

## **Lojalność konstytucyjna czy lojalność unijna? – znaczenie zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej dla sądów krajowych**

### **1. Między zasadą pierwszeństwa UE a nadrzędnością konstytucji**

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej (dalej jako UE) jest zasadą, na której opiera się cały porządek Unii Europejskiej<sup>1</sup> i bez której nie byłby możliwy dotychczasowy postęp integracji europejskiej<sup>2</sup>. Jej proklamowanie jest konsekwencją tezy o autonomicznym charakterze porządku prawnego UE<sup>3</sup> i wynika z potrzeby zapewnienia prawu unijnemu efektywności<sup>4</sup>. Zasada pierwszeństwa, w połączeniu z zasadą bezpośredniego skutku oraz zasadą jednolitości stosowania prawa UE<sup>5</sup> wyróżnia Unię Europejską spośród innych organizacji międzynarodowych i czyni ją organizacją

---

<sup>1</sup> Por. deklaracja nr 17 do traktatu lizbońskiego odnosząca się do pierwszeństwa, która potwierdza obowiązywanie tej zasady, mimo braku wzmianki na ten temat w tekście traktatów. Podstawą obowiązywania zasady pierwszeństwa pozostaje więc wyłącznie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

<sup>2</sup> Zasada pierwszeństwa prawa unijnego jest regułą kolizyjną umożliwiającą usunięcie sprzeczności między prawem krajowym i unijnym w procesie stosowania prawa. Por. np. M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 245 i cytowana tam literatura.

<sup>3</sup> Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako ETS) z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 *Costa v. ENEL* Zb.Orz. 1964, s. 585 („prawo utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty”). Zasada pierwszeństwa prawa UE odnosi się także do norm konstytucji, wyrok ETS z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie C-11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, oraz norm ustawowych wcześniejszych i późniejszych, wyrok ETS z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C-106/77 *Simmenthal*, Zb. Orz 1878, s. 629, pkt 21 („każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma obowiązek stosować w całości prawo wspólnotowe i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek, odmawiając zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego, który byłby ewentualnie z nim sprzeczny, zarówno wcześniejszego, jak późniejszego od normy wspólnotowej”).

<sup>4</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. I-264.

<sup>5</sup> Zasada bezpośredniego skutku oznacza, że podmioty prywatne mogą powoływać się na normy unijne będące źródłem ich praw lub obowiązków, por. wyrok ETS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C-26/62 *Van Gend en Loos*, Zb. Orz: 1963, s. 1, pod warunkiem, że normy te są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe.

*sui generis*, która łączy cechy organizacji międzynarodowej i państwa federalnego<sup>6</sup>. Połączenie tych cech stanowi o ponadnarodowym charakterze Unii Europejskiej<sup>7</sup>.

Jednocześnie zasada pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa UE<sup>8</sup> stanowi największy problem dla spójności konstytucyjnych porządków państw członkowskich. Porządek ten w większości przypadków opiera się na zasadzie nadrzędności krajowej konstytucji (lub w Zjednoczonym Królestwie na zasadzie suwerenności narodowego parlamentu) i hierarchicznym systemie źródeł prawa. W większości krajowych systemów prawnych państw członkowskich najwyższą moc zachowuje konstytucja, a gwarantem zasady nadrzędności konstytucji są wyspecjalizowane organy sądowe lub sądy najwyższe powołane do badania zgodności norm prawnych z normami konstytucyjnymi (dalej jako sądy konstytucyjne). Natomiast z perspektywy Unii Europejskiej zasada nadrzędności krajowych konstytucji w porządkach prawnych państw członkowskich stanowi największe zagrożenie dla spójności konstytucyjnego porządku Unii Europejskiej<sup>9</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jedyną instytucją unijną powołaną do badania ważności aktów wtórnych prawa UE oraz dokonywania wiążącej wykładni prawa – pierwotnego i wtórnego – UE. TSUE oprócz typowych kompetencji organu wymiaru sprawiedliwości – rozstrzygającego np. spory między instytucjami, a także między instytucjami i państwami członkowskimi – ma również kompetencje sądu konstytucyjnego Unii Europejskiej<sup>10</sup>. O ile kompetencje sądów konstytucyjnych i TSUE wydają się wyraźnie rozdzielone, gdyż każdy z nich działa w ramach własnego porządku prawnego, ich właściwość może się w pewnym zakresie pokrywać. Sytuacja, gdy sąd krajowy orzeka o aktach normatywnych należących do unijnego porządku prawnego, a TSUE – odpowiednio o normach krajowych, rodzi duże ryzyko konfliktów.

Prawo krajowe i prawo unijne stanowią odrębne porządki prawne w zakresie stanowienia i derogowania norm prawnych. Oznacza to, że normy krajowe mogą być tworzone i uchylane tylko przez właściwe krajowe organy prawodawcze i ewentualnie uchylane

<sup>6</sup> R. Grzeszczak, *Federalizacja systemu Unii Europejskiej*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *Quo vadis Europa III?*, Warszawa 2009, s. 143.

<sup>7</sup> J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa UE*, [w:] J. Barcz (red.), *op. cit.*, s. I-28. Ponadnarodowego charakteru UE nie dostrzega ani Konstytucja RP, ani polski Trybunał Konstytucyjny. Por. wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie dotyczącej traktatu akcesyjnego, K 18/04.

<sup>8</sup> Zgodnie z zasadą bezpośredniego stosowania sądy oraz organy krajowe mogą bezpośrednio opierać swoje działania na normach prawa UE. Bezpośrednie stosowanie traktatów i rozporządzeń unijnych oznacza, że mogą być stosowane bez konieczności ich transpozycji, natomiast dyrektywy są bezpośrednio stosowane przez ich implementację.

<sup>9</sup> System konstytucyjny UE nie opiera się na klasycznej konstytucji pisanej, ale konstytucji materialnej, na którą składają się prawo pierwotne oraz „zasady ustrojowe”, wykształcone w drodze orzecznictwa TSUE.

<sup>10</sup> A. Hinarejos, *Judicial Control in the European Union. Reforming Jurisdiction in the Intergovernmental Pillars*, Oxford 2009.

przez sądy konstytucyjne, a normy unijne mogą być tworzone i uchylane przez unijne organy prawodawcze, a normy prawa wtórnego mogą być uchylane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE). Normy krajowe i unijne łączą się jednak w jeden porządek prawny w zakresie obowiązywania i stosowania. Oznacza to, że normy unijne od momentu wejścia w życie obowiązują równolegle w państwach członkowskich i stanowią podstawę prawną działań organów państw członkowskich. Obecnie trudno uznać porządek prawa UE i państw członkowskich za odrębne, bo w coraz większym zakresie podlegają procesom konwergencji i koordynacji.

Faktyczne relacje między porządkiem krajowym i unijnym opisuje koncepcja pluralizmu prawnego (konstytucyjnego), zgodnie z którą niemożliwe jest stwierdzenie, które normy przeważą w sytuacji konfliktu<sup>11</sup>. Miguel Poiares Maduro opisuje zjawisko pluralizmu konstytucyjnego, porównując je do kombinacji różnych linii melodycznych w utworze muzycznym w taki sposób, że każda z nich współbrzmi z innymi (kontrapunkcja). Koncepcja ta zakłada, że system konstytucyjny oraz unijny mogą koegzystować w harmonijny sposób, mimo braku wyraźnej i jednolitej hierarchii między źródłami prawa tworzonymi w ramach tych porządków<sup>12</sup>.

