiej, chociaż zachowywał szereg osobliwości obecnego II i III filara – zob. C. Mik, *Unia Europejska i źródła jej prawa w świetle projektu Traktatu Konstytucyjnego* [w:] C. Mik (red.), *Unia Europejska w dobie reform*, Toruń 2004, s. 40–45, 61 i n.

² Zob. ogólnie L. Leszczyński, *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecznictwa*, Kraków 2001.

- 1) krótka charakterystyka polskiej drogi do Unii Europejskiej,
- 2) omówienie podstawy prawnej stosowania prawa Unii Europejskiej przez sądy polskie,
- 3) wyjaśnienie istoty obowiązku sądowego stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce,
- 4) określenie stosunku polskich sądów do prawa Unii Europejskiej jako takiego w świetle zasady pierwszeństwa,
- 5) analiza instrumentów sądowego stosowania prawa Unii Europejskiej.

1. POLSKA DROGA DO UNII EUROPEJSKIEJ

Polska rozpoczęła swą drogę do Unii Europejskiej pod koniec lat 80. We wrześniu 1988 r. nawiązała ona stosunki dyplomatyczne ze Wspólnotami Europejskimi (efektywnie od 1989 r.). Wkrótce Polska zawarła z EWG umowę o handlu i współpracy (19.9.1989 r.). Dynamika stosunków wzajemnych okazała się na tyle duża, że już 16.12.1991 r. podpisano Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między RP a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Układowi temu towarzyszył Układ tymczasowy, który obejmował część handlową właściwego Układu Europejskiego. Układ tymczasowy wszedł w życie 1.3.1992 r.³ Układ Europejski natomiast wszedł w życie 1.2.1994 r.⁴

Układ Europejski był następnie kilkakrotnie zmieniany dodatkowymi porozumieniami zawartymi między stronami i decyzjami Rady Stowarzyszenia (np. porozumienie w formie wymiany listów zmieniające porozumienie dotyczące handlu tekstyliami⁵, decyzje zmieniające protokół nr 4 do Układu dotyczący definicji koncepcji „produktów pochodzących”⁶). Ponadto, Rada Stowarzyszenia przyjęła szereg decyzji wykonawczych do Układu (np. decyzje: nr 1/96 z 16.7.1996 r. przyjmująca zasady niezbędne do stosowania reguł konkurencji określonych w Układzie Europejskim i w protokole nr 2 w sprawie produktów EW-

³ O.J. 1992, L 114, s. 1; Dz.U. 1992, Nr 60, poz. 302.

⁴ O.J. 1993, L 348, s. 1; Dz.U. 1994, Nr 11, poz. 38.

⁵ O.J. 1995, L 94, s. 368; O.J. 1996, L 81, s. 280.

⁶ Zob. np. decyzje Rady Stowarzyszenia: nr 4/96 z 16.7.1996 r., O.J. 1996, L 208, s. 33; nr 1/97 z 30.6.1997 r., O.J. 1997, L 221, s. 1; nr 1/1999 z 25.1.1999 r., O.J. 1999, L 77, s. 34; nr 5/1999 z 17.12.1999 r., O.J. 2000, L 29, s. 26; nr 4/2000 z 29.12.2000 r., O.J. 2001, L 19, s. 29.

WiS⁷; nr 5/2001 r. ustanawiająca Wspólny Komitet Konsultacyjny między Komitetem Regionów a Polskim Komitetem Łącznikowym ds. Współpracy z Komitetem Regionów⁸; nr 6/2001 z 25.10.2001 r. przyjmująca zasady i warunki udziału RP w programie Kultura 2000⁹; nr 1/2002 z 28.2.2002 r. przyjmująca ogólne zasady i warunki udziału RP w programach wspólnotowych¹⁰), a także decyzje dotyczące rozstrzygnięcia sporów między stronami (np. decyzja nr 3/96 z 16.7.1996 r. rozwiązująca spór dotyczący handlu skórami¹¹).

W dniu 8.4.1994 r. Polska złożyła wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej. Negocjacje podjęte po przeprowadzeniu *screeningu* oraz uzyskaniu pozytywnej opinii ze strony Komisji Europejskiej doprowadziły do podpisania 16.4.2003 r. w Atenach wraz z siedmioma innymi państwami Europy Środkowej i Wschodniej oraz Cyprem i Malcią Traktatu o przystąpieniu¹². W dniach 7 i 8.6.2003 r. społeczeństwo polskie w drodze referendum wyraziło zgodę na ratyfikację Traktatu przez Prezydenta, co nastąpiło 23.7.2003 r.¹³ Dopelnienie procedury ratyfikacyjnej otworzyło ze strony polskiej drogę do jego wejścia w życie, co nastąpiło 1.5.2004 r.

2. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁALNOŚCI SĄDÓW POLSKICH W SFERZE PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

2.1. OKRES PRZEDAKCESYJNY

2.1.1. PODSTAWA KONSTITUCYJNA

a) Okres do uchwalenia Konstytucji z 1997 r.

W okresie, kiedy Polska wiązała się z EWG umową o handlu i współpracy obowiązywała jeszcze Konstytucja PRL z 1952 r., która milczała w kwestii statusu w prawie krajowym wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. W praktyce sprzyjało to akceptacji dualistycznego postrzegania relacji między prawem międzynarodowym i polskim

⁷ O.J. 1996, L 208, s. 24.

⁸ O.J. 2002, L 48, s. 6.

⁹ O.J. 2001, L 48, s. 8.

¹⁰ O.J. 2002, L 91, s. 22.

¹¹ O.J. 1996, L 208, s. 31.

¹² O.J. 2003, L 236, s. 17; Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864.

¹³ Dz.U. Nr 57, poz. 507.

oraz uzależnianiu stosowania prawa międzynarodowego w Polsce od uprzedniego jego wykonania w drodze stanowienia prawa polskiego (odrzućenie transformacji)¹⁴. Prowadziło to do odmowy sądowego stosowania prawa międzynarodowego. Praktyka ta uległa zmianie dopiero pod koniec lat 80¹⁵.

Zmiany polityczne, które przyniósł rok 1989 zaowocowały obszerną nowelizacją Konstytucji. Jedną ze zmian było wprowadzenie instytucji Prezydenta RP wraz z upoważnieniem go do ratyfikacji umów międzynarodowych. Przy tym na ratyfikację umów, które pociągały za sobą obciążenia finansowe dla Państwa lub zmuszały do zmian ustawodawczych, musiał wyrazić zgodę Sejm (art. 32g ust. 2). Nowelizacja nie sprecyzowała jednak tego, czy ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią część polskiego porządku prawnego, a zwłaszcza, jaką rangę w tym porządku one mają. Pod rządami tak zmienionej ustawy zasadniczej podpisywano Układ Europejski. Ona też obowiązywała w chwili wejścia w życie Układu tymczasowego i ratyfikacji przez Prezydenta Układu stowarzyszeniowego (20.10.1992 r.). Krótko po ratyfikacji Układu Europejskiego weszła w życie tzw. Mała Konstytucja z 17.10.1992 r., która uchylila Konstytucję z 1952 r. (7.12.1992 r.). Co do istoty utrzymała ona jednak w mocy rozwiązanie ratyfikacyjne przyjęte w nowelizacji z 1989 r. (art. 33 ust. 2). Nowa sytuacja konstytucyjna powstała po 1989 r. sprzyjała bardziej przychylniej postawie sądów, które zaczęły szerzej wykorzystywać prawo międzynarodowe w wykładni norm krajowych oraz przyznawać niektórym normom międzynarodowym nawet charakter samowykonalny¹⁶.

Rosnąca przychylność wobec prawa międzynarodowego zaowocowała pierwszymi orzeczeniami dotyczącymi prawa Unii Europejskiej. Pionierami w tym zakresie okazały się Sąd Najwyższy (SN), Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz Sąd Antymonopolowy (SA). SN wydał swe pierwsze orzeczenie (uchwałę siedmiu sędziów) odnoszące się do prawa wspólnotowego 7.4.1993 r., rozważając zagadnienie ważności umowy spółki¹⁷. Powołał się w niej na dyrektywę Rady 68/151/EWG. NSA miał okazję wydać wyrok związany z prawem wspólnotowym 22.6.1993 r. Odnosił się on do ustalenia pochodzenia towarów z państw

¹⁴ Zob. R. Kwiecień, *Miejsce umów międzynarodowych w porządku prawnym państwa polskiego*, Warszawa 2000, s. 103–112.

¹⁵ Ibidem, s. 147–151; M. Masternak-Kubiak, *Umowa międzynarodowa w prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1997, s. 144–152; B. Liżewski, *Prawo międzynarodowe w polskiej praktyce sądowej*, Lublin 2005, s. 121–130.

¹⁶ R. Kwiecień, op.cit., s. 151–169; M. Masternak-Kubiak, op.cit., s. 152–162.

¹⁷ III CZP 23/93, OSNCP 1993/10/172.

ówczesnej EWG¹⁸. Z kolei Sąd Antymonopolowy wydał pierwszy wyrok odwołujący się w uzasadnieniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego pojmowania rynku właściwego 4.10.1993 r.¹⁹ Do uchwalenia nowej Konstytucji wszakże żaden sąd odwołujący się do prawa Unii Europejskiej nie określił podstawy konstytucyjnej swego działania.

b) Okres po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r.

Uchwalenie nowej Konstytucji 2.4.1997 r. i jej wejście w życie miało przełomowe znaczenie w dziejach stosunku prawa międzynarodowego do prawa polskiego. Konstytucja ustanowiła zasadę przestrzegania wiążącego Polskę prawa międzynarodowego (art. 9) i uznała za źródła prawa powszechnie obowiązującego także ratyfikowane umowy międzynarodowe (art. 87 ust. 1). Zarazem w Konstytucji postanowiono, że ratyfikowane umowy międzynarodowe i ogłoszone w Dzienniku Ustaw są uważane za część krajowego porządku prawnego. Takie umowy mogą być bezpośrednio stosowane, chyba że ich stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy (art. 91 ust. 1). Jeżeli zaś do ratyfikacji doszło za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (przypadki, kiedy zgoda taka jest wymagana określa art. 89 ust. 1), normy takiej umowy mają pierwszeństwo przed normami ustawowymi, jeżeli nie jest możliwe pogodzenie obu norm (art. 91 ust. 2).

Te postanowienia Konstytucji nie miałyby jednak większego znaczenia w rozważanym przez nas okresie przedakcesyjnym, gdyby nie fakt, że art. 241 ust. 1 Konstytucji umożliwił traktowanie umów ratyfikowanych przed wejściem w życie ustawy zasadniczej z 1997 r. na podstawie przepisów konstytucyjnych obowiązujących w czasie ich ratyfikacji i ogłoszonych w Dzienniku Ustaw za umowy ratyfikowane za zgodą wyrażoną w ustawie. W konsekwencji możliwe stało się stosowanie wobec nich art. 91, jeżeli umowy dotyczą materii wymienionych w art. 89 ust. 1. Postanowienia te można odnieść do Układu Europejskiego, który został ratyfikowany jeszcze w 1992 r.

Po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. prawo Unii Europejskiej zaczęto stosować coraz częściej. Jednak przez długi czas sądy nie wskazywały podstawy konstytucyjnej swego działania. Dopiero Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 24.10.2000 r. sformułował pogląd, iż prawo

¹⁸ SA/Wr 1751/92, niepubl. Zob. też wyrok NSA z 23.3.1994 r., SA/Wr 1614/93, PG 1994/6/29.

¹⁹ XVII Amr 29/33, „Wokanda” 1994/3. Podobne orzeczenie Sąd Antymonopolowy wydał 3.8.1994 r., XVII Amr 18/94, „Wokanda” 1995/5/60 (kwestia wpływu udzielania rabatów na konkurencję).

Unii Europejskiej stosowane jest za pośrednictwem Układu Europejskiego na podstawie art. 91 ust. 2 i art. 241 ust. 1 Konstytucji²⁰. Nieco odmienny pogląd Trybunał wyraził pośrednio w wyroku z 28.1.2003 r., wskazując, że podstawą obowiązku wykładni przyjaznej dla prawa Unii Europejskiej jest art. 91 ust. 1 Konstytucji²¹. Stanowisko to potwierdził on w wyroku z kwietnia 2004 r. dotyczącym konstytucyjności ustawy o biopaliwach. Stwierdził tutaj, że art. 91 ust. 1 Konstytucji jest podstawą „zasady interpretacji prawa wewnętrznego w sposób przyjazny prawu europejskiemu”²². Trafny jest pogląd uznający za podstawę związania Układem stowarzyszeniowym art. 91 ust. 1 w związku z art. 241 ust. 1 Konstytucji. Art. 91 ust. 2 jest bowiem jedynie regułą kolizyjną. Jednak żaden ze wskazanych przepisów nie dawał podstawy do stosowania za pośrednictwem Układu Europejskiego prawa Unii Europejskiej, w zakresie wychodzącym poza regulację samego Układu²³.

2.1.2. PODSTAWA PRAWNOMIĘDZYNARODOWA – UKŁAD STOWARZYSZENIOWY

O ile uwarunkowania konstytucyjnoprawne stosowania prawa Unii Europejskiej od chwili nawiązania stosunków dyplomatycznych ze Wspólnotami ulegały zmianie, to stałymi źródłami związania Polski o charakterze prawnomiędzynarodowym były Układ przejściowy i Układ Europejski. Jednak w okresie przed wejściem w życie nowej Konstytucji sądy prawie nie wspominały ani o Układzie przejściowym, ani o Układzie Europejskim, sięgając zwykle wprost do prawa wspólnotowego lub orzecznictwa sądów luksemburskich. Do chwili wejścia w życie Układu Europejskiego tylko NSA przywołał wyraźnie Układ przejściowy (w cytowanym wcześniej wyroku z 1993 r.). Dopiero w 1997 r. na Układ stowarzyszeniowy powołały się kolejno Sąd Antymonopolowy (wyrok z 8.1.1997 r.)²⁴, Sąd Najwyższy (dwa postanowienia z 28.4.1997 r.)²⁵ oraz Trybunał Konstytucyjny (orzeczenie z 29.9.1997 r.)²⁶. W późniejszym orzecznictwie różnych sądów Układ Europejski pojawia się już dość powszechnie.

Układ stowarzyszeniowy jako podstawa sądowego stosowania prawa Unii Europejskiej w orzecznictwie polskim jest uważany przede

²⁰ K 12/00, OTK 2000/7/255.

²¹ K 2/02, OTK 2003/1A/4.

²² Wyrok z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK 2004/4A/31.

²³ Zob. uwagi niżej, pkt 2.1.2.

²⁴ XVII Amr 65/96, „Wokanda” 1998/1/60.

²⁵ II CKN 133/97, „Monitor Polski” 1998/3/111 oraz II CKN 138/97, „Wokanda” 1997/9/7.

²⁶ K 15/97, OTK 1997/3.

wszystkim za pas transmisyjny pozwalający działać prawu Unii Europejskiej w prawie polskim, a nie za bezpośrednie źródło zobowiązań prawnych. W konsekwencji, w orzecznictwie dominowało przekonanie, że chociaż prawo Unii Europejskiej w Polsce jeszcze nie wiązało, to jednak art. 68 i 69 Układu należało uważać za podstawę prawnomiedzynarodową działania proeuropejskiego sądów polskich. Pierwszy z tych przepisów tworzył obowiązek dostosowawczy, drugi określał jego podstawowy zakres przedmiotowy.