### **1.1. Zasada pierwszeństwa a sądy konstytucyjne państw członkowskich**

Mimo zakładanej harmonii współistnienia wielu porządków prawnych w Unii Europejskiej, stosunki między sądami konstytucyjnymi państw członkowskich a sądami UE cechuje rywalizacja o status „sądu ostatniego słowa”. Stanowisko sądów konstytucyjnych, choć niejednolite, wyraża sprzeciw wobec bezwzględnej subordynacji zasadzie pierwszeństwa prawa UE. Do najbardziej „gorliwych” strażników suwerenności narodu i nadrzędności krajowej konstytucji należą sądy konstytucyjne nowych państw członkowskich, m.in. Czech, Polski i Węgier, choć często ostry, eurosceptyczny ton ich wypowiedzi kontrastuje z proeuropejskim rozstrzygnięciem<sup>13</sup>. Uzasadnieniem takiego podejścia sądów konstytucyjnych do zasady pierwszeństwa UE jest między innymi chęć potwierdzenia swojej przewagi w wewnętrznym systemie organów władzy, przede

---

<sup>11</sup> Jak podkreśla J.H.H. Weiler, brak ustalonej hierarchii między porządkiem UE a porządkami krajowymi jest cechą pozytywną, gdyż zakłada zasadę lojalnej współpracy po stronie państw członkowskich oraz poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich przez UE. Por. J.H.H. Weiler, *Federalism without Constitutionalism: Europe's Sonderweg*, [w:] K. Nicolaidis i R. Howse (red.), *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*, Oxford 2001, s. 54–70.

<sup>12</sup> M. Maduro, *Contrapuntual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, [w:] N. Walker, *Sovereignty in Transition*, Oxford 2003, s. 501–502. Por. też M. Kumm, *The Jurisprudence of Constitutional Conflict: Constitutional Supremacy in Europe before and after the Constitutional Treaty*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, s. 262.

<sup>13</sup> W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford 2012, s. 103.

wszystkim w relacjach z parlamentem oraz organami wymiaru sprawiedliwości. Czynnikiem zewnętrznym pozostaje natomiast wpływ orzecznictwa niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego na orzecznictwo konstytucyjne w tych państwach<sup>14</sup>.

Od początku kształtowania się zasady pierwszeństwa w orzecznictwie luksemburskim sądy krajowe miały poważne wątpliwości związane z koniecznością nadania pierwszeństwa prawu wspólnotowemu przed ustawą, będącą wyrazem woli narodu. Dla przykładu, w 1968 r. francuska Rada Stanu uznała, że suwerenność ustawy sprzeciwia się jej lekceważeniu lub cenzurowaniu przez sędziego, nawet jeżeli art. 55 Konstytucji V Republiki stanowi o nadrzędności ratyfikowanych umów międzynarodowych nad ustawami. Tym samym Rada Stanu uważała, że adresatem normy wynikającej z art. 55 Konstytucji V Republiki nie jest sędzia (który podlega ustawie i ma obowiązek ją stosować)<sup>15</sup>. Dopiero zaś w 1986 r. Rada Konstytucyjna wyjaśniła, że obowiązek zapewnienia prymatu prawa międzynarodowego nad ustawą należy do sądów<sup>16</sup>. Podobnie we Włoszech zasada pierwszeństwa prawa UE była uznawana etapami. Początkowo Sąd Konstytucyjny zaakceptował obowiązywanie tej zasady w stosunku do późniejszych ustaw, a dopiero w 1989 r. uznał się za niewłaściwy do badania aktów prawa pochodnego z włoską konstytucją, chyba że naruszałyby one podstawowe zasady porządku konstytucyjnego i niezbywalne prawa człowieka<sup>17</sup>.

W literaturze prawniczej państwa członkowskie zostały podzielone ze względu na stosunek do zasady pierwszeństwa na cztery grupy<sup>18</sup>. W pierwszej grupie znalazły się państwa, w których sądy konstytucyjne zgadzają się na podporządkowanie krajowego porządku prawnego tej zasadzie, lecz z wyjątkiem konstytucji<sup>19</sup>. W drugiej grupie zasada

<sup>14</sup> A.F. Tatham, *Central European Constitutional Courts in the Face of EU Membership. The Influence of German Model in Hungary and Poland*, Leiden 2013, s. 225.

<sup>15</sup> Wyrok francuskiej Rady Stanu z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie *Syndicat general des fabricant de semoules de France* za: E. Piontek, *Orzecznictwo konstytucyjne państw członkowskich wobec zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego – wnioski dla Polski*, [w:] E. Piontek, K. Karasiewicz (red.), *op. cit.*, s. 572.

<sup>16</sup> Francuska Rada Konstytucyjna uznała swój brak właściwości do orzekania o zgodności między ustawą a umową międzynarodową. Por. decyzja z dnia 15 stycznia 1975 r., nr 75-54 DC w sprawie ustawy aborcyjnej.

<sup>17</sup> Wyroki włoskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 27 grudnia 1973 r. w sprawie *Frontini* oraz z 21 kwietnia 1989 r. w sprawie *Fragd*. Por. L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy*, [w:] E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 201.

<sup>18</sup> R. Arnold, *Koncepcje suwerenności w konstytucjach państw członkowskich Unii Europejskiej a integracja europejska*, [w:] W. Czaplinski [et al.] (red.), *Suwerenność i integracja europejska, Materiały pokonferencyjne*, Warszawa 1999, s. 79–83. Por. też A. Albi, *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge 2005, s. 78–82.

<sup>19</sup> Do grupy tej zalicza się Francję, Grecję, Hiszpanię i Portugalię, a także z uwzględnieniem odmienności ustrojowych – Zjednoczone Królestwo oraz nowe państwa członkowskie (z wyjątkiem Estonii). Por. np. wyrok litewskiego Sądu Konstytucyjnego z dnia 14 marca 2004 r., nr 17/02-24/02-06/03-22/04 w sprawie ochrony parków narodowych.

pierwszeństwa obejmuje też konstytucję, ale z pewnymi ograniczeniami<sup>20</sup>. W trzeciej grupie odrębne stanowisko prezentuje niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny, choć w zasadzie jest ono zbliżone do stanowiska grupy pierwszej<sup>21</sup>. Natomiast w czwartej grupie Estonia<sup>22</sup>, Holandia i Irlandia uznają nadrzędność prawa UE również nad krajową konstytucją. Z powyższej charakterystyki wynika, że sądy konstytucyjne państw członkowskich mają tendencję do podkreślania swojej niezależnej pozycji i wyłącznej właściwości orzekania o zgodności całego krajowego porządku prawnego, do którego należą również ratyfikowane umowy międzynarodowe, a więc kategoria aktów normatywnych obejmująca pierwotne prawo UE (traktaty założycielskie, zmieniające i akcesyjne), z konstytucją<sup>23</sup>. Dodatkowo niektóre sądy konstytucyjne uznają swoją właściwość do badania prawa wtórnego (m.in. rozporządzeń i dyrektyw), a więc aktów normatywnych tworzonych przez instytucje UE na podstawie kompetencji przyznanych w traktatach, z konstytucją<sup>24</sup>. W Polsce Trybunał Konstytucyjny uczynił to, uznając akty prawa wtórnego (rozporządzenia) za akty normatywne powszechnie obowiązujące na terytorium danego państwa członkowskiego<sup>25</sup>. Poza tym kontroli sądów konstytucyjnych podlegają przepisy krajowe wdrażające przepisy dyrektyw lub decyzji ramowych<sup>26</sup>.

Orzekanie przez sąd konstytucyjny o zgodności prawa pierwotnego UE z konstytucją jest konsekwencją zaliczania traktatów do źródeł prawa krajowego. W tym obszarze sądy konstytucyjne przypisują sobie ważną rolę stania na straży suwerenności narodu – suwerenności, której wyrazem jest nadrzędność konstytucji – przez kontrolę zakresu kompetencji powierzanych Unii Europejskiej, a także ochrony praw podstawowych.

<sup>20</sup> Do tej grupy zalicza się Austrię, Włochy i Szwecję.

<sup>21</sup> R. Arnold nazywa to stanowisko koncepcją subsumpcji, która zakłada oparcie zasady pierwszeństwa prawa UE bezpośrednio na przepisach niemieckiej Ustawy Zasadniczej, a także właściwość Federalnego Sądu Konstytucyjnego (dalej jako FSK) do kontroli działania UE w granicach przekazanych kompetencji oraz w zgodzie z prawami podstawowymi.

<sup>22</sup> Wyrok Sądu Najwyższego Estonii z dnia 11 maja 2006 r., nr 3-4-1-3-06 w sprawie interpretacji Konstytucji Estonii.

<sup>23</sup> W Polsce zgodnie z art. 188 ust. 1 Trybunał Konstytucyjny orzeka o zgodności umów międzynarodowych z Konstytucją bez względu na to, czy są to umowy ratyfikowane czy niewymagające ratyfikacji, oraz czy zgoda na ratyfikację została wyrażona w ustawie czy w drodze referendum.

<sup>24</sup> Por. wyrok niemieckiego Federalnego Sądu Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie *Solange I* i z dnia 22 października 1986 r. w sprawie *Solange II*.

<sup>25</sup> Polski Trybunał Konstytucyjny uznał, że badanie zgodności wtórnego prawa UE z Konstytucją leży poza zakresem jego kontroli w trybie kontroli abstrakcyjnej oraz prewencyjnej. Zob. postanowienie TK z dnia 17 grudnia 2009 r., U 6/08 oraz wyrok TK z dnia 13 października 2010, Kp 1/09. Trybunał Konstytucyjny stwierdził natomiast swoją właściwość do badania zgodności z Konstytucją RP rozporządzeń UE jako aktów normatywnych na podstawie art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Por. wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie udziału dłużnika przed sądem pierwszej instancji w postępowaniu o stwierdzenie wykonaności orzeczenia sądu państwa członkowskiego UE, SK 45/09. Niewykluczone jest, że w praktyce orzeczniczej Trybunał Konstytucyjny uzna również swoją kognicję do rozstrzygania o zgodności prawa wtórnego z Konstytucją RP na podstawie art. 193 Konstytucji RP.

<sup>26</sup> Por. wyrok węgierskiego Trybunału Konstytucyjnego z 25 maja 2004 r., nr 17/2004, w którym potraktowano przedakcesyjne przepisy wdrażające wspólnotowe rozporządzenia jako przepisy krajowe.

Uzasadnieniem tej roli strażnika były i są argumenty o nieadekwatności poziomu ochrony praw podstawowych na poziomie UE i braku demokratycznej legitymizacji Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Jeżeli wynik badania zgodności traktatów z konstytucją wykaże brak zgodności, związanie się państwa członkowskiego takim traktatem wymaga zmiany konstytucji<sup>28</sup>.

Sądy konstytucyjne zachowują również pełne prawo badania zgodności z konstytucją ustaw krajowych, które implementują przepisy prawa UE. Jeżeli wynik tego badania wykaże ich niezgodność z konstytucją, wywiązanie się ze zobowiązania traktatowego, jakim jest implementacja przepisów prawa UE, też wymaga zmiany konstytucji<sup>29</sup>. W praktyce zarówno w przypadku braku zgodności z konstytucją ratyfikowanych umów międzynarodowych, czyli prawa pierwotnego, jak i ustaw implementujących prawo wtórne, przywrócenie spójności współistniejących porządków prawnych – unijnego i krajowego – oznacza zmianę konstytucji. Nadal mało realne jest dokonanie zmiany przepisów UE przez państwo członkowskie lub z jego inicjatywy czy wystąpienie z UE. W praktyce więc przyjmuje się podejście przyjazne integracji europejskiej.

Inny natomiast jest skutek orzeczeń sądów konstytucyjnych, które uznając się za właściwe do badania aktów prawa wtórnego UE, stwierdzą jego niezgodność z konstytucją<sup>30</sup>. Krajowy sąd konstytucyjny nie jest bowiem kompetentny do uchylecia mocy prawnej aktów prawa wtórnego, gdyż wyłączną kompetencję w tym zakresie ma TSUE w związku z niezgodnością z prawem pierwotnym. Skutkiem takiego badania będzie więc niestosowanie prawa UE w zakresie materii regulowanej prawem krajowym (konstytucją lub nawet przedakcesyjnymi umowami międzynarodowymi). Odmowa nadania skuteczności prawu UE przez sąd konstytucyjny rodzi jednak możliwość wszczęcia postępowania przeciwko państwu za naruszenie traktatów<sup>31</sup>.

## 1.2. Zasada pierwszeństwa a sądy krajowe państw członkowskich

Z perspektywy konstytucji państw członkowskich sądy krajowe rozstrzygają spory na podstawie przepisów krajowych, a sędzia krajowy jest związany konstytucją i ustawą<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Por. wyrok niemieckiego FSK z 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, w sprawie traktatu lizbońskiego.

<sup>28</sup> Por. wyrok francuskiej Rady Konstytucyjnej z dnia 9 kwietnia 1992 r., nr 92-3008 DC, w sprawie traktatu z Maastricht i z dnia 31 grudnia 1997 r., nr 97394 DC, w sprawie traktatu amsterdamskiego.

<sup>29</sup> Por. wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania, P 1/05. Dla odmiany, jak podkreśla W. Sadurski, eurosceptyczny wynik tego wyroku kontrastował z eurozycziwym tonem jego uzasadnienia. W. Sadurski, *op. cit.*, s. 125.

<sup>30</sup> Por. wyrok czeskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12, w sprawie słowackich emerytur. J. Komárek, *Czech Constitutional Court Playing with Matches: The Czech Constitutional Court Declares Judgment of the Court of Justice of the EU Ultra vires*, „European Constitutional Law Review” 2012, vol. 8, s. 323.

<sup>31</sup> G. Anagnostaras, *Activation of the Ultra Vires Review: The Slovak Pensions Judgment of the Czech Constitutional Court*, „German Law Journal” 2012, nr 14 (7), s. 959–973.

<sup>32</sup> Por. art. 178 ust. 1 Konstytucji RP.

Z perspektywy Unii Europejskiej sądy krajowe to sądy unijne, które mają obowiązek stosowania prawa Unii Europejskiej, a nawet nadania mu pierwszeństwa nad przepisami krajowymi (łącznie z przepisami konstytucyjnymi) w przypadku kolizji, której nie można usunąć przez wykładnię przyjazną prawu unijnemu<sup>33</sup>. Sądy krajowe stanowią więc ważny element struktury organizacyjnej Unii Europejskiej, gdyż zapewniają skuteczność prawa UE. Argument skuteczności jest dodatkowo wzmocniony nadrzędną wartością, jaką jest – zarówno w Unii Europejskiej, jak i we wszystkich jej państwach członkowskich – ochrona praw jednostki. Sądy krajowe odgrywają ważną rolę również w tym względzie, zapewniając jednostkom ochronę uprawnień wynikających bezpośrednio z prawa UE.