Art. 68 nie zawierał jednak odniesienia do sądów, nie zawierał zalecenia czy nakazu sądowego stosowania prawa wspólnotowego. Brzmi on następująco: „Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do prawodawstwa Wspólnoty. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z prawodawstwem Wspólnoty”. Tym niemniej, interpretując to postanowienie Układu w orzeczeniu z 1997 r., Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że na Polsce spoczywa obowiązek podjęcia „wszelkich starań w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty. [...] Pochodną zobowiązania do zapewnienia zgodności ustawodawstwa (ciążącego przede wszystkim na parlamencie i na rządzie) jest zobowiązanie do nadawania obowiązującemu ustawodawstwu takiego rozumienia, które służyć będzie możliwie najpełniejszemu zapewnieniu tej zgodności”²⁷. Trybunał zdecydował się zatem na szerokie pojmowanie obowiązku dostosowawczego: nie obejmuje on jedynie działań normatywnych, które z natury rzeczy mogą być podjęte przez parlament i rząd, lecz również (choć *implicite*) zwłaszcza sądowe stosowanie prawa.

Stanowisko TK potwierdziły inne sądy polskie. Tak też SN orzekł w wyroku z maja 2001 r.²⁸, że art. 68 i 69 Układu stowarzyszeniowego „nakazują Polsce zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie”. Podniósł też, że „w doktrynie [nie wiadomo jednak o czyje poglądy chodzi – przypis autorów] przyjmuje się, że obowiązek z art. 69 Układu Europejskiego (*sic!*) może być wykonywany dwojako: przez zabieg legislacyjny, czyli wydanie nowych już zharmonizowanych przepisów lub przez praktykę stosowania prawa”. Zarazem druga metoda ma o tyle duże znaczenie, że umożliwia „uzyskanie rezultatu harmonizacyjnego bez zgody ustawodawcy. Chodzi o to, aby stosując wykładnię funkcjonalną prawa polskiego uzy-

²⁷ Ibidem.

²⁸ Wyrok z 29.5.2001 r., I CKN 1217/98, pkt VI, OSNC 2002/1/13.

skać rezultat zgodny z prawem Unii Europejskiej. Ta zgodność dotyczy odwołania się nie tylko do samej litery prawa, ale również do tamtejszej praktyki sądowej”.

Mniej jednoznaczna postawę przyjął Naczelny Sąd Administracyjny. Nie wskazując postanowień Układu stowarzyszeniowego, w kilku wyrokach z 2000 r. stwierdził bowiem tylko, że „dostosowanie prawa państw wchodzących do Unii Europejskiej następuje nie tylko poprzez zmiany legislacyjne, ale i poprzez interpretację sądową”²⁹.

Zasadność stanowiska zainicjowanego wskazanym wyżej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego z 1997 r., choć należy docenić jego znaczenie dla rozwijającej się w owym czasie praktyki, budzi wątpliwości. Z kontekstu spraw, przy okazji których zasada wykładni zgodnej się została sformułowana przez Trybunał w Luksemburgu³⁰, wynika, że miała ona być remedium na nie dość precyzyjne przeniesienie przepisów prawa wspólnotowego do prawa krajowego lub całkowity brak zharmonizowania w określonym zakresie. Zbliżenie przepisów, o którym mówi np. art. 95 Traktatu WE, jest działalnością prawotwórczą, której efektem ma być upodobnienie, zharmonizowanie prawa w danym zakresie w państwach członkowskich. Wykładnia zgodna jest metodą niwelowania negatywnych skutków zaniedbań państwa w sferze implementacji prawa wspólnotowego, w tym obowiązku harmonizacji ustawodawstwa krajowego, a nie formą harmonizacji. Niedopełnienie obowiązku zbliżenia prawa rodzi odpowiedzialność państw członkowskich, choćby nawet praktyka sądowa w państwie łagodziła – poprzez prowsólnotową wykładnię niezharmonizowanych przepisów krajowych – skutki tego braku wdrożenia.

Bezpośrednie stosowanie przepisów Układu Europejskiego na mocy art. 91 ust. 1 Konstytucji nie uzasadniało realizowania w polskim porządku prawnym zasady wykładni zgodnej. Na gruncie prawa wspólnotowego, prowsólnotowa wykładnia prawa krajowego miała, zgodnie z orzeczeniami ETS, swoje umocowanie w art. 10 (d. 5) Traktatu WE. To ten przepis nakłada na państwa członkowskie obowiązek podejmowania wszelkich właściwych środków ogólnych lub szczególnych w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Polska w roku 2000 nie była związana Traktatem WE i nie był dla niej wiążący art. 10 tego Traktatu, Układ Europejski zaś nie zawierał analogicznego postanowienia.

²⁹ Zob. wyroki z 24.8.2000 r., V SA 2697/99, niepubl.; z 5.12.2000 r., V SA 165/00, niepubl.; z 13.12.2000 r., V SA 402/00, niepubl.

³⁰ Zob. np. sprawy 14/83 *von Colson i Kamann*, ECR [1984] 1891 oraz C-106/89 *Marleasing*, ECR [1990] I-4135.

Trybunał Konstytucyjny połączył koncepcje wyrosłe na gruncie prawa wspólnotowego – „zbliżenia prawa” i „wykładni zgodnej”, mające tam inne znaczenia i pełniące odmienne funkcje. Konstatacja ta ma jednak obecnie już tylko walor historyczny.

2.1.3. NOWSZE TENDENCJE ORZECZNICZE

a) Wpływ dążeń akcesyjnych Polski na sądowe stosowanie prawa Unii Europejskiej

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika także, że względ normatywny, jaki wynika z postanowień Konstytucji oraz Układu Europejskiego nie jest jedynym uzasadnieniem obowiązku stosowania prawa Unii Europejskiej. W wyroku z czerwca 2000 r. zauważył bowiem, że nakaz eliminacji z systemu prawa krajowego norm, które „stoją w jaskrawej sprzeczności z zasadami wypracowanymi i przyjętymi przez Unię Europejską” jest również następstwem dążenia „Państwa Polskiego do szybkiej i pełnej integracji ze strukturami europejskimi”³¹. Formuły użyte w tym wyroku pozostają szalenie nieostre: „jaskrawa sprzeczność”, „zasady wypracowane i przyjęte przez Unię Europejską”, „dążenie do szybkiej i pełnej integracji”.

Także NSA przyjął w wyroku z lutego 2001 r., orzekając w kwestii kwalifikacji taryfowej alkoholu, że „w okresie, gdy polskie prawo poddawane jest ocenie, czy Polska osiągnęła stopień zbliżenia swych przepisów do standardu europejskiego, czy zrealizowała swe zobowiązania z art. 68 [Układu stowarzyszeniowego – przypis autorów] – zbliżenie interpretacji przepisów prawa celnego do interpretacji wspólnotowego prawa celnego jest szczególnie ważne”³².

Podobne stanowisko zajął również SN w wyroku z lutego 2004 r. Podkreślając znaczenie zobowiązań międzynarodowych Polski przy wykładni polskiego prawa pracy, wskazuje on na oczywistą „możliwość” (sic!) uwzględnienia przy wykładni przepisów prawa krajowego regulacji prawa wspólnotowego. W tym kontekście SN powtarza formułę znaną już z wyroku NSA: „W okresie, gdy polskie prawo było poddawane ocenie, czy Polska osiągnęła stopień zbliżenia swych przepisów do standardu europejskiego, czy zrealizowała swe zobowiązania z art. 68 Układu stowarzyszeniowego – zbliżenie interpretacji przepisów prawa pracy do interpretacji wspólnotowego prawa pracy było szczególnie ważne”³³.

³¹ Wyrok z 13.6.2000 r., K 15/99, OTK 2000/5/137.

³² Wyrok z 12.2.2001 r., V SA 305/00, niepubl.

³³ Wyrok z 17.2.2004 r., I PK 386/03, OSNP 2005/1/6. Podobnie wcześniej w wyrokach z 8.1.2003 r., III RN 239/01 i III RN 240/01, OSNP 2004, nr 3, poz. 42.

Wyroki te uzmysławiają znaczenie polityki w rozumowaniu TK i SN³⁴. Godne odnotowania jest, że Trybunał Konstytucyjny idzie dalej niż SN, wykraczając poza wykładnię przyjazną prawu Unii Europejskiej. Domagał się on bowiem eliminacji z systemu prawa polskiego norm jaskrawo sprzecznych z zasadami unijnymi.

b) Konstytucyjna zasada przychylności wobec integracji europejskiej

Krótko przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego pojawiło się jeszcze jedno uzasadnienie sądowego stosowania prawa unijnego. W wyroku w sprawie referendum akcesyjnego z maja 2003 r., Trybunał Konstytucyjny wyraził dość niespodziewanie, biorąc pod uwagę całokształt rozumowania przedstawionego w uzasadnieniu, pogląd, iż „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Podstawą takiej zasady jest preambuła konstytucyjna i zawarta w art. 9 Konstytucji zasada związania RP wiążącym ją prawem międzynarodowym. Trybunał Konstytucyjny orzekł w tym kontekście również, że „konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”³⁵.

2.2. OKRES POAKCESYJNY

2.2.1. PODSTAWA KONSTYTUCYJNA

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej aktualizuje znaczenie art. 9 i 90 Konstytucji dla sądowego stosowania prawa unijnego w Polsce. W pewnym zakresie dał temu wyraz Trybunał Konstytucyjny w wyroku z maja 2005 r. w sprawie konstytucyjności „polskiego” Traktatu akcesyjnego. Trybunał zwrócił uwagę, że z art. 9 Konstytucji wynika, że na terytorium RP obok prawa krajowego mogą obowiązywać przepisy nieustanowione przez polskie organy prawodawcze. Przy tym prawo wspólnotowe nie jest prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do prawa polskiego, gdyż jest tworzone przy współdziałaniu przedstawiciela rządu polskiego (w Radzie UE) i polskich deputowanych w Parlamen-

³⁴ Zob. krytykę praktyki wiązania Układu z przyszłym członkostwem Polski w Unii Europejskiej w kontekście sądowego stosowania prawa: S. Biernat, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich przed przystąpieniem do Unii Europejskiej, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 2, s. 10–11.

³⁵ Wyrok z 27.5.2003 r., pkt 16, K 11/03, OTK 2003/5A/43.



cie Europejskim. W konsekwencji prawo polskie i wspólnotowe współistnieją i powinny „koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania”. Ewentualna kolizja norm może w efekcie wywoływać problem pierwszeństwa norm, czy też konieczność nowelizacji Konstytucji. Trybunał podkreśla też, że na mocy art. 91 ust. 1, za pośrednictwem Traktatu o przystąpieniu, traktaty założycielskie Unii i Wspólnot, stały się częścią krajowego porządku prawnego³⁶.

W innej sprawie, dotyczącej konstytucyjności ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny potwierdził z kolei aktualność zasady wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej, chociaż nie wskazał wyraźnej podstawy prawnej tej zasady³⁷.

2.2.2. PODSTAWA PRAWNOMIĘDZYNARODOWA

Prawnomiędzynarodowa podstawa sądowego stosowania prawa unijnego także nie została jednoznacznie określona. Niemniej, w cytowanym już wyroku z kwietnia 2004 r. (ustawa o biopaliwach) Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę, że podstawą prawną przestał być Układ stowarzyszeniowy, a stał się Traktat o przystąpieniu. Bez specjalnego błędu można jednak powiedzieć, że ogólną podstawą obowiązku sądowego stosowania prawa Unii Europejskiej jest art. 2 Aktu Akcesyjnego w powiązaniu z postanowieniami traktatów założycielskich oraz dorobkiem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. W postanowieniu tym zawarto bowiem nakaz stosowania, w tym – skoro *lege non distinguente* – sądowego stosowania, prawa Unii Europejskiej.

Art. 2 Aktu wyraża tzw. zasadę natychmiastowego działania prawa unijnego w nowym państwie członkowskim. Zakłada ona, że przepisy i zasady orzecznictwa Unii i Wspólnot stosuje się w nowym państwie członkowskim z dniem przystąpienia, chyba że odmiennie regulacje zawiera w tym względzie zwłaszcza Akt Akcesyjny. Dla praktyki stosowania prawa ma to m.in. takie znaczenie, że do stanów faktycznych sprzed przystąpienia, co do których nie zapadło jeszcze rozstrzygnięcie, trwających nadal po akcesji, należy stosować prawo unijne, chyba że co innego wynika z Aktu Akcesyjnego³⁸. Zasady intertempo-

³⁶ Wyrok z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK 2005/5A/49.

³⁷ Wyrok z 12.1.2005 r., K 24/04, OTK 2005/1A/3.

³⁸ Zob. szeroko na ten temat S.L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwo członkowskie. Zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Warszawa 2003, s. 133 i n., zvl. s. 148–192; tenże, *Ogólne zasady przejęcia systemu prawa unij-*

ralne dotyczące stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce zostały zaakceptowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Potwierdza to wyraźnie wyrok Trybunału ze stycznia 2005 r. w sprawie konstytucyjności ustawy – przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne. W orzeczeniu tym Trybunał zarazem wskazał, że niektóre aspekty prawa celnego zostały uregulowane na zasadzie szczególnej w Akcie Akcesyjnym, co sprawia, że zasada natychmiastowego działania prawa wspólnotowego nie ma do nich zastosowania³⁹.

2.2.3. OGŁOSZENIE PREZESA RADY MINISTRÓW RP Z 11.5.2004 R.

W kontekście omawiania podstaw prawnych sądowego stosowania prawa unijnego warto zwrócić uwagę na dokument formalnie niewiążący, wydany 11.5.2004 r. przez Prezesa Rady Ministrów RP – Ogłoszenie w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej⁴⁰. Ten dość dziwny akt znalazł podstawę prawną w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. W pewnym uproszczeniu, jego celem jest poinformowanie o prawie Unii Europejskiej i zasadach jego stosowania. Adresat ogłoszenia nie został sprecyzowany. Można wszakże przyjąć, że są nim także sądy. Treść ogłoszenia będzie analizowana w kontekście instrumentów sądowego stosowania prawa unijnego. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do kilku uwag ogólnych.

Prezes Rady Ministrów ogłasza zatem, że na mocy Traktatu o przystąpieniu zaczęło w Polsce obowiązywać prawo Unii Europejskiej. Stwierdzenie to nie jest poprawne. Po pierwsze, Traktat akcesyjny nie jest jedyną podstawą działania prawa unijnego w Polsce. Jest nim zwłaszcza Konstytucja i dokonana na jej mocy ratyfikacja Traktatu. Po drugie, przy całej niejednoznaczności pojęcia obowiązywania prawa, prawo Unii Europejskiej nie obowiązuje w Polsce w całości, jeśli przez to rozumiemy przynależność *in toto* do polskiego porządku prawnego. Można tak powiedzieć co najwyżej o prawie traktatowym (art. 91 ust. 1 Konstytucji), a także rozporządzeniach i – ewentualnie – decyzjach wspólnotowych (art. 249 Traktatu WE w związku z art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji). Dyrektywy, decyzje ramowe czy decyzje oraz akty II filara nie są jako takie częścią polskiego porządku prawnego i tu nie obowiązują. W części nienależącej do polskiego porządku prawnego prawo

nego wyrażone w traktacie akcesyjnym: analiza art. 2–6 aktu akcesyjnego [w:] Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Kraków 2003, s. 50–52.

³⁹ Wyrok z 31.1.2005 r., P 9/04, OTK 2005/1A/9.

⁴⁰ M.P. 2004, Nr 20, poz. 359.

unijne jest stosowane z mocy Konstytucji i należącego do tego porządku Traktatu. Ponadto, jak sam Prezes RM przyznaje, niekiedy prawo Unii Europejskiej wymaga wykonania w Polsce.