Ryzyko konfliktu między porządkiem unijnym i krajowym osłabia jednak to, że prawo UE i prawo państw członkowskich mają różny zakres przedmiotowy, co jest konsekwencją zasady przekazania kompetencji UE tylko w niektórych wyraźnie oznaczonych dziedzinach oraz domniemania posiadania kompetencji do określania własnych kompetencji przez państwa (*Kompetenz-Kompetenz*). W rezultacie można wyróżnić:

- 1) obszary obowiązywania prawa UE, które pokrywają się z zakresem obowiązywania przepisów krajowych – wcześniejszych lub późniejszych (implementujących przepisy unijne),
- 2) obszary obowiązywania prawa UE, które nie pokrywają się z zakresem obowiązywania przepisów krajowych z uwagi na ich brak (brak implementacji przepisów unijnych),
- 3) obszary, w których obowiązują jedynie przepisy krajowe z uwagi na brak kompetencji UE do wydawania przepisów w tych obszarach lub z uwagi na brak przyjęcia przepisów w obszarach, w których UE ma kompetencje do ich wydania.

Niewątpliwie sędzia krajowy może doświadczać trudności z ustaleniem zakresu obowiązywania przepisów prawa UE, z dokonaniem wykładni przepisów prawa UE (wobec braku lub nieznaności orzecznictwa TSUE) oraz prounijnej wykładni przepisów krajowych. Tym większa trudność wiąże się z obowiązkiem odmowy zastosowania przepisów krajowych, których kolizja z przepisami UE nie daje się usunąć w drodze prounijnej wykładni. Sąd krajowy, który zasadniczo powołany jest do stosowania prawa krajowego, nie tylko bowiem powinien współstosować przepisy UE, ale także orzekać bezpośrednio na ich podstawie, jeżeli brak jest przepisów krajowych w danym obszarze lub przepisy te są niezgodne z przepisami UE<sup>34</sup>. Trudność wywiązania się z tego

<sup>33</sup> Zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji „Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”.

<sup>34</sup> E. Łętowska, *Sędziowie wobec prawa europejskiego (tezy)*, [w:] E. Popławska, *op. cit.*, s. 229–238.

obowiązku polega przede wszystkim na ustaleniu zakresu prawa UE w jego aspekcie podmiotowym, przedmiotowym i temporalnym<sup>35</sup>.

Dodatkowo sąd krajowy może mieć wątpliwości w związku z koniecznością stosowania nie tylko traktatów, ale także zasad ogólnych prawa UE<sup>36</sup> czy praw podstawowych gwarantowanych w Karcie Praw Podstawowych UE (dalej jako KPP), ze względu na istniejący w tej Karcie podział na prawa, wolności i zasady<sup>37</sup>. W kontekście Karty Praw Podstawowych UE należy rozważyć kwestię bezpośredniego skutku jej przepisów. O ile zasady zawarte w KPP nie mają bezpośredniego skutku, choć można się na nie powoływać w sądzie w celu kontroli legalności lub ustalenia wykładni aktów prawodawczych i wykonawczych wdrażających te zasady, to walor ten mają niewątpliwie prawa i wolności<sup>38</sup>. Inne problemy mogą pojawić się z ustaleniem, czy przepis UE jest wystarczająco jasny i precyzyjny, aby nadawać się do bezpośredniego stosowania przez sąd krajowy, zwłaszcza gdy jest to przepis dyrektywy, nie minął jeszcze okres na jego

<sup>35</sup> Por. D. Miąsik, *Rola krajowego sędziego w stosowaniu dyrektyw UE o zakazie dyskryminacji: relacja krajowych porządków prawnych i pytań prejudycjalnych, materiały z seminarium dla przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości, ERA 28-29 listopada 2013 r.*, prezentacja dostępna na stronie: [http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/10\\_Preliminary\\_ruling\\_procedure/2013\\_Miasik\\_PL.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/10_Preliminary_ruling_procedure/2013_Miasik_PL.pdf) [dostęp: 01.12.2014 r.]

<sup>36</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 *Kücükdeveci*, Zb. Orz. 2010, s. 365, pkt 50–51.

<sup>37</sup> Protokół nr 30 do Traktatu z Lizbony przewiduje, że nadanie mocy obowiązującej Karcie Praw Podstawowych równej traktatom „nie rozszerza zdolności [...] żadnego sądu lub trybunału Polski [...] do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski [...] są niezgodne w podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone”. Należy zatem zauważyć, że prawa, wolności i zasady potwierdzone w KPP stanowią w dużym zakresie powtórzenie praw i wolności gwarantowanych na gruncie Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Praw i Wolności lub zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej. Z tego powodu sądy polskie mają prawo (i obowiązek) ich bezpośredniego stosowania z pominięciem sprzecznych przepisów ustawowych. Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 436. W pozostałym zakresie postanowienia Protokołu nr 30 również nie wykluczają bezpośredniego stosowania przepisów KPP zarówno przez TSUE, jak i każdy sąd krajowy. Oznacza to, że TSUE może orzekać nawet w odniesieniu do państw, które przyłączyły się do protokołu, że przepisy KPP stoją w sprzeczności z ich prawem lub praktyką krajową. Poza tym każdy sąd lub organ krajowy może odmówić stosowania przepisów lub praktyki krajowej, jeżeli uzna, że jest sprzeczna z przepisami Karty. Por. wyrok TSUE z dnia 21 grudnia 2012 r. w sprawie C-411/10 *N.S.* i C-493/10 *M.E.*, Zb. Orz. 2011, s. 13905, pkt 119–120 („119. [...] protokół (nr 30) nie podważa zastosowania karty wobec Zjednoczonego Królestwa czy wobec Polski, co znajduje potwierdzenie w motywach tego protokołu. Tak więc, zgodnie z motywem 3 protokołu (nr 30) art. 6 TUE stanowi, że karta jest stosowana i interpretowana przez sądy Polski i Zjednoczonego Królestwa w ścisłej zgodności z wyjaśnieniami, o których mowa w tym artykule. Ponadto zgodnie z motywem 6 wspomnianego protokołu karta potwierdza prawa, wolności i zasady uznawane w Unii oraz sprawia, że są one bardziej widoczne, nie tworzy jednak nowych praw ani zasad. 120. W takiej sytuacji art. 1 ust. 1 protokołu (nr 30) potwierdza treść art. 51 karty dotyczącego jej zakresu stosowania, a nie ma na celu zwolnienia Rzeczypospolitej Polskiej i Zjednoczonego Królestwa z obowiązku przestrzegania postanowień karty ani uniemożliwienia sądom i trybunałom w tych państwach członkowskich czuwania nad przestrzeganiem tych postanowień”).

<sup>38</sup> Art. 52 ust. 5 KPP.



implementację, a spór krajowy toczy się między podmiotami prywatnymi<sup>39</sup>. W tej sytuacji ułatwieniem dla sądu krajowego może być instytucja pytań prejudycjalnych, czyli pytań o ważność lub wykładnię przepisów UE w związku z zawisłą sprawą<sup>40</sup>.

Z drugiej strony sąd krajowy może doświadczać problemów nie tylko w związku z obowiązkiem bezpośredniego stosowania prawa UE, ale także w związku z obowiązkiem bezpośredniego stosowania konstytucji lub uwzględnienia stanowiska sądu konstytucyjnego dotyczącego zgodności ustaw z konstytucją. W praktyce mogą wystąpić sytuacje, w których obowiązująca wykładnia przepisów UE ustalona w orzecznictwie TSUE pozwala stwierdzić w związku z obowiązującą wykładnią przepisów krajowych ustaloną w orzecznictwie sądu konstytucyjnego, że:

- 1) przepisy pierwotnego prawa UE są sprzeczne z konstytucją<sup>41</sup>,
- 2) przepisy wtórnego prawa UE są sprzeczne z konstytucją,
- 3) przepisy pierwotnego prawa UE są zgodne z konstytucją, ale sprzeczne z ustawą<sup>42</sup>,
- 4) przepisy wtórnego prawa UE są zgodne z konstytucją, ale sprzeczne z ustawą.

Z perspektywy UE we wszystkich sytuacjach sąd krajowy powinien zastosować prawo UE z pominięciem przepisów krajowej konstytucji<sup>43</sup> lub ustawy. Z perspektywy krajowej w sytuacji 1)–4) sąd krajowy powinien zadać pytanie prawne do sądu konstytucyjnego, aby potwierdzić swoją wątpliwość. W niektórych państwach sąd konstytucyjny może się jednak uznać za niewłaściwy do badania pytań w sytuacji 2) i 4). Co istotne, zarówno sąd krajowy, jak i TSUE będzie musiał wyraźnie określić zakres obowiązywania przepisów unijnych. W przypadku gdy zakres obowiązywania przepisów unijnych

<sup>39</sup> W opinii Rzecznika Generalnego z dnia 18 lipca 2013 r. do sprawy C-176/12 *AMS* znalazła się propozycja, by jednostka w sporze z prywatnym pracodawcą przed sądem krajowym mogła się bezpośrednio powołać na prawo podstawowe gwarantowane w KPP, które zostało dodatkowo skonkretyzowane w dyrektywie, a sąd krajowy jest upoważniony do odstąpienia od zastosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych ze wskazanymi powyżej normami prawa Unii.

<sup>40</sup> Por. C-106/77 *Simmenthal* i postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006, P 37/05.

<sup>41</sup> W Polsce o zgodności tej orzeka TK na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji RP.

<sup>42</sup> W Polsce o zgodności ustawy z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, orzeka TK na podstawie art. 188 pkt 2 Konstytucji RP.

<sup>43</sup> Wyrok ETS z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 *Kreil przeciwko Niemcom*, Zb. Orz. 2000, s. 69 („Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy sprzeciwia się stosowaniu przepisów krajowych takich jak w prawie niemieckim, które wykluczają w sposób ogólny dostęp kobiet do posad wojskowych związanych z użyciem broni i które dopuszczają jedynie ich dostęp do służby w formacjach medycznych i orkiestrach wojskowych”). W wyniku tego wyroku zmieniony został art. 12a ust. 4 niemieckiej konstytucji, który brzmiał: „Jeżeli w stanie obrony zapotrzebowanie na cywilne świadczenia służbowe w cywilnej służbie sanitarnej i zdrowia oraz w stałych, miejscowych szpitalach wojskowych nie może być pokryte w drodze ochotniczej, to mogą być przez ustawę lub na podstawie ustawy pociągnięte do tych świadczeń kobiety od ukończonego osiemnastego do ukończonego pięćdziesiątego piątego roku życia. *W żadnym wypadku nie mogą one pełnić służby z bronią w ręku* [wyróżnienie A.Ś-S.]”. Obecnie ostatnie zdanie brzmi: „W żadnym wypadku nie mogą one zostać zobowiązane do pełnienia służby z bronią w ręku”.

nie pokrywa się z obowiązywaniem przepisów krajowych, nie ma podstawy do stwierdzenia ich niezgodności<sup>44</sup>.

Zgodnie utrwalonym orzecnictwem TSUE zadanie pytania prejudycjalnego nie może być ograniczone obowiązkiem wystąpienia z pytaniem prawnym do sądu konstytucyjnego<sup>45</sup>. Stanowisko to potwierdza wyrok w sprawie *Küçükdeveci*:

„54. Przyznane [...] sądowi krajowemu w art. 267 akapit drugi TFUE uprawnienie do domagania się, przed odstąpieniem od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii, wykładni Trybunału dokonanej w trybie prejudycjalnym, nie może jednak przekształcić się w obowiązek wynikający z tego, że prawo krajowe nie pozwala temu sądowi na niestosowanie przepisu krajowego, który uważa za spreczny z konstytucją, jeżeli wcześniej trybunał konstytucyjny nie stwierdził jego niekonstytucyjności. Na podstawie bowiem zasady pierwszeństwa prawa Unii, z której korzysta także zasada niedyskryminacji ze względu na wiek, uregulowanie krajowe, które wchodzi w zakres zastosowania prawa Unii, a jest z nim spreczne, nie powinno być stosowane (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Mangold*, pkt 77).

55. Z powyższych rozważań wynika, że sąd krajowy, rozpoznając spór między jednostkami, nie jest zobowiązany do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię zasady niedyskryminacji ze względu na wiek skonkretyzowanej w dyrektywie 2000/78 przed odstąpieniem od stosowania przepisu prawa krajowego, który uważa za spreczny z tą zasadą, lecz ma takie uprawnienie. Fakultatywność takiego zwrócenia się do Trybunału jest niezależna od szczegółowego trybu, którego sąd krajowy powinien przestrzegać na podstawie prawa krajowego przy odstępowaniu od stosowania przepisu krajowego, który uważa za spreczny z Konstytucją<sup>46</sup>.

Jednocześnie krajowe sądy ostatniej instancji – jeżeli postrzegają się jako rywale sądów konstytucyjnych – są skłonne twierdzić, że w sytuacji 3)–4) sądy krajowe mogą bezpośrednio stosować przepisy prawa UE i konstytucji, z pominięciem ustawy i bez

<sup>44</sup> Por. postanowienie niemieckiego FSK z dnia 27 marca 2002 r., 2 BvL 2/02, o niedopuszczalności pytania prawnego dotyczącego zgodności z konstytucyjną zasadą równości kobiet i mężczyzn oraz dyrektywą 76/207/EWG obowiązku służby wojskowej nałożonego przez ustawę federalną tylko na mężczyzn oraz wyrok TSUE z dnia 11 marca 2003 r. w sprawie C-186/01 *Alexander Dory przeciwko Niemcom*, Zb. Orz. 2003, s. 2479, w którym uznał, że prawo wspólnotowe nie obejmuje aspektów związanych z obroną państwa i organizacją sił zbrojnych, w tym z organizacją obowiązkowej służby wojskowej.

<sup>45</sup> Wyrok ETS z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie *Mecanarte*, Zb. Orz. 1991, s. 3277 (jeżeli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, że przepis krajowy jest nie tylko spreczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego następuje w drodze obligatoryjnej skargi do TK, nie pozbawia go uprawnienia lub nie zwalnia z obowiązku – przewidzianych w art. 267 TFUE – polegających na wystąpieniu do Trybunału z pytaniami o wykładnię lub ocenę ważności prawa Unii).

<sup>46</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie C-555/07 *Küçükdeveci*, Zb. Orz. 2010, s. 365.

konieczności zwracania się do sądów konstytucyjnych z pytaniem prawnym<sup>47</sup>. Co więcej, zamiast wystąpić z pytaniem prawnym do sądu konstytucyjnego sądy krajowe mogą wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, podważając wcześniejsze orzecznictwo sądu konstytucyjnego w kwestii zgodności prawa krajowego (implementującego prawo UE) z konstytucją. Jak wynika z doświadczeń państw członkowskich, sądy najwyższe są bardziej skłonne zaakceptować zasadę pierwszeństwa prawa unijnego nad całym porządkiem prawa krajowego, upatrując w niej szansę na wzmocnienie pozycji sądownictwa powszechnego lub administracyjnego<sup>48</sup>.