Prezes RM nie przedstawia też poprawnie kształtu (składników) prawa Unii Europejskiej, wymieniając prawo pierwotne, wtórne i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Pomija zatem coraz donioślejszą część tego porządku, jakim jest prawo międzynarodowe wiążące Unię Europejską i Wspólnotę Europejską, a także orzecznictwo Sądu Pierwszej Instancji. Także rekonstrukcja podstawowych zasad stosowania prawa unijnego pozostawia wiele do życzenia. Po pierwsze, Prezes RM wymienia tylko dwie zasady: pierwszeństwa i skutku bezpośredniego (pomija obowiązek wykładni zgodnej czy problem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa). Po drugie, niezupełnie precyzyjnie przedstawia treść nawet tych zasad, o których informuje.

3. NATURA PRAWNA OBOWIĄZKU SĄDOWEGO STOSOWANIA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

3.1. SĄDOWE STOSOWANIE PRAWA UE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM W OKRESIE PRZEDAKCESYJNYM

W dobie przedakcesyjnej sądy polskie ujmowały stosowanie prawa unijnego jako obowiązek prawny. Jednakże zakres związania z całą pewnością nie odpowiadał i nie mógł odpowiadać zakresowi obowiązku sądowego stosowania prawa unijnego przez sądy państw członkowskich. W szczególności sądy polskie nie były zobowiązane do przyjmowania instrumentów prawnych i wiążących się z nimi standardów orzecznictwa wspólnotowego wypracowanych na podstawie art. 10 Traktatu WE. Nie musiały zatem akceptować zasady pierwszeństwa, zasady skutku bezpośredniego czy zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego. W każdym razie granicę obowiązku sądowego stosowania prawa wyznaczał nakaz dostosowania prawa polskiego do wymagań Unii w powiązaniu z koniecznością przestrzegania postanowień konstytucyjnych. W praktyce obowiązek stosowania prawa unijnego ograniczał się w zasadzie do zapewnienia wykładni prawa polskiego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej. Obowiązek ten traktowano zresztą elastycznie, nawet ogólnikowo. Często nie wniano w jego wspólnotową naturę.

Sądy polskie nie mogły także posługiwać się mechanizmami pozwalającymi im na poprawniejsze stosowanie prawa unijnego. Nie była

dla nich dostępna zwłaszcza procedura prejudycjalna. Ich dialog z Trybunałem Sprawiedliwości był niemożliwy.

3.2. SĄDOWE STOSOWANIE PRAWA UE W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM W OKRESIE POAKCESYJNYM

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaktualizowały się w całej pełni wymagania integracyjne dotyczące stosowania przez sądy instrumentów zapewniających efektywność w szczególności prawa wspólnotowego. Podkreślił to Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie ustawy o biopaliwach z kwietnia 2004 r., odnosząc się do zmiany jakościowej obowiązku wykładni zgodnej. Stwierdził on, że o ile obowiązek uwzględniania standardów europejskich w wykładni prawa już w okresie przedakcesyjnym spoczywał na wszystkich organach polskich, o tyle po przystąpieniu „Polska ma obowiązek stosowania się do zasad interpretacji wynikających z dorobku wspólnotowego (*acquis communautaire*)”. Akcesja umożliwiła również korzystanie przez sądy polskie z procedury zadawania pytań dotyczących wykładni i ważności prawa wspólnotowego przewidzianej w art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

4. STOSUNEK SĄDÓW POLSKICH DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ – ZAGADNIENIE PIERWSZEŃSTWA

4.1. OKRES PRZEDAKCESYJNY

Do 1.5.2004 r. Polska pozostawała poza Unią Europejską. W konsekwencji nie była zobowiązana do akceptacji obowiązującej w prawie wspólnotowym zasady pierwszeństwa stosowania tego prawa przed każdą wcześniejszą i późniejszą normą krajową, bez względu na jej normatywną rangę w systemie. Taki obowiązek z pewnością nie wynikał z Układu Europejskiego. Do chwili wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. także z prawa polskiego nie wynikały jasne wskazówki co do pierwszeństwa prawa międzynarodowego przed prawem polskim. Jedynie z ogólnej praktyki sądowej (niezbyt intensywnej) można byłoby wnosić, że takie pierwszeństwo byłoby zapewnione przed ustawami i aktami podustawowymi.

Sytuacja stała się jaśniejsza, gdy w 1997 r. uchwalono Konstytucję RP. Z jej postanowień wynika bowiem jednoznacznie, że normy umów

międzynarodowych, które zostały ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie i opublikowane w Dzienniku Ustaw mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli nie da się ich pogodzić z ustawami (art. 91 ust. 2). Taką umową był Układ stowarzyszeniowy (w związku z art. 241 ust. 1). Pierwszeństwo Układu potwierdził m.in. NSA w wyroku z kwietnia 2004 r., w którym ustalił, że dotyczy ono nadrzędności w stosunku do przepisów polskiego kodeksu celnego i ordynacji podatkowej. W efekcie Sąd nie stwierdził podstaw prawnych do weryfikacji dokumentów potwierdzających lub niepotwierdzających preferencyjne pochodzenie towarów, prowadzonych w trybie Protokołu 6 Układu Europejskiego⁴¹. Natomiast nie można było tego powiedzieć o normach unijnych jako takich. Im prymat nie przysługiwał. Zarazem Układ nie mógł liczyć na pierwszeństwo przed Konstytucją. Jej bowiem zapewniono status nadrzędny nad każdym źródłem prawa należącym do krajowego porządku prawnego (art. 8 Konstytucji).

4.2. OKRES POAKCESYJNY

Problem akceptacji zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym pojawił się z całą mocą jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Formalnie konieczność przyjęcia i zapewnienia działania zasadzie pierwszeństwa wynika z art. 2 Aktu Akcesyjnego, który mówi o obowiązku pełnego i natychmiastowego przyjęcia całego dorobku unijnego, chyba że co innego wynika z tego Aktu⁴². Obowiązek ten obejmuje w szczególności nakaz stosowania w nowym państwie członkowskim przepisów unijnych na warunkach określonych w traktatach założycielskich i w Akcie Akcesyjnym. Należy to pojmować także jako obowiązek zapewnienia skuteczności zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Konieczność uznania zasady pierwszeństwa podkreśla też Prezes RM w ogłoszeniu z maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej. W dokumencie tym stwierdza się: „Podstawową zasadą prawa wspólnotowego, ustaloną w orzecznictwie ETS, jest zasada nadrzędności, która przewiduje, że prawo pierwotne oraz akty wydane na jego podstawie będą stosowane przed prawem krajowym”. Prezes RM postępuje inaczej, niż w przypadku zasady skutku bezpośredniego, której istotę stara się wyjaśnić. Ogranicza się tylko do suchej konstatacji

⁴¹ Wyrok z 21.4.2004 r., GSK 61/04, „Monitor Prawniczy” 2004/11/488.

⁴² S.L. Kaleda, *Przejęcie prawa...*, s. 133 i n.

pierwszeństwa. Przy tym wadliwie podaje, że dotyczy ona jedynie prawa pierwotnego i aktów wydanych na jego podstawie, ograniczając w ten sposób zakres działania pierwszeństwa.

W praktyce państw członkowskich uznanie zasady pierwszeństwa w orzecznictwie sądowym, jak wiadomo⁴³, nie odbywa się bez zakłóceń. W Polsce Trybunał Konstytucyjny miał okazję wypowiedzieć się w tej kwestii w dwóch wyrokach – z 27.4.2005 r. w sprawie dotyczącej zgodności z art. 55 Konstytucji (zakaz ekstradycji obywateli polskich) przepisów implementujących w prawie polskim decyzję ramową Rady 2002/584/WSiSW z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi⁴⁴, a przede wszystkim w wyroku z 11.5.2005 r., dotyczącym konstytucyjności Traktatu o przystąpieniu RP do Unii Europejskiej⁴⁵. Oba wyroki są obszerne i wielowątkowe, nie będą one tu przedmiotem szerszego omówienia ani komentarza. Wskazane zostaną jedynie te ich elementy, które są istotne z punktu widzenia omawianych zagadnień.

Zauważmy najpierw, że art. 91 ust. 2 Konstytucji zapewnia pierwszeństwo ratyfikowanej za zgodą ustawową umowy międzynarodowej przed ustawami i to pod warunkiem, że umowy nie daje się pogodzić z ustawą. Oznacza to konieczność uprzedniego dążenia do wykładni zgodnej z prawem unijnym. Z kolei art. 91 ust. 3 gwarantuje pierwszeństwo przed ustawami prawa organizacji międzynarodowej tworzonemu na podstawie ratyfikowanej za zgodą ustawową umowy międzynarodowej, która przewiduje, że jej prawo jest stosowane bezpośrednio. Przytoczone postanowienia konstytucyjne zapewniają pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed ustawami i, *a maiori ad minus*, przed aktami podustawowymi. W doktrynie nie bez racji na tle doświadczeń dotyczących orzekania o relacjach Konstytucja – ustawy wskazuje się, że sądom powszechnym będzie w praktyce niezwykle trudno przezwyciężyć domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją (dotychczas dominuje w orzecznictwie przekonanie, że wzruszenie takie jest możliwe tylko wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego)⁴⁶.

⁴³ Zob. np. A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Kraków 2000, s. 13; M. Górka, *Relacje między prawem wspólnotowym a prawem krajowym w prawie i praktyce sądowej państw członkowskich Unii Europejskiej* [w:] C. Banasiński, J. Oniszczuk (red.), *Konstytucja. Trybunał Konstytucyjny*, Warszawa 1998, s. 94.

⁴⁴ Sprawa P 1/05, OTK 2005/4A/42.

⁴⁵ Sprawa K 18/04, OTK 2005/5A/49.

⁴⁶ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Kompetencja do niezastosowania przez sędziego krajowego przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją lub prawem wspólnotowym* [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Warszawa 2004, s. 188–192.

Konstytucja nie gwarantuje pierwszeństwa prawu wspólnotowemu przed nią samą. Nie daje ona jasnej odpowiedzi, jak ma zachować się polski sąd w razie stwierdzenia sprzeczności między Konstytucją a prawem wspólnotowym. W tej sprawie formułowane były trzy stanowiska:

- 1) należy dążyć do wykładni zgodnej, a jeśli nie daje się tego osiągnąć trzeba zapewnić nadrzędność Konstytucji RP, zgodnie z art. 8 Konstytucji; ewentualną kolizję można byłoby też rozstrzygnąć przez nowelizację Konstytucji⁴⁷;
- 2) należy uznać, że art. 90 Konstytucji (zasada przekazania kompetencji Państwa na rzecz organizacji międzynarodowej) stanowi *lex specialis* w stosunku do zasady nadrzędności Konstytucji; art. 90 zawiera *implicite* zgodę na pierwszeństwo prawa wspólnotowego, otwierając polski system prawny na prawo unijne⁴⁸;
- 3) prawo unijne i Konstytucja mają własne podstawy obowiązywania, własne legitymacje i własną sferę zastosowania; w praktyce nie ma zatem problemu sprzeczności, bo wszystkie wątpliwości powinny być rozwiązane w drodze przyjaznej wykładni⁴⁹.

W kontekście tych poglądów trzeba zauważyć, że układ sił politycznych w państwie (parlamencie) sprawia, że nowelizacja Konstytucji jest obecnie faktycznie niemożliwa. Skłania to niewątpliwie do poszukiwania dróg unikania konfliktu normatywnego. Konsekwencją poszukiwań bezkolizyjnego zapewnienia pierwszeństwa są zwłaszcza poglądy drugi i trzeci. Jednak pogląd drugi nie może być utrzymany w kontekście art. 91 Konstytucji, który zapewnia pierwszeństwo normom pochodzenia międzynarodowego wyłącznie w stosunku do ustaw. Pojęcie ustawy nie obejmuje ustawy zasadniczej. Pogląd trzeci naraża się natomiast na zarzut manipulacji interpretacyjnej Konstytucji. Praktyka uelastyczniania pojęć konstytucyjnych ma bowiem pewne granice i może prowadzić do deprecjacji znaczenia Konstytucji.

⁴⁷ M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 9–12.

⁴⁸ Zob. W. Czapliński, A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 570; J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 31.

⁴⁹ Zob. E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna [w:] L. Ogiełło, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1127–1146; tejsze, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP 2005, nr 4, s. 3–10. Częściowo krytyczne uwagi: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, PiP 2004, nr 11, s. 21–22; W. Lang, *Wokół „Multicentryczności systemu prawa”*, PiP 2005, nr 7, s. 95–99.

Wyroki z kwietnia i maja 2005 r. dają w zasadzie wyraz pierwszemu z zaprezentowanych stanowisk. W wyroku dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania Trybunał uznał, że art. 607t § 1 ustawy z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.), implementujący decyzję ramową Rady, w zakresie, w jakim zezwala na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego Unii Europejskiej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania, jest niezgodny z art. 55 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Skutkiem tego orzeczenia wskazany przepis ma utracić moc z upływem 18 miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku. Trybunał w uzasadnieniu stwierdził, że obowiązek implementacji decyzji ramowych jest wymogiem konstytucyjnym wynikającym z art. 9 Konstytucji, jednak jego realizacja nie zapewnia automatycznie i w każdym przypadku materialnej zgodności przepisów prawa wtórnego Unii Europejskiej i ustaw je implementujących do prawa krajowego z normami Konstytucji. Podstawową funkcją ustrojową Trybunału Konstytucyjnego jest badanie zgodności aktów normatywnych z Konstytucją, a obowiązek ten dotyczy także sytuacji, gdy zarzut niekonstytucyjności dotyczy tego zakresu ustawy, który służy implementacji prawa Unii Europejskiej. Trybunał dalej zauważył, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k. powoduje utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednak ten bezpośredni skutek wynikający z wyroku nie jest równoznaczny z zapewnieniem zgodności stanu prawnego z Konstytucją ani do tego wystarczający. Cel ten można osiągnąć jedynie przez interwencję ustawodawcy. Wziąwszy bowiem pod uwagę art. 9 Konstytucji, który stanowi, że „Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”, oraz obowiązki wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13.6.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej. W przypadku zmiany Konstytucji, doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z wymogami unijnymi wymagać będzie również przywrócenia przez ustawodawcę przepisów dotyczących ENA, które w wyniku orzeczenia TK zostaną wyeliminowane z porządku prawnego.

Trybunał przyznał, że niezwłoczne (z dniem ogłoszenia orzeczenia) wyeliminowanie kwestionowanego przepisu prowadziłoby do naru-

szenia wiążących Polskę zobowiązań międzynarodowych. Skorzystanie przez Trybunał Konstytucyjny z kompetencji uregulowanej w art. 190 ust. 3 („Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, jednak Trybunał Konstytucyjny może określić inny termin utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego.”), z jednej strony zapewnia odpowiednim organom państwowym czas na ewentualne podjęcie działań mogących zapobiec konsekwencjom, jakie wynikałyby z niewykonania decyzji ramowej z 13.6.2002 r., z drugiej – powoduje, że orzeczenie o niekonstytucyjności art. 607t §1 k.p.k. nie wkracza bezpośrednio w sferę polityki i prawa międzynarodowego. W sytuacji, gdy utrata mocy obowiązującej przepisu uznanego za niekonstytucyjny mogłaby spowodować naruszenie międzynarodowych zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej, instytucja przedłużania okresu jego stosowania nabiera więc znaczenia w sferze zobowiązań międzynarodowych państwa. Korzystanie z niej jest rozwiązaniem zapewniającym (do czasu, gdy zostaną usunięte sprzeczności w wewnętrznym porządku prawnym) wywiązywanie się przez Polskę z przyjętych przez nią zobowiązań.

Trybunał nie odniósł się w wyroku do kwestii poszanowania praw obywatelskich, które przecież, wskutek przedłużenia stosowania instytucji prawnej uznanej za niekonstytucyjną, mogą doznać uszczerbku. Przyznał natomiast, że w polskim systemie prawnym nie mogą być na trwałe obecne normy, także te pochodzenia unijnego, sprzeczne z Konstytucją. Tym samym stanął na stanowisku nadrzędności Konstytucji nad prawem Unii Europejskiej.