## 2. Pytania prejudycjalne jako gwarancja przestrzegania zasady pierwszeństwa prawa UE

Z perspektywy UE pytania prejudycjalne mają bardzo istotne funkcje związane z zapewnieniem spójności i efektywności porządku prawa unijnego<sup>49</sup>, a także z zapewnieniem jednostkom ochrony ich praw gwarantowanych w prawie UE<sup>50</sup>. Należy podkreślić, że skierowanie przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego do TSUE stanowi pośrednią drogę dostępu do Trybunału dla jednostek, którym przepisy traktatów gwarantują jedynie możliwość złożenia skargi na akty, których dana jednostka jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie<sup>51</sup> na oraz skargi odszkodowawczej<sup>52</sup>.

Art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że:

1. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym:

<sup>47</sup> Por. np. postanowienie NSA z dnia 31 marca 2010 r. I FSK 608/09 określające granice pominięcia ustawy implementującej przepisy unijnej dyrektywy („gdy porównanie treści transponowanego przepisu dyrektywy unijnej z unormowaniem krajowym wskazuje, że nadanie uregulowaniu krajowemu znaczenia wynikającego z bezwarunkowej i precyzyjnej normy unijnej prowadziłoby do sprzeczności z gramatycznym brzmieniem przepisu krajowego, sąd powinien – jeśli podatnik domaga się zastosowania tej normy w sposób określony w dyrektywie – odmówić zastosowania normy prawa krajowego i umożliwić mu skorzystanie z prawa wspólnotowego. Jeśli jednak podatnik uznaje za korzystniejsze zastosowanie wadliwie sformułowanej w procesie transpozycji normy krajowej, brak jest podstaw do dokonywania wykładni prowsólnotowej tej normy i nakładania na podatnika obowiązków wynikających z samej dyrektywy”).

<sup>48</sup> Por. E. Piontek, *op. cit.*, s. 575.

<sup>49</sup> Wyrok ETS z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie C-166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf*, Zb. Orz. 1974, s. 33.

<sup>50</sup> C-26/62 *Van Gend en Loos*.

<sup>51</sup> Art. 263 ust. 4 TFUE. Por. B. Wägenbaur, *Court of Justice of the European Union, Commentary on Statute and Rules of Procedure*, Oxford 2013, s. 316–362, A. Dashwood [et al.], *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Oxford 2011, s. 209–231, M. Broberg, N. Fenger, *Preliminary References for the Court of Justice*, Oxford 2010, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007, s. 97–166.

<sup>52</sup> Art. 268 w związku z art. 340 TFUE.

- a) o wykładni Traktatów,
  - b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii.
2. W przypadku, gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.
  3. W przypadku, gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.
  4. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, Trybunał stanowi w jak najkrótszym terminie.

Art. 267 TFUE tworzy podstawy bezpośredniej współpracy pomiędzy TSUE a sądami krajów członkowskich, a postępowanie prejudycjalne ma charakter niesporny. Dzięki procedurze prejudycjalnej TSUE ma możliwość zapewnienia jednolitości stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich<sup>53</sup>.

Tryb prejudycjalny może zostać uruchomiony przez każdy sąd i trybunał krajowy w celu uzyskania wiążącej wykładni prawa UE (prawa pierwotnego i pochodnego) albo zbadania zgodności aktów prawa pochodnego z prawem pierwotnym<sup>54</sup>. Co więcej, prawo krajowe, ani utrwalona praktyka sądowa nie może wyłączać lub ograniczać uprawnień sędziego do złożenia pytania prejudycjalnego. Sama ocena potrzeby wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy leży tylko i wyłącznie w gestii tego sądu<sup>55</sup>, który

<sup>53</sup> TSUE odmawia udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne jedynie wtedy, gdy żądana wykładnia prawa unijnego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu toczącego się przed sądem krajowym, lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy TSUE nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby odpowiedzieć na postawione mu pytania. Por. np. wyrok ETS z dnia 13 marca 2001 r. w sprawie C-379/98 *Preussen Elektra*, Zb. Orz. 2001, s. 2099, pkt 39.

<sup>54</sup> Pytania prejudycjalne mogą zarówno dotyczyć wykładni przepisów wszystkich traktatów, jak też ważności i wykładni aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych UE, włącznie z zaleceniami. Pytania mogą również dotyczyć wykładni (w tym pytania o bezpośredni skutek) przepisów umów międzynarodowych zawartych między UE i państwami trzecimi lub innymi organizacjami międzynarodowymi, gdyż mają one status aktu instytucji, która ją zawarła.

<sup>55</sup> Wyrok ETS z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-544/07 *Rüffler*, Zb. Orz. 2009, s. 3389, pkt 36 („zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [...] wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału. W związku z tym, jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia”).

nie jest związany wnioskami stron postępowania<sup>56</sup>. Jednocześnie sąd odmawiający zadania pytania prejudycjalnego bierze na siebie ryzyko błędnego zastosowania prawa UE, co uprawnia jednostkę poszkodowaną tym działaniem (zaniechaniem) do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym przeciwko państwu<sup>57</sup>. W orzecznictwie niektórych sądów konstytucyjnych niespełnienie obowiązku sądu krajowego, od którego orzeczeń nie przysługuje żaden środek odwoławczy, a które nosi cechy arbitralności, stanowi jednocześnie naruszenie prawa dostępu do sądu<sup>58</sup>. W Polsce natomiast Sąd Najwyższy uznał, że wyrok sądu krajowego sprzeczny z wykładnią TSUE jest dotknięty wadliwością skutkującą uznaniem go za orzeczenie niezgodne z prawem<sup>59</sup>.

Wystąpienie sądu krajowego do TSUE z pytaniem prejudycjalnym zawiesza do czasu wydania przez niego wyroku postępowanie sądowe w zawisłej sprawie. W sprawach, gdzie czas rozpatrzenia sprawy przez sąd jest istotny, strona postępowania może negować potrzebę zawieszenia sprawy na czas rozpatrzenia pytania wstępnego skierowanego do TSUE. Aspekt temporalny ma ważne znaczenie dla rozważenia przez sąd, czy środek prawny, jakim jest pytanie prejudycjalne, jest niezbędny w danym postępowaniu<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> Zgodnie z orzecznictwem TSUE sąd ostatniej instancji nie ma obowiązku zadania pytania, jeśli: (a) poprzednie orzeczenia Trybunału wyjaśniły już podnoszoną kwestię (*acte éclairé*), jednakże w takim przypadku sąd krajowy ma pozostawioną swobodę zadania pytania, jeśli chce skłonić Trybunał do ponownego przemyślenia kwestii, zob. wyrok ETS z dnia 27 marca 1963 r. w sprawach C-28-30/62 *Da Costa*; lub (b) właściwe zastosowanie prawa UE jest rzeczą oczywistą, niepozostawiającą żadnych uzasadnionych wątpliwości (*acte claire*), zob. wyrok ETS z dnia 6 października 1982 r. w sprawie C-283/81 *CILFIT*. Jednakże zanim sąd krajowy dojdzie do takiego wniosku, musi być przekonany, że tak samo oczywiste zastosowanie prawa UE w danej kwestii będzie dla sądów krajowych innych państw członkowskich i dla samego TSUE.