Kwestia zasady pierwszeństwa znalazła się w centrum rozważań w wyroku z 11.5.2005 r. Wniosek o zbadanie zgodności Traktatu akcesyjnego z Konstytucją obejmował m.in. zarzut przejścia na mocy traktatu do polskiego porządku prawnego zasady nadrzędności prawa wspólnotowego nad prawem polskim, sprzecznej z art. 8 Konstytucji. Wnioskodawcy powoływali się też na sprzeczność z Konstytucją konkretnych postanowień traktatów założycielskich, np. art. 13 Traktatu WE, w zakresie, w jakim mógłby być podstawą harmonizowania ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do związków osób tej samej płci (naruszenie art. 19 Konstytucji), czy art. 31 ust. 1 lit. b Traktatu UE w zakresie, w jakim stwarza podstawy dla ekstradycji obywateli polskich do innych krajów Unii Europejskiej (naruszenie z art. 55 ust. 1 Konstytucji). We wniosku stwierdzono, że „wszelkie działania organów państwa i osób w państwie (w tym niewłaściwie przeprowadzone referendum ogólnokrajowe w sprawie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego), które obejmowały zamiar wprowadzenia porządku prawnego sprzecznego z obowiązującą Konstytucją, bez jej uprzedniej zmiany, były łamaniem Konstytucji”, a zatem są nieważne i niewiążące.

Trybunał uznał po pierwsze, że nie jest upoważniony do dokonywania samoistnej oceny konstytucyjności prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Taka kompetencja służy mu natomiast wobec Traktatu akcesyjnego jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej (art. 188 pkt 1 Konstytucji). W takiej sytuacji przedmiotem kontroli stają się także, jakkolwiek pośrednio, inne akty prawa pierwotnego Wspólnot i Unii Europejskiej, stanowiące załączniki do Traktatu akcesyjnego.

Po drugie, Trybunał zauważył, że zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. Ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

W przypadku wystąpienia nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego, taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji – zdaniem Trybunału – do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

Trybunał zauważył, że wprawdzie zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego jest silnie eksponowana przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, nie ona jednak – na zasadzie wyłączności – determinuje ostateczne decyzje podejmowane przez suwerenne państwa członkowskie w warunkach hipotetycznej kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. W polskim systemie prawnym decyzje tego typu winny być podejmowane zawsze z uwzględnieniem treści art. 8 ust. 1 Konstytucji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 Konstytucji pozostaje ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej.

Oba wyroki są przedmiotem wielu analiz⁵⁰. Najistotniejsze z punktu widzenia omawianej problematyki jest autorytatywne potwierdzenie przez Trybunał nadrzędnego charakteru Konstytucji RP nad prawem unijnym i jednocześnie uznanie zgodności z tą Konstytucją Traktatu akcesyjnego, mocą którego RP zobowiązała się do stosowania aktów prawa UE (w tym także tych, sprzecznych z Konstytucją, jak np. decyzji ramowej w sprawie europejskiego nakazu aresztowania).

5. INSTRUMENTY SĄDOWEGO STOSOWANIA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

5.1. WYKŁADNIA ZGODNA

5.1.1. OKRES PRZEDAKCESYJNY

a) Uznanie i istota obowiązku wykładni zgodnej

Do chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej podstawowym instrumentem sądowego stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce stała się wykładnia zgodna prawa polskiego z prawem unijnym⁵¹. Pierwszym orzeczeniem, w którym zgłębiono naturę wykładni zgodnej było orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 29.9.1997 r. Trybunał uznał w nim, że obowiązek wykładni zgodnej jest pochodną obowiązku dostosowawczego, a ściślej obowiązku zapewnienia zgodności ustawodawstwa polskiego z prawem Unii Europejskiej. Obowiązek wykładni zgodnej miałby polegać na nadawaniu obowiązującemu ustawodawstwu polskiemu „takiego rozumienia, które służyć będzie możliwie najpełniejszemu zapewnieniu tej zgodności”. Wykładnia taka ma

⁵⁰ Zob. glosy w niniejszym numerze Kwartalnika, a także m.in. R. Kwiecień, *Zgodność traktatu akcesyjnego z Konstytucją*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 40.

⁵¹ Zob. A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracyjne jako mechanizm dostosowania prawnego do *acquis communautaire** [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 181 i n.; P.K. Rosiak, *Prawo wspólnotowe w orzecznictwie polskich sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 4, s. 229 i n. Z literatury ogólnej zob. C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej* [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 115 i n.; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123 i n.

przy tym służyć „możliwie najpełniejszemu zapewnieniu zgodności”, co oznacza przede wszystkim nakaz interpretacji *infra legem*, a więc prowadzi do korzystania z norm i orzeczeń unijnych w celu wyjaśnienia, doprecyzowania czy uszczegółowienia stosowanych przepisów polskich. Z orzeczenia nie wynika natomiast obowiązek wykładni *praeter legem*, a więc wykładni prowadzącej do uzupełnienia regulacji polskich, chociaż nie zostaje ona też zakazana. Natomiast za niedopuszczalną należałoby uznać wykładnię *contra legem*.

O naturze obowiązku wykładni zgodnej Trybunał Konstytucyjny wspominał też w późniejszych orzeczeniach. Tak np. w wyroku z października 2000 r. Trybunał, odwołując się wyłącznie do postanowień konstytucyjnych, mówił o obowiązku harmonizacji, który dotyczy wszystkich organów władzy publicznej, w tym samego Trybunału. Dodał też: „Przy poszanowaniu kierunków interpretacji polskiego ustawodawstwa pierwszeństwo należy dawać więc takiej wykładni, która pozwala na nadanie przepisowi ustawy znaczenia najbliższego rozwiązaniom przyjętym w Unii Europejskiej”⁵². Tym samym Trybunał wyraził zasadę, że obowiązek wykładni zgodnej polega na zapewnieniu możliwie najpełniejszej przychylności dla prawa Unii Europejskiej. Ostatecznie koncepcja ta znalazła wyraz w zasadzie przychylności wobec procesu integracji europejskiej. W wyroku w sprawie referendum akcesyjnego z maja 2003 r., Trybunał Konstytucyjny ustalił, iż „wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”. Trybunał orzekł w tym kontekście również, że „konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej”⁵³.

Najważniejsza wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego z okresu przedakcesyjnego, dotycząca obowiązku wykładni zgodnej, znalazła się w wyroku ze stycznia 2003 r. w sprawie reklamy i promocji wyrobów alkoholowych⁵⁴. Trybunał sformułował tu ideologię obowiązku, określił jego istotę i zakres. Zauważył zatem najpierw, że „interpretacja jest uznanym instrumentem implementacji prawa europejskiego w ogólności”, a także „środkiem dostosowawczym prawa dla państw w okresie akcesyjnym”. Następnie podkreślił, że w państwach członkowskich Unii Europejskiej od organów stosujących prawo „oczekuje się wykładni zgod-

⁵² Wyrok z 24.10.2000 r., K 12/00, OTK 2000/7/255.

⁵³ Wyrok z 27.5.2003 r., pkt 16, K 11/03, OTK 2003/5A/43.

⁵⁴ Wyrok z 28.1.2003 r., K 2/02, OTK 2003/1A/4. Bardzo zbliżone rozważania znalazły się w wyroku w sprawie ustawy o biopaliwach z 21.4.2004 r., K 33/03, OTK 2004/4A/31.

nej z prawem europejskim (co wynika z art. 5 Traktatu Rzymskiego⁵⁵). To powoduje – kontynuuje dalej Trybunał, powołując się na wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *von Colson* i *Marleasing* (14/83, C-106/89) – że nawet normy wspólnotowe, które same w sobie nie nadają się do bezpośredniego stosowania są punktem odniesienia, obowiązującym kryterium do osiągnięcia zgodnej interpretacji [...], a ponadto uznaje się powinność wykorzystania prawa europejskiego jako wzorca przy interpretacji prawa wewnętrznego [...].”

Trybunał Konstytucyjny zwrócił także uwagę, że Polska jako państwo znajdujące się w okresie przedakcesyjnym nie ma „obowiązku prawnego stosowania się do zasad interpretacji wynikających z *acquis communautaire*”. Jednocześnie Trybunał podkreślił, że „w okresie przygotowawczym do akcesji należy umacniać taki kierunek wykładni, który najbardziej jest zgodny z koncepcją rozwiązań obowiązujących w prawie wspólnotowym (*sic!*) i odpowiada utrwalonemu orzecznictwu europejskiemu, zaś wykładnia prawa wewnętrznego kraju formalnie nie należącego do UE w duchu prawa wspólnotowego może i powinna być wykorzystana jako najtańszy i najszybszy instrument realizacji obowiązku harmonizacji prawa w tym okresie”. Rozumowanie to – jakkolwiek *prima facie* atrakcyjne, jest rozbieżne, o czym była mowa wcześniej, ze wspólnotowym rozumieniem harmonizacji i zasady wykładni zgodnej, i może być zaakceptowane jedynie z zastrzeżeniem, iż obowiązek wykładni nie będzie uważany za wystarczający czy główny sposób wykonania prawa Unii Europejskiej w Polsce. Wykładnia zgodna może bowiem być uważana wyłącznie za subsydiarną, a nie zastępczą formę wykonania obowiązku dostosowawczego⁵⁶.

W wyroku ze stycznia 2003 r. Trybunał Konstytucyjny użył prawa unijnego do rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego w ramach kontroli konstytucyjności prawa. Zaznacza jednak, że nie jest to stosowanie prawa unijnego *sensu stricto*. Mimo to, przy dokonywaniu oceny konstytucyjności należy brać pod uwagę nie tylko sam tekst Konstytucji, ale także należy sięgać do prawa UE w zakresie, w jakim Konstytucja „odwołuje się do terminów, pojęć i zasad znanych prawu europejskiemu” (to określa zakres wykładni). Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny formułuje dwa warunki wykładni przyjaznej dla prawa europejskiego: 1) „wykładnię przyjazną dla prawa europejskiego można podejmować pod warunkiem (i tylko wtedy), gdy prawo polskie nie

⁵⁵ Pomyłka: już wówczas art. 5 był przemianowany na art. 10 TWE. W rzeczywistości autorem obowiązku wykładni zgodnej jest sam Trybunał Sprawiedliwości.

⁵⁶ Por. też podobne poglądy S. Biernata, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich..., s. 7.

wskazuje na wyraźnie odmienne ujęcie problemu (strategii jego rozwiązywania) w okresie poprzedzającym formalną akcesję”; 2) „gdy istnieje kilka możliwości interpretacyjnych, należy wybierać tę, która jest najbliższa ujęciu *acquis communautaire*”⁵⁷.

Stanowisko TK potwierdziły też inne sądy polskie. Tak też SN orzekł w wyroku z maja 2001 r., że art. 68 i 69 Układu stowarzyszeniowego „nakazują Polsce zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie”. Podniósł też, że „w doktrynie [nie wiadomo jednak o czyje poglądy chodzi – przypis autorów] przyjmuje się, że obowiązek z art. 69 Układu Europejskiego (sic!) może być wykonywany dwojako: przez zabieg legislacyjny, czyli wydanie nowych już zharmonizowanych przepisów lub przez praktykę stosowania prawa”. Zarazem druga metoda ma o tyle duże znaczenie, że umożliwia „uzyskanie rezultatu harmonizacyjnego bez zgody ustawodawcy. Chodzi o to, aby stosując wykładnię funkcjonalną prawa polskiego uzyskać rezultat zgodny z prawem Unii Europejskiej. Ta zgodność dotyczy odwołania się nie tylko do samej litery prawa, ale również do tamtejszej praktyki sądowej”. Jednocześnie nieco dalej SN nie mówi jednak o rezultacie zgodnym, lecz o tym, aby ustawę interpretować „w sposób zbliżony do tego, w jaki uregulowano tę działalność w prawie Unii Europejskiej”⁵⁸.

W wyroku z sierpnia 2004 r., odnoszącym się wszakże do stanu przedakcesyjnego, SN podkreślił, że obowiązek wykładni prowspólnotowej „nie może prowadzić do skutku *contra legem* w stosunku do obowiązujących w tym czasie [przed przystąpieniem – przypis autorów] przepisów polskich lub niestosowania tych przepisów, nawet gdyby były one niezgodne z treścią i celami aktów wspólnotowych”⁵⁹. W kontekście tej wypowiedzi interesująco przedstawia się rozumowanie SN w wyroku z lutego 2004 r., w którym pokazał on, jak daleko może iść dążenie do wykładni zgodnej. SN stwierdził tutaj, odwołując się szeroko do wspólnotowego prawa pracy, że nie gwarantuje ono obowiązku pracodawcy informowania pracowników i byłych pracowników o przysługujących im uprawnieniach do nieodpłatnego nabycia akcji prywatyzowanego przedsiębiorstwa państwowego. Sąd uznał jednak, że z przedstawionych regulacji wspólnotowych „wynika ogólna wskazówka interpretacyjna w odniesieniu do wykładni obowiązującego polskiego prawa wewnętrznego”. Orzekł też, że „W tym kontekście możliwe jest poszukiwanie w standardzie ustanowionym przez prawo wspólnotowe wzor-

⁵⁷ Wyrok z 28.1.2003 r., pkt 4, K 2/02, OTK 2003/1A/4.

⁵⁸ Wyrok z 29.5.2001 r., I CKN 1217/98, pkt VI, OSNC 2002/1/13.

⁵⁹ Wyrok z 19.8.2004 r., I PK 489/03, OSNP 2005/6/78.

ca właściwego (prawidłowego) zachowania się rzetelnego i lojalnego w stosunku do swoich pracowników i byłych pracowników pracodawcy, wzorca należytej staranności przy realizacji jego powinności, choćby miały one wynikać jedynie z funkcjonujących w społeczeństwie zasad współżycia społecznego jako pożądanych wzorców zachowań a nie z pozytywnych unormowań (konkretnych przepisów prawa)⁶⁰. Można zatem uznać, że ta odważna wykładnia SN ma charakter *praeter legem* i to w warunkach, kiedy wzorzec wspólnotowy nie jest bynajmniej oczywisty.

Wzorcem wykładni zgodnej jest dla SN prawo Unii Europejskiej. Jak jednak wynika z wyroku ze stycznia 2002 r. dotyczącym ustalenia siedziby urzędu celnego, także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości może stanowić taki wzorzec. SN stawia jednak warunek: orzecznictwo europejskie może być powoływane przez sądy polskie „w dziedzinie prawa Unii Europejskiej będącego przedmiotem działań dostosowawczych polskiego ustawodawcy, o ile uprzednio zostanie przedstawiona rozwinięta i wystarczająca argumentacja w oparciu o przepisy prawa polskiego”⁶¹. Tym samym SN nakazuje najpierw interpretować prawo polskie jako takie, dopiero potem sięgać do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i to jedynie w zakresie, w jakim mamy do czynienia z działaniami dostosowawczymi ustawodawcy polskiego.