<sup>57</sup> Por. wyroki ETS z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-224/01 *Köbler*, Zb. Orz. 2003, s. 10239, i z 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 *Traghetti*, Zb. Orz. 2006, s. 5177. Państwo członkowskie nie poniesie odpowiedzialności za działanie sądu krajowego, który błędnie, lecz w dobrej wierze uznał, że zostały spełnione kryteria CILFIT i zaniechał zadania pytania prejudycjalnego. Państwo członkowskie będzie jednak oczywiście odpowiedzialne, jeśli będzie widoczne, iż sąd krajowy celowo i niewłaściwie zinterpretował kryteria CILFIT, by uniknąć zadania pytania prejudycjalnego.

<sup>58</sup> Por. wyroki FSK w sprawie *Solange II*, a także z 8 kwietnia 1987 r., BvR 687/85, w sprawie *Kloppenburg* oraz z 9 stycznia 2001 r., 1 BvR 1036/99, w sprawie *Rinke* (sąd ostatniej instancji, który nie zamierza zastosować się do wyroku TSUE wydanego w związku z pytaniem prejudycjalnym sądu niższej instancji, ma obowiązek ponownie zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Por. M. Navratilova, *The preliminary ruling before the Constitutional Court*, <http://www.law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/mezinaro/navratilova.pdf> [dostęp: 01.12.2014 r.].

<sup>59</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 grudnia 2009 r., I BU 6/09. Por. D. Miąsik, *Wyrok SN z 8.12.2009 r. (I BU 6/09)*, „Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego” 2010, nr 5, s. 60–61.

<sup>60</sup> Por. wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r. w sprawie uprawnienia każdego polskiego sądu do wystąpienia z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w trybie prejudycjalnym w zakresie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, Kp. 3/08. W ocenie TK przyznanie wszystkim polskim sądom, w tym sądom orzekającym w pierwszej instancji, możliwości zwracania się do ETS z pytaniami prawnymi w zakresie ważności i wykładni aktów z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (dawnego trzeciego filara UE) nie narusza art. 45 ust. 1 Konstytucji,

Z perspektywy państw członkowskich pytania prejudycjalne mają przede wszystkim ułatwić sądom interpretację prawa UE. Sąd krajowy najczęściej zwraca się do TSUE o ustalenie zakresu przedmiotowego<sup>61</sup> lub znaczenia<sup>62</sup> poszczególnych przepisów prawa UE (np. dyrektywy). Sąd krajowy może również zadać pytanie dotyczące ważności aktów prawnych UE<sup>63</sup>, będąc jednocześnie uprawnionym do samodzielnego uznania tych aktów za w pełni ważne bez konieczności odwołania się do TSUE<sup>64</sup>. Istotne jest jednak, że sądy krajowe nie mogą samodzielnie podważać prawa wtórnego UE, chyba że TSUE uzna ich nieważność. Ponadto sędzia krajowy nie może pominąć prawa unijnego lub uznać jego nieważności tylko na podstawie złożonego wniosku przez jego państwo do TSUE o zbadanie legalności aktu, który jest przedmiotowo istotny dla danego postępowania.

Sąd krajowy nie może natomiast pytać TSUE o wykładnię prawa krajowego ani o zbadanie zgodności z prawem unijnym prawa krajowego. Jednak dozwolone jest pytanie prejudycjalne zbudowane na formule: „czy przepis xxx prawa UE stoi w sprzeczności z uregulowaniem prawa krajowego yyy?”. Ten rodzaj pytań prejudycjalnych daje TSUE okazję do wyrażenia krytyki w stosunku do przepisów krajowych i *de facto* stwierdzenia ich niezgodności w prawem UE. Należy jednak podkreślić, że TSUE dokonuje oceny przepisu prawa krajowego tylko w sposób pośredni, tj. w związku z wykładnią przepisów UE. Skutkiem wyroku TSUE stwierdzającego sprzeczność między przepisami krajowymi a przepisami prawa UE nie jest uchylenie mocy prawnej tych pierwszych, ale obowiązek odmowy ich zastosowania przez sąd krajowy nawet wbrew stanowisku sądu konstytucyjnego.

Należy podkreślić, że wyrok wydany przez TSUE wiąże sąd pytający w danej sprawie, a także inne sądy rozpatrujące tę sprawę w wyniku wniesienia środków odwoławczych. W tym zakresie orzeczenie prejudycjalne ma skutek *inter partes*. Sąd zadający pytanie prejudycjalne ma obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa UE zgodnie z interpretacją TSUE, co może wymagać odmowy zastosowania krajowej normy

---

czyli prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. TK uznał procedurę prejudycjalną jako element skutecznej ochrony sądowej jednostek w UE. Odrzucił tym samym zarzut „nieuzasadnionej” zwłoki, spowodowanej zwieszeniem postępowania i oczekiwania na odpowiedź ETS. Podkreślił przy tym korzyści, jakie mogą wynikać z możliwości zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym przez każdy sąd dla pokrzywdzonych lub oskarżonych.

<sup>61</sup> Por. np. wyroki ETS z dnia 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C-267/06 *Maruko*, Zb. Orz. 2008, s. 1757 i z dnia 23 września 2008 r. w sprawie C-427/06 *Bartsch*, Zb. Orz. 2008, s. 7245.

<sup>62</sup> Por. np. wyroki ETS/TSUE z dnia 16 marca 2006 r. w sprawie C-13/05 *Chacon Navas*, Zb. Orz. 2006, s. 6467 i z dnia 11 kwietnia 2013 w sprawach C-335/11 i C-337/11 *HK Danmark*, Zb. Orz. 2013, s. 5603.

<sup>63</sup> W tej sytuacji stosowanie art. 267 TFUE nie służy lepszemu zrozumieniu aktów prawa UE, ale kwestionowaniu ich obowiązywania. Tym sposobem procedura pytań prejudycjalnych jest komplementarna w stosunku do procedury bezpośredniej kontroli legalności aktu.

<sup>64</sup> Wyrok ETS z dnia 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85 *Foto Frost*.

prawnej sprzecznej z prawem UE. Co więcej, inne sądy są uprawnione, by traktować prejudykat TSUE jako miarodajny i tym samym nie wnosić pytania dotyczącego tej samej kwestii przed TSUE<sup>65</sup>. W tym sensie wykładnia przepisów prawa UE ustalona w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne wiąże wszystkie sądy, czyli wywołuje skutki *erga omnes*. Przyjmuje się też, że orzeczenia prejudycjalne wywołują skutki *ex tunc*<sup>66</sup>, czyli od wejścia w życie środka prawnego, którego dotyczą, chyba że skutki temporalne zostały inaczej określone w tym orzeczeniu. Podobnie orzeczenie stwierdzające nieważność aktu prawa pochodnego wiąże się w innych sprawach ze skutkiem *erga omnes* i *ex tunc*. Oznacza to, że każdy inny sąd krajowy ma obowiązek uznawania tego aktu za nieważny. Jak słusznie zauważa T. Koncewicz, Trybunał traktuje swoje orzeczenia jako *de facto* precedens dla przyszłych spraw rozstrzyganych przez siebie, a także przez inne sądy krajowe. Jednocześnie sądy krajowe nie mogą odstąpić od wiążącej wykładni, nawet jeżeli w ich opinii istnieją powody przemawiające za takim odstępniem<sup>67</sup>.

Pytania prejudycjalne w polskim wymiarze sprawiedliwości nadal są instytucją mało popularną. Jak wskazują statystyki za lata 2004–2011 r., polskie sądy zainicjowały postępowanie prejudycjalne łącznie 43 razy (Sąd Najwyższy – 5, Naczelny Sąd Administracyjny – 15, a inne sądy – administracyjne i powszechne – 23 razy)<sup>68</sup>. Trybunał Konstytucyjny do tej pory nie rozważał zasadności zwrócenia się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, choć jest to teoretycznie możliwe. Jak jednak wiadomo, wiele sądów konstytucyjnych w UE nie uznaje się za „sądy” w znaczeniu artykułu 267 TFUE i odrzuca możliwość kierowania pytań do TSUE<sup>69</sup>.