Do idei, że dostosowanie prawa może nastąpić nie tylko przez „zabiegi legislacyjne”, lecz również przez interpretację sądową odwołują się także NSA oraz WSA. Tak też NSA np. w dwóch wyrokach z grudnia 2000 r., potwierdzając możliwość dostosowania przez wykładnię, przytacza pogląd M. Safjana, wówczas prezesa TK), iż w okresie stowarzyszeniowym należy umacniać taki kierunek wykładni, który najbardziej jest zgodny z koncepcją rozwiązań obowiązujących w prawie wspólnotowym i odpowiada utrwalonemu orzecznictwu europejskiemu⁶². W wyroku z lutego 2001 r. NSA bardziej jednoznacznie stwierdził, że „Podpisując Układ Europejski dotyczący stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi Polska zobowiązała się dostosowywać swe prawo do standardów europejskich. Wbrew rozpowszechnionemu przekonaniu, dostosowanie to nie podlega tylko na dostosowaniu litery prawa, lecz na harmonizacji standardu zachowań prawnych, co obejmuje sobą także praktykę stosowania i interpretacji prawa. Dlatego wadliwy jest pogląd organów administracji oparty na

⁶⁰ Wyrok z 17.2.2004 r., I PK 386/03, OSNP 2005/1/6. SN odwołał się tutaj także do dyrektyw dotyczących przerzucenia ciężaru dowodu na pracodawcę w przypadku sporów, których przedmiotem jest dyskryminacja pracownika.

⁶¹ Wyrok z 18.1.2002 r., III RN 54/01, OSNP 2002/14/321.

⁶² Wyroki z 5.12.2000 r., V SA 165/00, niepubl., oraz z 13.12.2000 r., V SA 402/00, niepubl.

założeniu, iż skoro Polska nie jest jeszcze formalnie członkiem Unii Europejskiej, to prawo europejskie i praktyka jego stosowania (*acquis communautaire*) jest w Polsce prawnie nie relewantne. Przeciwnie, jeśli w zakresie interpretacji na tle jakiejś dziedziny prawa, objętej prawem wspólnotowym, pojawi się w praktyce rozbieżność z interpretacją stosowaną w ramach wspólnot europejskich, to w braku wyraźnej odmiennej wskazówki interpretacyjnej rozbieżność ta powinna skutkować przyjęciem interpretacji właściwej w ramach prawa wspólnotowego”. NSA dodał też, że „fakt istnienia określonej praktyki europejskiej jest ważną wskazówką interpretacyjną, która nie może być przez organy administracji celnej lekceważona i musi być uwzględniana przez NSA w ramach jego funkcji kontrolnej”⁶³.

Interesującą wypowiedź sformułował też WSA z Łodzi. W wyroku ze stycznia 2004 r. orzekł, że dostosowanie prawa „powinno polegać na harmonizacji nie tylko litery prawa, ale także praktyki jego stosowania i interpretacji. Fakt harmonizacji poprzez praktykę stosowania prawa [...] zyskał szeroką aprobatę w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”. Odnosząc się zaś do dyrektyw i znanego wyroku w sprawie *von Colson i Kamann*, WSA stwierdził, że „W świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości sąd krajowy, stosując prawo wewnętrzne, powinien, tak dalece jak jest to możliwe, interpretować prawo wewnętrzne w świetle treści i celu dyrektywy”⁶⁴.

b) Zakres przedmiotowy obowiązku wykładni zgodnej

Charakter działalności orzeczniczej sprawia, że trudno jest przedstawić zakres przedmiotowy wykonania obowiązku zgodnej w okresie przedakcesyjnym. Zasadne jest zatem ukazanie dorobku „europejskiego” na zasadzie kazuistycznej egzemplifikacji. Tak też w sprawie dotyczącej wykładni ustawy o służbie cywilnej Trybunał Konstytucyjny wskazał, że przy ocenie czy zróżnicowanie sytuacji prawnej kobiet i mężczyzn przybiera charakter dyskryminacji ze względu na płeć należy brać pod uwagę art. 119 (obecnie art. 141) TWE, dyrektywę 76/207/EWG w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia zawodowego i awansu zawodowego oraz w zakresie warunków pracy, interpretowanej w świetle orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *Marshall* (152/84) i *Beets* (262/84)⁶⁵. Trybunał jednak nie analizował

⁶³ Wyrok z 12.2.2001 r., V SA 305/00, niepubl.

⁶⁴ Wyrok z 21.1.2004 r., I SA/Łd 128/03, niepubl.

⁶⁵ Orzeczenie z 29.9.1997 r., K 15/97, pkt 4, OTK 1997/3. Podobnie TK w wyroku z 28.3.2000 r., K 27/99, pkt 3, OTK 2000/2/62, na tle zróżnicowanego traktowania ko-

ani Traktatu, ani dyrektywy. Poza tym, jak się wydaje, korzystał on z wymienionych orzeczeń z drugiej ręki⁶⁶.

W sposób zdecydowanie bardziej poważny dyrektywa została potraktowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z października 2000 r. w sprawie zgodności ustawy o zakładach opieki zdrowotnej z Konstytucją. Trybunał powołał w nim m.in. dyrektywę 93/104/EWG w sprawie organizacji czasu pracy (błędnie nazywanej dyrektywą Rady Europy) i dokonał analizy jej przepisów (dyrektywa wymaga, aby każdy pracownik miał zapewniony przynajmniej 11-godzinny odpoczynek na dobę, a maksymalny czas pracy w tygodniu wynosił 48 godzin, chociaż dopuszczalne jest odstępstwo co do świadczenia usług medycznych w szpitalach) w celu wykazania, że ustawa wyklucza nakładanie na lekarzy i inne osoby obowiązku dyżuru medycznego przez okres dłuższy niż dwa następujące po sobie dni⁶⁷.

Obszernie do prawa i praktyki orzeczniczej Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny odwołał się w wyroku w sprawie zakazu reklamy alkoholu ze stycznia 2003 r. Trybunał odniósł się tutaj przede wszystkim do wyroków Trybunału Sprawiedliwości dotyczących reklamy alkoholu, analizując rozważania prowadzone przez Trybunał Sprawiedliwości. Trybunał skorzystał również z samego Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, a konkretnie z postanowień dotyczących ograniczeń ilościowych w imporcie (art. 28 i 30) i powiązanego z nim orzecznictwa⁶⁸.

Wykładnia zgodna na szeroką skalę była też stosowana w wyroku z kwietnia 2004 r. w sprawie ustawy o biopaliwach. Trybunał Konstytucyjny podjął się interpretacji w świetle postanowień traktatowych (art. 28, 30 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską), dyrektywy 2003/30/WE, a także orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.

Także Sąd Najwyższy powoływał w swym orzecznictwie prawo Wspólnoty Europejskiej. Tak np. już w uchwale z 1994 r. dotyczącej możliwości wykreślenia spółki, która nie rozpoczęła prowadzenia swego przedsiębiorstwa, ani nie zaciągnęła zobowiązań z rejestru handlo-

biet i mężczyzn w związku z rozwiązaniem stosunku pracy w Karcie Nauczyciela, a także w wyroku z 5.12.2000 r., K 35/99, pkt 6, OTK 2000/8/295, w odniesieniu do dyskryminacji kobiet – urzędników państwowych i pracowników samorządowych w zakresie rozwiązania stosunku pracy w drodze wypowiedzenia.

⁶⁶ Bez skrupułów z drugiej ręki wyraźnie orzeczenia z zakresu prawa pracy wskazuje SN w wyroku z 28.4.1997 r., I PKN 122/97, OSNAP 1998/5/150.

⁶⁷ Wyrok z 24.10.2000 r., K 12/00, pkt 6, OTK 2000/7/255. Podobnie SN w uchwale z 9.10.1997 r., III ZP 21/97, OSNAP 1998/5/143.

⁶⁸ Wyrok z 28.1.2003 r., K 2/02, pkt 5.2, 6.3, 8.3, OTK 2003/1A/4 (nieprecyzyjnie przytoczona formuła *Keck-Mithouard*).

wego zauważył, że obligatoryjność postępowania likwidacyjnego przewidziana w obowiązującym wówczas kodeksie handlowym „odpowiada także obecnemu europejskiemu prawu o spółkach”, a konkretnie przepisom I dyrektywy 68/151/EWG. Dyrektywa zabrania bowiem rozwiązywania lub unieważniania spółki kapitałowej bez uprzedniego przeprowadzenia likwidacji. SN dodał, że „zbieżność ta ma znaczenie w sytuacji wchodzenia Polski w sferę działania struktur Unii Europejskiej” (*sic!*).

Czasami odwołanie się do prawa wspólnotowego czy Układu Europejskiego miało charakter zdawkowy i nie jest jasne, czy efektywny. Przykładu dostarcza tu postanowienie SN z kwietnia 1997 r., w którym wypowiedział się na temat niedopuszczalności sytuacji, gdy jedynym wspólnikiem spółki z o.o. jest jednoosobowa spółka prawa obcego mająca cechy spółki z o.o. w rozumieniu ówczesnego kodeksu handlowego. SN zauważył wprawdzie, że przy wykładni k.h. trzeba mieć na uwadze zasady wynikające z art. 44 Układu Europejskiego, lecz w dalszym rozumowaniu do nich się nie odniósł⁶⁹.

Innym razem jednak jesteście świadkami twórczego skorzystania z pojęć i norm wspólnotowych. Tak np. SN w uchwale z lutego 2000 r., dotyczącej dopuszczalności uznania za sprawę o ochronę konsumentów spraw wynikających z umowy najmu lokalu mieszkalnego, stwierdził, że biorąc pod uwagę, że pojęcie konsumenta w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej odnosi się do słabszej strony umowy, która wymaga ochrony, można przyjąć, że nie można wszystkich najemców wykluczać z kręgu pojęcia konsumentów⁷⁰. Trzeba zarazem przyznać, że prawo Unii Europejskiej zostało w tej uchwale potraktowane trochę po macoszemu, bez powoływania konkretnych aktów czy orzeczeń. Dość podobnie użyto prawa Unii Europejskiej w postanowieniu dotyczącym uznania sprawy, której przedmiotem było roszczenie nabywcy towaru w stosunku do producenta lub sprzedawcy powstałe w związku z promocją towaru, za sprawę o ochronę konsumentów⁷¹. Lepszym przykła-

⁶⁹ Postanowienie z 28.4.1997 r., II CKN 133/97, „Monitor Polski” 1998/3/111. Zob. też bardzo powierzchowne odwołanie się SN do dyrektywy 89/104/EWG w sprawie harmonizacji prawa państw członkowskich w zakresie znaków towarowych dokonane w wyroku SN z 12.12.1997 r., III RN 74/97, OSNAPiUS 1998/14/413.

⁷⁰ Uchwała z 29.2.2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000/9/152.

⁷¹ Postanowienie z 15.3.2000 r., I CKN 1325/99, OSNC 2000/9/169. Według SN, analiza m.in. prawa UE prowadzi do wniosku, iż konsumentem jest osoba będąca stroną umowy zawartej z profesjonalnym kontrahentem prowadzącym działalność gospodarczą (przedsiębiorcą), której celem działania jest zaspokojenie własnych potrzeb. Jest nim zatem osoba, będąca nabywcą towaru lub usługi, ale także jest nim osoba, która jako potencjalny nabywca towaru lub usługi wstępuje w stosunek prawny pozo-

dem jest sprawa dotycząca wykładni ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów w związku z oceną uchwały okręgowej rady adwokackiej odmawiającej adwokatowi wyznaczenia siedziby zawodowej w miejscowości przez niego wskazanej. SN w wyroku z maja 2001 r. dokonał tu poprawnej wykładni Układu Europejskiego (art. 44) w odniesieniu do działalności gospodarczej jako obejmującej także świadczenie usług prawniczych i zastosował dyrektywę 77/249/EWG w tym przedmiocie⁷².

Bywają również sytuacje, kiedy polski sąd odrzuca odwołanie do prawa Unii Europejskiej. Tak np. SN w postanowieniu z listopada 2000 r. w kontekście odwołania się przez sąd rejonowy do „bliższej perspektywy wejścia Polski do Unii Europejskiej” w celu uzyskania dodatkowej racji argumentacyjnej przeciwko żądaniu podziału nieruchomości rolnej orzekł, iż chociaż „zbyt daleko posuwa się odwoływanie w jednostkowej sprawie do polityki Unii Europejskiej w sprawach rolnictwa”, to jednak przeciwdziałanie podziałom gospodarstw rolnych może być zgodne z zasadami restrukturyzacji polskiego rolnictwa⁷³.

Do zasady wykładni zgodnej nawiązał także SN w wyroku kasacyjnym z kwietnia 2003 r. w sprawie dotyczącej ochrony interesów konsumenta w prawie bankowym⁷⁴. SN zauważył, że „przy interpretacji przepisów z tego zakresu istotne znaczenie ma nie tylko art. 76 Konstytucji, ale również wymóg prowsólnotowej wykładni prawa krajowego”. SN wskazał przy tym błędnie, że obowiązek takiej wykładni wynika z art. 69 Układu. Zarazem potwierdził, że mieści się on w szeroko pojmowanym obowiązku dostosowawczym. SN orzekł: „Sądy przeto, przy rozpoznawaniu spraw, gdzie pojawiają się problemy prawne regulowane przez prawo wspólnotowe, jak w sprawie, mają obowiązek dokonywania wykładni inspirowanej interpretacją i duchem prawa wspólnotowego. Chodzi przy tym o taki kierunek wykładni, który byłby najbardziej zgodny z koncepcją rozwiązań obowiązujących w prawie wspólnotowym i odpowiadał utrwalonemu orzecznictwu wspólnotowemu. Innymi słowy, odwoływanie się do założeń ustawodawstwa wspólnotowego powinno być traktowane jako jedna z dyrektyw poprawnej wykładni obowiązującego prawa”. W tym kontekście sąd odwołał się do dyrektywy 93/13/EWG o niedozwolonych klauzulach w umowach konsument-

stający w bezpośrednim związku z działaniem przedsiębiorcy jako producenta lub sprzedawcy towarów lub świadczącego usługi. Analogicznie w postanowieniu z 15.5.2000 r., I CKN 1325/99, OSNC 2000/9/169.

⁷² Wyrok z 29.5.2001 r., I CKN 1217/98, pkt VI, OSNC 2002/1/13.

⁷³ Postanowienie z 23.11.2000 r., III CKN 412/00, niepubl.

⁷⁴ Wyrok z 14.4.2003 r., I CKN, 308/01, niepubl.

kich i przypomniał znajdującą się w niej definicję klauzuli niedozwolonej. SN uchylił zaskarżony wyrok, lecz w uzasadnieniu nie wykazał, jaki konkretnie wpływ na taką decyzję miały przepisy wspólnotowe.

Bardzo rzadko w orzecznictwie sądów polskich pojawia się nawiązanie do umów międzynarodowych zawieranych przez same państwa członkowskie Unii Europejskiej. Tym niemniej zdarzyło się tak w uchwale SN z października 2000 r. dotyczącej wykładni Europejskiej Konwencji o Ekstradycji z 1957 r. (konwencji Rady Europy). SN przywołał tu obie konwencje ekstradycyjne UE (w sprawie uproszczonej procedury ekstradycyjnej i o ekstradycji między państwami członkowskimi), jednak tylko w celu uzasadnienia wykluczenia określonej interpretacji Konwencji Rady Europy. Wskazał on, że jeśli państwa–strony zamierzają rozluźnić rygory zasady specjalności, która figuruje w Europejskiej Konwencji Ekstradycyjnej, powinny to uczynić wyraźnie (przez jednoznacznie ustalone odstępstwa), czyli tak, jak zrobiono to w obu konwencjach Unii Europejskiej⁷⁵.

Interesujących przykładów korzystania z prawa wspólnotowego przy wykładni prawa polskiego dostarczają również sądy administracyjne. Tak np. sąd antymonopolowy w wyroku z marca 1999 r. skorzystał z europejskiej orzeczniczej definicji pozycji dominującej w celu doprecyzowania jej znaczenia na gruncie polskiej ustawy antymonopolowej⁷⁶. Z kolei NSA w wyroku z sierpnia 2000 r. oraz w dwóch wyrokach z grudnia 2000 r. powołał się na szereg orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości dotyczących zakazu pobierania dodatkowych opłat celnych oraz dotyczących usługi w celu wykazania, że niedopuszczalna jest zawężająca wykładnia kodeksu celnego, która sprawiałaby, że osoba zainteresowana ponosiłaby podwójne opłaty za skorzystanie z usług ponadstandardowych⁷⁷. Do dyrektyw dotyczących harmonizacji akcyzy na alkohole odwołał się z kolei WSA w Łodzi w wyroku ze stycznia 2004 r. W ich kontekście WSA orzekł, że sprzeczne z dorobkiem wspólnotowym jest wprowadzenie ulgi akcyzowej dla drobnych sprzedawców piwa⁷⁸.

c) Ocena wykładni prawa polskiego w zgodzie z prawem unijnym

W okresie przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej sądy polskie włącznie często korzystały z prawa wspólnotowego i orzecz-

⁷⁵ Uchwała z 25.10.2000 r., I KZP 30/00, OSNKW 2000/11/97.

⁷⁶ Wyrok z 17.3.1999 r., XVII Ama 77/98, „Wokanda” 2000/8/58.

⁷⁷ Wyroki z 24.8.2000 r., V SA 2697/99, z 5.12.2000 r., V SA 165/00 oraz z 13.12.2000 r., V SA 402/00, niepubl.

⁷⁸ Wyrok z 21.1.2004 r., I SA/Łd 128/03, ONSAiWSA 2004/2/40.

nictwa Trybunału Sprawiedliwości jako wzorca interpretacyjnego. Jednak, jak wynikało już z najwcześniejszego orzecznictwa w tej materii, dorobek wspólnotowy był wykorzystywany głównie w celu potwierdzenia własnego rozumowania. Poziom refleksji nad dorobkiem wspólnotowym był przy tym przez długi okres płytki i polegał na zacytowaniu tytułu aktu wspólnotowego, czasem jego przepisu, nazw i bardzo ogólnych formuł orzeczniczych. Dopiero w kontekście podjęcia negocjacji i ich zaawansowania głębia rozważań niektórych sądów uległa zwiększeniu. Natomiast na jakość analizy interpretacyjnej nie wpłynęło podpisanie Traktatu o przystąpieniu, a nawet jego ratyfikacja przez RP. Nie bardzo dostrzegalne było też dążenie do bezpośredniego stosowania prawa konkurencji *sensu largo*, które zgodnie z Układem stowarzyszeniowym (art. 63 ust. 2) tak właśnie powinno być stosowane⁷⁹.

5.1.2. OKRES PO AKCESJI

Orzecznictwo sądowe dotyczące wykładni prawa polskiego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej z okresu po 1.5.2004 r. jest jeszcze niewielkie. Niewątpliwie jest jednak, że utrzymana zostanie linia przychylności wobec standardów unijnych. Potwierdza to m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z września 2004 r. dotyczący wykładni ustawy o VAT w związku z koniecznością instalowania kas fiskalnych w taksówkach⁸⁰. Trybunał orzekł tutaj, że „z uwagi na zasadę interpretacji prawa wewnętrznego w sposób umożliwiający sprawne funkcjonowanie gospodarki w ramach integracji europejskiej, oczekuje się interpretacji prawa wewnętrznego zgodnej z prawem europejskim”. TK przyznał, że obowiązek taki wynika z zasady solidarności (błędnie powołano nieaktualny numer art. 5 Traktatu) i że dotyczy on wszystkich państw członkowskich. Ma on na celu „zapewnienie kompatybilności prawa wewnętrznego i prawa europejskiego. To powoduje, że nie mogą być aprobowane wyniki interpretacji przepisów prawa wewnętrznego w kierunku prowadzącym do rezultatu odmiennego, niż wynikający z prawa wspólnotowego”. TK dokonał na tym tle wykładni przepisów VI dyrektywy VAT i dyrektywy 77/95/EWG w sprawie harmonizacji wymagań technicznych dotyczących taksometrów. Potwierdził istnienie obowiązku ewidencjonowania obrotu do celów podatkowych także przez tzw. małych podatników, a także pewien margines władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich co do ustalenia sposobów ewidencjonowania przychodów.

⁷⁹ Zob. też ciekawe uwagi S. Biernata, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich..., s. 14–21.

⁸⁰ Wyrok z 21.9.2004 r., K 34/03, OTK 2004/84/08.

Trwałe znaczenie obowiązku wykładni zgodnej potwierdził też Trybunał Konstytucyjny w wyroku dotyczącym Traktatu o przystąpieniu z maja 2005 r.⁸¹ Zasada przyjaznej wykładni została tu skojarzona z art. 9 Konstytucji⁸². Interpretację taką ułatwia, zdaniem Trybunału, zbieżność aksjologiczna Konstytucji i Unii Europejskiej/Wspólnot Europejskich⁸³. TK zarazem podkreślił, że wykładnia przyjazna dla prawa unijnego ma swoje granice: „W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”⁸⁴.

Bardzo szeroko prawo wspólnotowe jako wzorzec wykładni prawa polskiego zostało również wykorzystane w wyroku Trybunału Konstytucyjnego ze stycznia 2005 r. Trybunał sięgał tutaj zarówno do dyrektyw konsumenckich, jak też projektów dyrektyw dotyczących niedozwolonych klauzul handlowych i kredytu konsumenckiego w celu szerokiego sformułowania obowiązku informacyjnego instytucji finansowych, zwłaszcza banków, który obejmowałby również obowiązek poinformowania o możliwości wystawienia tytułu egzekucyjnego i o wynikających stąd następstwach prawnych⁸⁵.

SN w okresie poakcesyjnym wielokrotnie powoływał się zarówno na akty prawa wspólnotowego, jak o orzecznictwo ETS, w celu dokonania wykładni przepisów prawa polskiego⁸⁶. Dotyczyło to wszakże stanów faktycznych sprzed akcesji. Np. w wyroku z sierpnia 2004 r., SN wy-

⁸¹ Wyrok z 11.5.2005 r., K 18/04, OTK 2005/5A/49.

⁸² Wątpliwości wywołuje jednak określenie „obopólnie przyjazna wykładnia” i uznanie, że z racji zasady subsydiarności i wzajemnej lojalności między instytucjami Unii a państwami członkowskimi Trybunał Sprawiedliwości powinna obowiązywać „powinność przychylności dla krajowych systemów prawnych”. Mogłoby to prowadzić do konieczności przyjęcia restryktywnej wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości oraz do uzależnienia wykładni europejskiej od podejścia państw członkowskich, a w konsekwencji do naruszenia zasady jednolitej i efektywnej wykładni prawa unijnego. Akceptując o idei obopólnie przyjaznej wykładni, zob. E Łętowska, *Między Scyllą i Charybdą – sędzia polski między Strasburgiem i Luksemburgiem*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 3.

⁸³ Zob. podobne stanowisko K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 30.

⁸⁴ Zob. identyczne stanowisko w wyroku z 27.4.2005 r. w sprawie konstytucyjności europejskiego nakazu aresztowania, OTK 2005/4A/42. Wykładnia przyjazna nie może prowadzić do pogorszenia położenia jednostek, zwłaszcza wprowadzenia lub ostrzeżenia odpowiedzialności karnej.

⁸⁵ Wyrok z 26.1.2005 r., P 10/04, OTK 2005/1A/7.

⁸⁶ Zob. obszernie E. Maniewska, *Prowspólnotowa wykładnia prawa polskiego w poakcesyjnym orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 49 i n.

rażnie wskazał, że dokonując wykładni prawa należy brać pod uwagę zasadę efektywności akcentowaną w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Konsekwencją m.in. takiej wykładni staje się uznanie pakietu gwarancji pracowniczych za akty wiążące pracodawcę. W ten sposób zmiana pakietu na niekorzyść pracowników wymaga wypowiedzenia im dotychczasowych warunków⁸⁷. SN jednocześnie zaznaczył, że w odniesieniu do stanów faktycznych sprzed akcesji, prowsólnotowa wykładnia prawa krajowego nie może prowadzić do skutków *contra legem*, gdyż zasada pierwszeństwa nie miała wówczas zastosowania⁸⁸.

Także NSA w wyroku z czerwca 2004 r. ustalił, że tożsamość konstrukcji polskiego podatku od towarów i usług z konstrukcją VAT przyjęta w ustawodawstwie europejskim powoduje, że przy ocenie uprawnień podatnika do odliczenia podatku naliczonego możliwe staje się wykorzystanie bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w tym zakresie⁸⁹.

5.2. SKUTEK BEZPOŚREDNI

Skutek bezpośredni norm unijnych jest piętą achillesową sądowego stosowania prawa⁹⁰. W okresie przedkonstytucyjnym (do 1997 r.) mógł on zaistnieć wyłącznie dzięki przychylności sądów polskich, ponieważ prawo stanowione nie przewidywało odpowiednich podstaw prawnych w tym względzie⁹¹. Konstytucja z 1997 r. zmieniła zasadniczo sytuację. W art. 91 ust. 1 przewiduje ona, że normy umów międzynarodowych mogą być bezpośrednio stosowane, jeżeli do ich wykonania nie jest potrzebne wydanie ustawy. Z kolei art. 91 ust. 3 wspomina *implicite*, że polski porządek prawny akceptuje bezpośrednio stosowanie norm prawa tworzonego przez organizację międzynarodową.

⁸⁷ Wyrok z 12.8.2004 r., III PK 38/04, „Monitor Polski” 2004/18/823.

⁸⁸ Wyrok z 19.8.2004 r., I PK 489/03, OSNP 2005/6/78. Wniosek ten zdaje się wskazywać na nieporozumienie: wykładnia *contra legem* nie jest wymagana nawet wówczas, gdy zasada pierwszeństwa ma w pełni zastosowanie. Jeśli przepisy prawa wspólnotowego nadają się do bezpośredniego stosowania, wówczas sąd krajowy odstępuje od stosowania sprzecznych z nimi przepisów krajowych i stosuje akt prawa wspólnotowego.

⁸⁹ Wyrok z 7.6.2004 r., FSK 87/04, „Głosa” 2004/11/43.

⁹⁰ Na temat skutku bezpośredniego zob. K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 43–70. Na temat relacji między bezpośrednim skutkiem a bezpośrednim stosowaniem, zob. C. Mik, *Europejskie...*, s. 559.

⁹¹ M. Masternak-Kubiak, op.cit., R. Kwiecień, op.cit.

W okresie przedakcesyjnym stosowanie bezpośrednio mogło dotyczyć jedynie norm Układu stowarzyszeniowego i przepisów wydanych na jego podstawie⁹². Wykluczone było oparcie orzeczenia wprost na normie unijnej⁹³. Jednak praktycznie nie doszło do wydania wyroku na podstawie normy Układu (konkretnie wspólnotowej)⁹⁴. Jednocześnie SN odrzucił w uchwale z kwietnia 1995 r. pogląd, że niektóre postanowienia części IV Układu stowarzyszeniowego mogą być bezpośrednio stosowane w Polsce⁹⁵. Było tak, mimo że Trybunał Sprawiedliwości kilkakrotnie stwierdził skuteczność bezpośrednią niektórych postanowień Układu⁹⁶.

W okresie poakcesyjnym aktualność uzyskała Konstytucja z jej art. 91. Konieczność poszanowania zasady skutku bezpośredniego uznano też w ogłoszeniu Prezesa RM w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej. Jednak, znowu wysoce ułomnie, Prezes RM odnosi tę zasadę do rozporządzeń z mocy art. 249 Traktatu, a także do dyrektyw z mocy orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Pomiął zatem traktaty i prawo międzynarodowe wiążące Wspólnotę. Ponadto, odnosząc

⁹² W tym kontekście trafne jest stanowisko SN wyrażone w wyroku z 8.6.2004 r. (II KZ 27/04, niepubl.), iż powołanie się na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej „jako *sui generis* wzorzec kontrolny w stosunku do przepisów polskiego Kodeksu postępowania karnego oraz wskazywanie na nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym i >ściśle powiązaną z nią zasadę bezpośredniego skutku tego prawa<” jest błędne, gdyż jest to tylko deklaracja polityczna, później włączona do projektu Konstytucji dla Europy. Por. też wyrok z 17.3.2005 r., III PK 83/04, niepubl.

⁹³ Zob. wyrok NSA z 24.6.2004 r., GSK 686/04, Palestra 2004/11-12/252.

⁹⁴ Niezbyt jasne do zakwalifikowania są przypadki odwoływania się przez NSA do Układu i dołączonego później do niego protokołu 4 dotyczącego pochodzenia produktów w sferze prawa celnego. W sentencjach niektórych orzeczeń NSA z zakresu prawa celnego można bowiem znaleźć bezpośrednie powołanie protokołu nr 4. Zob. wyroki NSA: z Łodzi z 8.9.1998 r., I SA/Łd 777/97, Prawo Gospodarcze 1999/1/40; z Warszawy z 30.7.2001 r., V SA 2827/00, niepubl.; z Łodzi z 15.2.2002 r., I SA/Łd 314/01, Przegląd Podatkowy 2002/12/63. Należy je raczej jednak uznać za formę przyjaznej wykładni.

⁹⁵ Uchwała z 27.4.1995 r., III AZP 4/95, OSNP 1995/19/234. Zob. też trafne krytyczne uwagi S. Biernata, „Europejskie” orzecznictwo sądów polskich..., s. 9.

⁹⁶ Zob. wyroki w sprawach: C-63/99 *The Queen v. Secretary for the Home Department, ex parte Wiesław Głoszczuk i Elżbieta Głoszczuk* z 27.9.2001 r., ECR [2001], I-6369, § 30-37 (skutek bezpośredni art. 44 ust. 3 Układu – swoboda przedsiębiorczości); C-268/99 *Aldona Małgorzata Jany i inni v. Staatssecretaris van Justitie* z 20.11.2001 r., ECR [2001] I-8615, § 26–28 (powtórzono ustalenia ze sprawy *Głoszczuków*); C-162/00 *Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzepowicz-Meyer* z 29.1.2002 r., ECR [2002] I-1049, § 28-30 (skutek bezpośredni art. 37 Układu – zasada niedyskryminacji w swobodnym przepływie pracowników). Zaznaczyć jednak trzeba, że sam ETS przyznał, iż brak uznania przez sądy państwa – strony umowy zawartej przez Wspólnotę skutku bezpośredniego normy zawartej w umowie nie oznacza, *per se*, braku wzajemności w wykonywaniu umowy (zob. wyrok w sprawie 104/81 *Kupferberg*, ECR [1982] 3641, pkt 18).

skutek bezpośredni do dyrektyw, Prezes RM błędnie podał, że dotyczy ona tylko tych przepisów dyrektyw, które nie zostały wykonane w prawie polskim. Tymczasem skutek bezpośredni możliwy jest także w razie wadliwego wykonania prawa wspólnotowego. Prezes RM też tylko wyłącznie wobec dyrektyw wskazał, w niepełny zresztą sposób, na kryteria skutku bezpośredniego (precyzja, bezwarunkowość i upływ terminu transpozycji, pomijając zupełność normy wspólnotowej).

Dotychczasowy dorobek orzeczniczy w odniesieniu do skutku bezpośredniego norm prawa wspólnotowego jest nad wyraz skromny. Interesujące jest jednak, że zagadnienie to pojawia się na poziomie sądów pierwszej instancji i to nawet sądów rejonowych⁹⁷. Przykładu dostarcza w tej mierze wyrok sądu rejonowego (wydział pracy) z 22.11.2004 r. dotyczący kompensaty w postaci czasu wolnego za dyżury lekarskie traktowane jako godziny ponadwymiarowe. Zdaniem pozwanego sytuacja taka narusza dyrektywę Rady 93/104/WE oraz, zastępującą ją dyrektywę 2003/88/WE, dotyczące organizacji czasu pracy. Kluczową kwestią stała się możliwość bezpośredniego stosowania dyrektywy. Sąd rozpoznający sprawę przypomniał najpierw istotę dyrektywy z art. 249 Traktatu oraz z ogłoszenia Prezesa RM z maja 2004 r. Następnie potwierdził, że Trybunał Sprawiedliwości w niektórych przypadkach akceptował skutek bezpośredni dyrektyw. Normy dyrektyw mogą być jednak powoływane jedynie przeciwko państwu, a nie jednostce, która nie może być uznana za państwo. Sąd rejonowy zarazem przyznał, że w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości pojęcie państwa jest rozumiane szeroko. Na tym tle sąd odrzucił dopuszczalność bezpośredniego stosowania dyrektywy z dwóch względów:

- 1) pozwany, którym był Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, nie mieści się w pojęciu państwa,
- 2) nie upłynął termin transpozycji – dyrektywa 93/104/WE została uchylona, a dyrektywa 2003/88/WE musi być wykonana do 2008 r.

Rozumowanie sądu rejonowego może być kwestionowane. Wysoce sporne jest to, czy Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej nie mógłby być uważany za państwo⁹⁸. Po drugie, nie ma przeszkód, aby bezpo-

⁹⁷ Odnotujmy wszelako, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/04 z 11.5.2005 r. w sprawie Traktatu o przystąpieniu wykluczył samowykonalny charakter art. 105 i art. 308 TWE. Tylko w przypadku art. 308 podał uzasadnienie takiego stanowiska.

⁹⁸ Zob. np. wyrok ETS sprawie C-271/91 *Marshall v. Southampton* ECR [1993] I-4367. Szerzej, w sprawie definicji państwa jako podmiotu, wobec którego dyrektywy mogą być stosowane bezpośrednio, zob. wyrok w sprawie 188/89 *Foster v. British Gas Plc* ECR [1990] 3348. Por. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 42; N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich (Zarys problemu)* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 99–104.

średnio stosować dyrektywę 93/104/WE dopóty, dopóki nie zostanie przetransponowana dyrektywa z 2003 r., biorąc pod uwagę, że przepisy dyrektyw w tym zakresie pokrywają się. Z punktu widzenia efektywności prawa wspólnotowego i pewności prawnej niedopuszczalna jest bowiem sytuacja pozbawienia jednostki ochrony wskutek zmiany prawa, jeśli następcza regulacja przejmuje rozwiązania regulacji poprzedzającej i jest wydana na zasadzie sukcesji prawnej aktów. Po trzecie, gdyby uznać, że Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej nie jest państwem, a zatem skutek bezpośredni dyrektywy z mocy prawa wspólnotowego nie jest gwarantowany, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby z mocy prawa polskiego zapewnić horyzontalne działanie dyrektywy.

Zasada skutku bezpośredniego przejawiała się także w sprawach dotyczących podatku akcyzowego nakładanego na pojazdy sprowadzane z zagranicy. Kontrowersyjny okazał się wyrok WSA w Lublinie z lutego 2005 r. Sąd Administracyjny oddalił w nim skargę w przedmiocie określenia wysokości zobowiązania podatkowego w podatku akcyzowym dotyczącym wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu. Skarżący powołał się przed WSA na to, że prawo polskie jest sprzeczne z art. 25, 28 i 90 TWE oraz dyrektywami 92/12/EWG i 70/50/EWG. Sąd Administracyjny zważył jednak, że akcyza jest jednym z elementów powszechnego systemu podatkowego obowiązującego w Polsce. A zatem „sam fakt nakładania akcyzy, jak i jej wysokość, nie narusza Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Nie można uznać, by obowiązek zapłaty akcyzy powstawał w związku z importem lub nabyciem wewnątrzwspólnotowym tylko samochodów importowanych, z wyłączeniem samochodów krajowych”. WSA stwierdził także, że skarżący nie trafnie podnosi, iż trzeba stosować dyrektywę 92/12/EWG, gdyż ta dotyczy wyłącznie wyrobów przez nią harmonizowanych, a ponadto, art. 28 i dyrektywa 70/50/EWG nie mają zastosowania do ocenianego stanu faktycznego⁹⁹. Jednak WSA błędnie uznał, że żaden z podnoszonych przepisów nie może stanowić podstawy uchylecia decyzji administracyjnej. W szczególności zbagatelizował on znaczenie art. 90 TWE w tego typu sprawach i zupełnie zignorował orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, które niewątpliwie mogłoby dopomóc w prawidłowym rozstrzygnięciu sprawy. Zdecydowanie bardziej poprawnie wypowiedział się WSA w wyroku z 25.5.2005 r., w bardzo podobnym stanie faktycznym. Powołując się na normy wspólnotowe, uznał, że urząd celny bezprawnie pobrał podatek akcyzowy od używanego samochodu sprowadzonego z Belgii, na podstawie ustawy o podatku akcyzowym i nakazał

⁹⁹ Wyrok z 11.2.2005 r., III SA/Lu 690/04, niepubl.

jego zwrot. Uznał, że w zakresie, w jakim ustawa nakłada podatek na import używanych samochodów z państw UE, jest sprzeczna z prawem wspólnotowym – art. 25, 28 i 90 Traktatu WE oraz z postanowieniami dyrektyw 92/12/EWG i 70/50/EWG. Sąd wyraźnie stwierdził, że normy wspólnotowe mogą być stosowane wprost, w szczególności w przypadku ich sprzeczności z normami krajowymi¹⁰⁰. Z kolei WSA w Warszawie, rozpatrując podobną sprawę, zawiesił postępowanie i jako pierwszy sąd z Polski skierował do ETS pytania zmierzające do wyjaśnienia ewentualnej sprzeczności polskich przepisów z prawem wspólnotowym¹⁰¹. Na marginesie tych spraw można zauważyć, że polskie przepisy dotyczące opodatkowania pojazdów sprowadzanych z pozostałych państw członkowskich UE są także przedmiotem postępowania wszczętego przez Komisję Europejską na podstawie art. 226 Traktatu WE¹⁰².

Przykładem bezpośredniego zastosowania dyrektywy wspólnotowej jest wyrok WSA w Warszawie. W wyroku z 12.10.2005 r. sąd stwierdził, że w przypadku wadliwej implementacji przez polskiego prawodawcę norm unijnych, podatnik może bezpośrednio zastosować przepisy dyrektywy wspólnotowej dotyczącej podatku VAT, a pobrany podatek na podstawie przepisów krajowych, bezprawny w świetle dyrektywy, podlega zwrotowi¹⁰³.

Przyszłość skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego rysuje się średnio optymistycznie. Z jednej bowiem strony mamy jednoznaczną podstawę konstytucyjną, zapewniającą możliwość bezpośredniego stosowania norm unijnych i konstytucyjny obowiązek zapewnienia im pierwszeństwa przed normami ustawowymi, lecz z drugiej mamy wciąż ograniczoną wiedzę sądów na temat mechanizmów działania prawa Unii Europejskiej, a także kontrowersję wokół możliwości niestosowania ustaw przez sądy powszechne¹⁰⁴.

5.3. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA PAŃSTWA POLSKIEGO

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenia prawa wspólnotowego została sformułowana w orzecznictwie Try-

¹⁰⁰ Zob. *Jeśli z Unii to bez podatku*, „Rzeczpospolita” z 27.5.2005 r.

¹⁰¹ Sprawa III SA/Wa 679/05; wniosek prejudycjalny zarejestrowany w ETS jako sprawa C-313/05 *Brzeziński*. Zob. też: *Po sprawiedliwość do Europy*, „Rzeczpospolita” z 23.6.2005.

¹⁰² Zob. komunikat Komisji IP/05/863 z 7.7.2005 w sprawie zasad opodatkowania podatkiem akcyzowym używanych pojazdów sprowadzanych do Polski z innych państw UE dostępny na stronie http://www.europa.eu.int/comm/press_room/index_en.htm.

¹⁰³ Sprawa III SA/Wa 2219/05. Zob. A. Grabowska, *Dyrektywa ważniejsza*, „Rzeczpospolita” z 14.10.2005 r.

¹⁰⁴ Zob. też S. Biernat, *„Europejskie” orzecznictwo sądów polskich...*, s. 23–24.

bunału Sprawiedliwości¹⁰⁵. Zakłada ona, że podmioty indywidualne mogą dochodzić przed sądami krajowymi odszkodowań, jeśli naruszenie przez państwo prawa wspólnotowego pociągnęło za sobą szkody dla ich interesów, chronionych naruszoną normą¹⁰⁶.

Polska Konstytucja przewiduje w art. 77 ust. 1, iż każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej¹⁰⁷. Znowelizowany, m.in. pod wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z grudnia 2001 r.¹⁰⁸, Kodeks cywilny¹⁰⁹, przewiduje, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności tego aktu z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Przepisy odszko-

¹⁰⁵ Wyroki ETS w sprawach C-6/90 i C-9/90 *Francovich i Bonifaci*, ECR [1991] I-5357, C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pecheur i Factortame*, ECR [1996] I-1029 oraz C-224/01 *Gerhard Köbler*, ECR [2003] I-10239).

¹⁰⁶ Zob. M. Górka, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 2, s. 111; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002; R. Stefanicki, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa wobec jednostki z tytułu niewypełniania prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 41; W. Sadowski, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich UE za orzeczenia sądów krajowych naruszające prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 12, s. 76.

¹⁰⁷ Zob. E. Łętowska, *W kwestii zmian przepisów KC o odpowiedzialności za szkody wyrządzone działaniem władzy publicznej*, PiP 1999, nr 7; M. Kępiński, R. Szczepaniak, *O bezpośrednim stosowaniu artykułu 77 ust. 1 Konstytucji*, PiP 2000, nr 3; M. Safjan, *Odpowiedzialność państwa na podstawie art. 77 Konstytucji RP*, PiP 1999, nr 4.

¹⁰⁸ Wyrok z 4.12.2001 r., SK 18/00, OTK 2001/8/256.

¹⁰⁹ Dz.U. 2004, Nr 162, poz. 1692. Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004 roku)*, Warszawa 2004, zwł. s. 26 i n., 54–56, 61; J. Skoczylas, *Odpowiedzialność Skarbu Państwa i innych podmiotów przy wykonywaniu władzy publicznej w noweli do kodeksu cywilnego*, „Przegląd Sądowy” 2004, nr 9, s. 21 i n.

dowawcze mają także zastosowanie w przypadku niewydania orzeczenia lub decyzji oraz niewydania aktu normatywnego. Jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie aktu normatywnego, którego obowiązkiem wydania przewiduje przepis prawa, niezgodność z prawem niewydania tego aktu stwierdza sąd rozpoznający sprawę o naprawienie szkody.

Chociaż ogólne postanowienie konstytucyjne jest oceniane pozytywnie, jako odpowiadające wymaganiom wspólnotowej zasady odpowiedzialności odszkodowawczej¹¹⁰, jednak regulacja kodeksowa budzi wątpliwości¹¹¹. Krytycznie zwłaszcza ocenia się ten element regulacji, który uzależnia przyznanie odszkodowania od stwierdzenia bezprawności we „właściwym postępowaniu”, co może utrudniać, albo wręcz uniemożliwiać skuteczne dochodzenie odszkodowania.

5.4. PYTANIE WSTĘPNE

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na zadawanie pytań przez sądy dotyczące rozumienia i stosowania norm wspólnotowych (art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską). Możliwość taka powstała automatycznie z dniem przystąpienia w odniesieniu do prawa filaru I (prawa wspólnotowego). Objęła ona również samo prawo akcesyjne (zwłaszcza Akt Akcesyjny i powiązane z nim dokumenty).

Na tle problematyki pytania wstępnego w polskiej literaturze przedmiotu zastanawiano się, czy istnieje potrzeba krajowej regulacji niektórych aspektów wnoszenia pytań. Pojawiły się tu dwa zasadnicze stanowiska. Według pierwszego z nich, które uzyskało ostatecznie przewagę, nie istnieje potrzeba regulacji jakichkolwiek aspektów postępo-

¹¹⁰ O art. 77 Konstytucji w kontekście prawa wspólnotowego, zob. N. Półtorak, *Konstytucyjne prawo do wynagrodzenia szkody wyrządzonej przez organ władzy publicznej a odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich* [w:] C. Mik (red.) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 201; E. Bagińska, *Liability of Public Authorities for Damage to Individuals: Is Article 77 of the Polish Constitution a Model Solution?*, [w:] A. Bodnar, M. Kowalski, K. Raible, F. Schorkopf (red.), *The Emerging Constitutional Law of the European Union*, Berlin, Heidelberg, New York 2003, s. 185.

¹¹¹ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza z tytułu bezprawia normatywnego*, RPEiS 2005, nr 1, s. 13, w szczególności s. 28 i n.; N. Półtorak, *Proceduralne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie* [w:] A. Wróbel (red.) *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Zakamycze 2005, s. 541–543.

wania prejudycjalnego na poziomie prawa krajowego. Uznano bowiem, że obecnie obowiązujące rozwiązania formalne wystarczają, a ponadto wskazywano, że regulacja taka byłaby częściowa, bo sąd w rozumieniu art. 234 Traktatu ma znaczenie autonomiczne, co może prowadzić do objęcia tym pojęciem organów, które nie są sądami w ujęciu prawa polskiego¹¹². Według drugiego stanowiska, należy prawnie uregulować niektóre aspekty wnoszenia pytań wstępnych¹¹³. Nie zmienia tego faktu to, iż art. 234 może być wprost powoływany przez sądy krajowe. Prócz bowiem rozwiązania kwestii technicznych (np. tego, w jakiej formie i na jakim etapie postępowania należy zadawać pytania, jakie są tego skutki, jakie są zasady postępowania po wyroku Trybunału Sprawiedliwości) pojawiają się zastrzeżenia natury merytorycznej. W obliczu słabej znajomości prawa unijnego przez sądy polskie powstaje bowiem całkiem realna groźba marginalizacji prawa wspólnotowego (sąd polski, traktując prawo wspólnotowe jako prawo obce, które sam zna, będzie mógł bagatelizować wątpliwości dotyczące jego rozumienia lub stosowania) i naruszania uprawnień indywidualnych (wprawdzie z prawa wspólnotowego nie wynika prawo stron postępowania do zaskarżenia decyzji o odmowie wniesienia pytania, to jednak w realiach polskich taka kontrola powinna być zapewniona). Także groźba pominięcia regulacyjnego innych organów, które mogą być sądami w rozumieniu art. 234, jest przesadzona. W Polsce kluczową rolę odgrywają kodeksy postępowania cywilnego i karnego oraz ustawa o postępowaniu sądowo-administracyjnym, które *mutatis mutandis* stosuje się przed organami parasądowymi (np. izbami morskimi).

W przypadku pozostałych dwóch filarów Unii Europejskiej obowiązujące traktaty przewidują, że państwa członkowskie mogą zaakceptować procedurę prejudycjalną w odniesieniu do współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych na warunkach i w granicach przewidzianych w art. 35 Traktatu o Unii Europejskiej. Polska mogła zatem samodzielnie zdecydować, czy uzna jurysdykcję prejudycjalną w stosunku do sądów polskich i, jeżeli tak, w jakim zakresie to uczyni – czy pytania będą mogły wnosić wszystkie polskie sądy (tak jak w filarze

¹¹² Zob. np. J. Skrzydło, *Konieczne zmiany w prawie polskim w perspektywie współpracy sądów polskich z Trybunałem Wspólnot (na podstawie art. 177 Traktatu WE)*, PiP 1998, nr 8, s. 89 i n.; M. Szpunar, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sądownictwo – zagadnienia wybrane* [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 285–292.

¹¹³ Zob. C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, PiP 1998, nr 1, s. 36–38.

wspólnotowym), czy też będą mogły to czynić jedynie wskazane sądy ostatecznych instancji. Polska nie złożyła stosownej deklaracji wraz z przystąpieniem. Dopiero obecnie toczą się prace nad tą sprawą. Rada Ministrów wniosła bowiem projekt ustawy w sprawie wyrażenia zgody na złożenie oświadczenia o uznaniu jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej¹¹⁴. Niezależnie od dyskusyjnej w świetle polskiej ustawy o umowach międzynarodowych z 2000 r. formy wyrażenia zgody na złożenie deklaracji (kontrowersyjne jest to, czy potrzebna jest aż ustawa w tym celu, skoro traktat, który został już ratyfikowany za zgodą ustawową, obejmuje swoim zakresem normę upoważniającą do uznania właściwości Trybunału Sprawiedliwości), słuszna jest propozycja zawarta w projekcie, by prawo wnoszenia pytań miały wszystkie zainteresowane sądy polskie. W uzasadnieniu projektu wyraża się też przekonanie, że ustawa nie pociąga za sobą konieczności zmian ustawodawczych.

Praktyka wnoszenia odesłań wstępnych jest jeszcze bardzo skromna. W tym kontekście zwraca uwagę wyrok NSA z lipca 2004 r. Skarżąca w sprawie wniosła o wystąpienie przez NSA do Trybunału Sprawiedliwości o rozstrzygnięcie dwóch wątpliwości prawnych:

- 1) czy przepisy art. 105 ust. 1–3 Układu stowarzyszeniowego należy interpretować tak, iż uzasadniają one bezwzględne zawieszenie postępowania sądownoadministracyjnego toczącego się w sprawie ustalenia wartości celnej produktów medycznych, gdy sąd krajowy prowadzący to postępowanie ma wiedzę o wszczęciu przed Radą Stowarzyszenia przez Wspólnotę Europejską postępowania w tym samym przedmiocie, co przed sądem krajowym;
- 2) czy przepisy art. 10 ust. 4 i art. 25 w zw. z art. 68 i 69 Układu oraz w zw. z art. 28 i 90 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską mogą stanowić podstawę do orzekania o niedopuszczalnym zróżnicowaniu sytuacji prawnej krajowych producentów produktów medycznych oraz podmiotów krajowych dokonujących importu tych produktów w ten sposób, że korzystanie przez importerów z premii za wyniki w sprzedaży, przyznanych im przez dostawców produktów medycznych z innych państw, wiąże się z koniecznością weryfikacji wartości celnej produktów importowanych na potrzeby krajowych przepisów o maksymalnych dopuszczalnych marżach cenowych, a w rezultacie z obniżeniem stosowanej przez importerów marży w trybie postępowania administracyj-

¹¹⁴ Zob. druki sejmowe nr 3722, 4092 i 4092-A.

nego, co może być połączone z uznaniem działalności importerów za sprzeczną z prawem krajowym oraz z zastosowaniem względem importerów sankcji administracyjnej w postaci konieczności zwrotu uzyskanej uprzednio marży powiększonej o kwotę dodatkowej sankcji, podczas gdy zasady te nie mają zastosowania do producentów krajowych oraz krajowych dystrybutorów produktów medycznych.

NSA uznał wniosek skarżący za bezzasadny. Stwierdził bowiem, że z art. 234 Traktatu wynika, że sąd krajowy może (musi) pytać Trybunał Sprawiedliwości nie „o jakąkolwiek kwestię prawną wymagającą rozstrzygnięcia, ale o taką tylko kwestię, która odnosi się do aktów Wspólnoty, jest bezpośrednio związana ze sprawą rozstrzyganą przez sąd i w ocenie tego sądu budzi obiektywne wątpliwości”. W przeciwnym przypadku związanie sądów krajowych ostatniej instancji bezwzględny obowiązkiem zawieszenia postępowania i zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prawnym „byłoby w istocie przeniesieniem rozstrzygnięcia sprawy z sądu krajowego do Trybunału Sprawiedliwości. Nie taka jednak jest rola Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”¹¹⁵. Interesujące jest przy tym, że NSA uznał, że w ogóle kwestię pytania prejudycjalnego należy rozważyć, mimo że chodziło o Układ Europejski i o stan faktyczny sprzed akcesji.

Innym doniosłym przykładem jest wyrok NSA z października 2004 r. oddalający kasację od wyroku NSA w Warszawie wydanego w sprawie ze skargi na decyzję warszawskiej izby skarbowej dotyczącej odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku dochodowym od osób fizycznych. W toku postępowania strona wносиła o wystąpienie z wnioskiem do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego¹¹⁶. Sąd nie uwzględnił wniosku, lecz zarazem poczynił szereg ważnych ustaleń. Po pierwsze, podkreślił trafnie, że prawo wnoszenia pytań prejudycjalnych przysługuje wyłącznie sądom, a strony czy ich pełnomocnicy mogą jedynie wnioskować o skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. NSA jako sąd ostatniej instancji jest zarazem zobowiązany to uczynić, gdy powźmie wątpliwości co do wykładni lub ważności przepisu wspólnotowego. Po drugie, NSA stwierdził słusznie, że formę rozstrzygnięcia wniosku i formę przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości reguluje procedura krajowa. Okazuje się przy tym, że w ustawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

¹¹⁵ Wyrok z 28.7.2004 r., GSK 310/04, ONSAiWSA 2004/3/73.

¹¹⁶ Wyrok z 21.10.2004 r., FSK 571/04, ONSAiWSA 2005/3/52. Zob. też głosę aprobującą E. Łętowskiej, OSP 2005/5/71.

nie ma wyraźnej regulacji w tym zakresie. NSA musiał zatem posiłkować się art. 106 § 2 tej ustawy, który dotyczy jedynie tego, że strony zgłaszają ustnie swoje żądania i wnioski. NSA zdecydował się przy tym wprost stosować art. 234 TWE, co było zasadne. W konsekwencji Sąd postanowieniem rozstrzygnął co do wniosku strony. Co ciekawe postanowienie to nie stanowiło odrębnego rozstrzygnięcia i nie wymagało uzasadnienia (zostało jedynie zaprotokołowane). Tym niemniej, NSA, odwołując się do art. 234 akapit 3 TWE uznał, że jednak postanowienie to wymaga uzasadnienia¹¹⁷. Sprawa ta pokazuje, jak wielkiej ekwilibrystyki należy użyć, aby rozstrzygnąć sprawę skierowania pytania wstępnego do Trybunału Sprawiedliwości i potwierdza potrzebę regulacji prawnej zagadnienia.

Pierwsze pytanie prejudycjalne z Polski zostało wniesione na podstawie decyzji Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22.6.2005 r.¹¹⁸ Sprawa dotyczy akcyzy na używane samochody sprowadzane z innych państw UE. ETS ma się wypowiedzieć, czy art. 80 ust. 3 pkt 3 polskiej ustawy o podatku akcyzowym jest zgodny z art. 25 Traktatu WE. Przepis ten zabrania nakładania ceł i opłat równoważnych, jeżeli przedmiotem transakcji jest towar unijny. Sąd ma także wątpliwości co do zgodności polskich przepisów z prawem wspólnotowym, w kontekście art. 90 Traktatu, zakazującego nakładania bezpośrednich lub pośrednich ciężarów na towary z UE, jeżeli byłyby one wyższe niż dopuszczone przez prawo wspólnotowe. WSA zapytał również o to, czy polska ustawa nie jest sprzeczna z regulacjami unijnymi w zakresie, w jakim akcyza może wpływać na cenę towaru oraz w kwestii obowiązku składania deklaracji uproszczonej w ciągu 5 dni od przywozu auta¹¹⁹. Należy tu zwrócić uwagę, iż w procedurze prejudycjalnej Trybunał w Luksemburgu nie jest właściwy, by ocenić zgodność przepisów krajowych z przepisami prawa wspólnotowego, dokonuje jedynie wykładni tych ostatnich (choć faktycznie, może uczynić to w sposób, który pozwoli sądowi krajowemu na dokonanie oceny przepisów krajowych z tego punktu widzenia)¹²⁰.

Warto przy tej okazji wspomnieć o nowej regulacji zawartej w polskiej ordynacji podatkowej. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu

¹¹⁷ NSA trafnie wskazał, że w sprawie, o której rozstrzygnął (o ochronę praw nabytych) pytanie musi dotyczyć prawa wspólnotowego lub unijnego w zakresie wynikającym z art. 46 Traktatu o Unii Europejskiej. Nie może zatem odnosić się do art. 6 ust. 1, 3 i 4 TUE. Pytanie zasadniczo nie może być wnoszone w sytuacji krajowej i nie może dotyczyć stanów faktycznych sprzed akcesji.

¹¹⁸ Zob. wyżej, przypis 101.

¹¹⁹ Zob. *Pierwsze pytanie z Polski*, „Rzeczpospolita” z 23.6.2005 r.

¹²⁰ Zob. wyrok ETS w sprawie 112/75 *Hirardin*, ECR [1976] 560, pkt 8.

art. 240 § 1 pkt 11 ustawy – Ordynacja podatkowa, w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji¹²¹. Zgodnie z art. 23 ustawy nowelizującej ordynację, wskazany przepis stosuje się także do decyzji ostatecznych wydanych przed dniem wejścia w życie tej ustawy (tj. 1.9.2005 r.). Zatem ewentualny wyrok ETS (każdy, a zatem także prejudycjalny) stwierdzający albo wskazujący na niezgodność polskich przepisów podatkowych z prawem UE będzie stanowił podstawę wznowienia postępowania w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi.

ZAKOŃCZENIE

Sądy krajowe, nazywane „pierwszymi strażnikami prawa wspólnotowego”¹²², odgrywają kluczową rolę w procesie stosowania i zapewnienia przestrzegania prawa Unii Europejskiej. Sposób, w jaki sądy w nowym państwie członkowskim tę swoją rolę postrzegają i jak ją wypełniają, w znacznym stopniu rzutuje na efektywność prawa wspólnotowego.

Polskie sądy odgrywają w praktyce rolę sądów wspólnotowych już od czasów przedakcesyjnych. Oceniając okres przedakcesyjny i pierwsze doświadczenia po ponad rocznym okresie członkostwa w Unii Europejskiej, pozytywnie ocenić można otwartość sądów, które skłonne były dostrzegać wspólnotowe elementy w sprawach przez nie rozpatrywanych. Przede wszystkim odnotować należy, niejako samorzutną, recepcję przez polskie sądy zasady wykładni prawa krajowego zgodnej z prawem wspólnotowym. Początkowo traktowana jako forma realizowania obowiązku dostosowawczego wynikającego z Układu stowarzyszeniowego, stała się następnie elementem szerszej, konstytucyjnej zasady przychylności procesowi integracji europejskiej. Po akcesji zyskała ona umocowanie w art. 10 Traktatu WE, stanowiącym, zgodnie z orzecznictwem ETS, podstawę jej obowiązywania we wspólnotowym porządku prawnym. Należy się spodziewać, że jej znaczenie będzie rosło.

¹²¹ Art. 1 pkt 85 ustawy z 30.6.2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2005, Nr 143 poz. 1199).

¹²² Zob. komunikat Komisji z 2002 r. w sprawie poprawy kontroli stosowania prawa wspólnotowego, COM(2002)725 final, s. 16.

Od dnia przystąpienia mamy do czynienia z trzema istotnymi zmianami: po pierwsze, z bezprecedensowym powiększeniem zasobu norm, które potencjalnie mogą wymagać stosowania przez polskie sądy. Po drugie, praktyka sądowa po akcesji została wzbogacona o możliwość stosowania zasady skutku bezpośredniego. Wprawdzie możliwość bezpośredniego stosowania Układu Europejskiego istniała także przed akcesją, jednak skala regulacji była skromna w porównaniu z zakresem całości prawa wspólnotowego, i w dużo mniejszym stopniu przepisy te determinowały sytuację podmiotów indywidualnych, będących naturalnymi beneficjentami zasady skutku bezpośredniego. Jak pokazują pierwsze sprawy w polskich sądach dotyczące spraw podatkowych, wydaje się, że podmioty indywidualne zechcą obecnie w większym stopniu korzystać z udostępnionego im w ramach prawa wspólnotowego instrumentu egzekwowania ich praw.

Trzecia ważna zmiana polega na udostępnieniu polskim sądom możliwości korzystania z mechanizmu postępowań prejudycjalnych. Ta forma współpracy między sądami krajowymi i Trybunałem w Luksemburgu sprzyjać ma prawidłowemu i jednolitemu we wszystkich państwach członkowskich rozumieniu prawa wspólnotowego. Jedną, jak dotychczas, sprawą prejudycjalną zainicjowaną wnioskiem sądu polskiego pokazuje, że polskie sądy jeszcze dość wstrzemięźliwie z tej możliwości współpracy korzystają. Warto jednak zauważyć, że sytuacja podobna miała już miejsce przy poprzednich poszerzeniach. Np. po wejściu w życie traktatu akcesyjnego z 1994 r., w ciągu pierwszego roku członkostwa żadnego pytania prejudycjalnego nie zadały sądy fińskie, w roku następnym zaś – w 3 sprawach. Sądy austriackie w 1995 r. wniosły tylko 2 sprawy, podczas gdy w 1997 r. już 35, a 1999 r. – 56¹²³. Obecnie, jak wynika z analizy spraw rejestrowanych w Trybunale Sprawiedliwości, spośród nowych państw członkowskich pytania prejudycjalne wniosły do tej pory tylko sądy węgierskie¹²⁴ i sąd polski (zob. wyżej). Jest naturalne, że sądy krajowe potrzebują czasu, by się z tą nową sytuacją „oswoić”. Wydaje się jednak, że nieuregulowanie zagadnienia w prawie polskim może powodować dodatkowe trudności.

O ile zasada wykładni zgodnej jest, jak się wydaje, trwale już obecna w praktyce sądowej, o tyle gorzej wygląda aprobata bezpośredniej skuteczności norm wspólnotowych. Napięcia może wywoływać zakwestionowanie pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec Konstytucji.

¹²³ Zob. XXI Roczny Raport Komisji w sprawie stosowania prawa wspólnotowego, COM(2004)839 final, załącznik VI, pkt 1.

¹²⁴ Zob. sprawy C-328/04 *Attila Vajnai*, C-302/04 *Ynos Kft.* oraz C-261/05 *Lakël Kft.*

tucji RP, jakkolwiek ewentualny konflikt wciąż pozostaje dość hipotetyczny. Nie jest też jasne, jak będzie wyglądało orzekanie w sprawie odpowiedzialności RP za szkody indywidualne powstałe wskutek naruszenia praw jednostek chronionych prawem wspólnotowym.

Niezależnie jednak od wątpliwości i trudności, optymistyczne jest coraz powszechniejsze sięganie do dorobku unijnego przez polskie sądy. Przystąpienie RP do Unii Europejskiej zasadniczo zmienia też obowiązki, a także możliwości działania sądów polskich. Nadzieję należy pokładać zwłaszcza w umocnieniu i jakościowym pogłębieniu wykładni przyjaznej prawu unijnemu. Ponadto, pewien optymizm można wiązać z formułowaniem pytań prejudycjalnych, które doprowadziwszy do wydania orzeczeń przez Trybunał Sprawiedliwości mogą sprzyjać oswojeniu sądów z prawem Unii Europejskiej i ostatecznie skłonić do uznania bezpośredniej skuteczności norm wspólnotowych.

Przystąpienie powinno też aktywizować strony w postępowaniu sądowym, które z większą determinacją powinny powoływać się na dorobek unijny, mając na względzie to, że daje on poważną ochroną prawną, umacniając lub poszerzając ochronę krajową lub zapewniając ją wbrew prawu polskiemu. Warunkiem takiej aktywności sądów i stron postępowania jest jednak ciągle pogłębianie wiedzy o prawie unijnym oraz tworzenie przez państwo dogodnych warunków do efektywnego stosowania prawa Unii Europejskiej przez sądy.