<sup>65</sup> Por. art. 99 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, który określa przypadki, kiedy TSUE odpowiada na pytania prejudycjalne nie w formie wyroku, ale uzasadnionego postanowienia („Jeżeli pytanie skierowane w trybie prejudycjalnym jest identyczne z pytaniem, w którego przedmiocie Trybunał już orzekł, jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa lub jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości, Trybunał może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem”), Dz. Urz. UE L 265/1 z 29.09.2012 r.

<sup>66</sup> Wyrok TS z 4 czerwca 2009 r. w sprawie C-8/08 *T-Mobile Netherlands*, Zb. Orz. 2009, s. 4529.

<sup>67</sup> T.T. Koncewicz, „Unijna ścieżka precedensu”. Nie „czy” ale „jak”, [w:] A. Śledzińska-Simon, M. Wyrzykowski (red.), *Precedens w polskim systemie prawa*, Warszawa 2010, s. 199.

<sup>68</sup> Por. Statystyka spraw przed TSUE w roku 2012 – [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/ra2011\\_statistiques\\_cour\\_pl.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-06/ra2011_statistiques_cour_pl.pdf) [dostęp 1.12.2014 r.].

<sup>69</sup> Do tej pory tylko sądy konstytucyjne Austrii, Belgii, Hiszpanii, Irlandii, Litwy i Włoch skierowały pytania prejudycjalne do TSUE. Stanowisko polskiego TK wyraża wyrok w sprawie Traktatu akcesyjnego, w którym Trybunał orzekł, że art. 267 TFUE (dawny art. 234 TWE) jest zgodny z art. 8 ust. 1, art. 174, art. 178 ust. 1, art. 188 w związku z art. 190 ust. 1, art. 193 i art. 195 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że powinność zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym stanowi prawną konsekwencję przyjętych suwerennie zobowiązań międzynarodowych (wspólnotowych) państwa polskiego jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Ratyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu organów Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

### 3. Problem podwójnej lojalności sądów krajowych

Sądy krajowe, pełniąc jednocześnie rolę sądów UE, muszą pozostać wierne orzecznictwu TSUE oraz sądów konstytucyjnych. Pełnienie tej roli utrudnia fakt, że TSUE jako przesłankę nadrzędności prawa UE przyjął koncepcję praw podstawowych, co prowadzi do potencjalnych konfliktów między alternatywnymi interpretatorami tych praw. Mimo że w UE i w państwach członkowskich obowiązują te same tradycje konstytucyjne i zasady prawne, rozstrzyganie konkretnych spraw na poziomie UE i państw członkowskich może prowadzić do całkiem odmiennych wyników.

Problem podwójnej lojalności sądów krajowych pojawia się wtedy, gdy rozstrzygana przez nie sprawa rodzi wątpliwości – zarówno związane z wykładnią lub ważnością przepisów UE, jak i ustaleniem niezgodności prawa krajowego z prawem UE oraz koniecznością odmowy jego zastosowania. W tej sytuacji sędziowie mogą skorzystać z mechanizmu pytania prejudycjalnego do TSUE, choć nierzadko korzystają oni jednocześnie z pytań prawnych do sądów konstytucyjnych w celu ustalenia zgodności (lub niezgodności) prawa pierwotnego, prawa krajowego implementującego prawo UE lub wyjątkowo wtórnego prawa UE z konstytucją. Obydwa rodzaje pytań mogą być stosowane równoległe, aby osiągnąć ten sam cel, czyli uzyskanie pewności o zgodności (lub niezgodności) normy, która ma zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy, z prawem UE lub z krajową konstytucją. W przypadku stwierdzenia sprzeczności między normą krajową a prawem UE przez TSUE lub niekonstytucyjności normy prawa UE przez sąd konstytucyjny norma ta odpowiednio – nie będzie stosowana lub utraci moc prawną. Sędziowie krajowi postrzegają pytanie prejudycjalne i pytanie prawne jako dwa „zapasowe naboje” – bez względu na ich odmienną strukturę i charakter – których mogą użyć, aby rozwiązać sprawę<sup>70</sup>. Pozostawiają sobie także wybór, za którym autorytetem podążyć, w sytuacji, gdy stanowisko sądów konstytucyjnych i TSUE będzie się różnić.

Sądy krajowe mogą „wybrać” zasadę pierwszeństwa prawa UE przede wszystkim po to, aby odrzucić stanowisko sądów konstytucyjnych wyrażone w tej samej lub analogicznej sprawie. Dla przykładu w sprawie *Cordero Alonso* sędzia krajowy miał do wyboru, czy kierować się wyrokiem hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego czy ETS<sup>71</sup>. Trybunał Konstytucyjny uznał tę samą ustawę za konstytucyjną<sup>72</sup>, a ETS za sprzeczną z zasadą niedyskryminacji<sup>73</sup>. Sędzia zdecydował zadać ponowne pytanie prejudycjalne dotyczące określenia znaczenia i zakresu zasady niedyskryminacji w prawie

<sup>70</sup> G. Martinico, *Multiple loyalties and dual preliminary: The pains of being a judge in a multinational order*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, nr 10(3), s. 891.

<sup>71</sup> Wyrok ETS z dnia 7 września 2006 r. w sprawie C-81/05 *Cordero Alonso*, Zb. Orz. 2006, s. 7569.

<sup>72</sup> Wyrok hiszpańskiego TK z 25 października 1993, 306/1993.

<sup>73</sup> Wyrok ETS z dnia 12 grudnia 2002 w sprawie *Rodriguez Caballero*, Zb. Orz. 2002, s. 11915.



UE. W swoim wyroku ETS odwołał się do doktryny Simmenthal i zasady autonomii prawa UE. Domagał się niestosowania ustawy niezgodnej z prawem UE, proponując zupełnie inną interpretację zasady niedyskryminacji niż hiszpański Trybunał Konstytucyjny. Co istotne, stwierdził, że przepisy krajowe, które są zgodne z konstytucją, muszą zostać uchylone w przypadku ich niezgodności z prawem UE<sup>74</sup>.

W sprawie *Winner Wetten* niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny uznał w 2006 r., że ustawodawstwo dotyczące monopolu państwowego w zakresie zakładów sportowych narusza konstytucyjną gwarancję wolności pracy<sup>75</sup>. Postanowiono jednak pozostawić te przepisy w mocy do końca 2007 r., aby do tego czasu przyjęto nowe przepisy zgodne ze standardem konstytucyjnym. W sprawie zainicjowanej pytaniem prejudycjalnym sądu administracyjnego w Kolonii, przed którym toczyła się sprawa prywatnej spółki oferującej zakłady sportowe, ETS zdecydował, że nie należy stosować niekonstytucyjnych przepisów, które nadal pozostawały w mocy, z uwagi na nadrzędność prawa UE<sup>76</sup>. „Jest bowiem niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa UE”<sup>77</sup>.

Analogiczny problem pojawił się w sprawie *Filipiak*<sup>78</sup>. Jeszcze przed wyrokiem TSUE, w 2007 r. polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych narusza zasady równości oraz społecznej sprawiedliwości zawarte w Konstytucji RP<sup>79</sup>. Jednocześnie Trybunał zdecydował przesunąć utratę mocy obowiązującej badanych przepisów do 30 listopada 2008 r. W wyniku pytania prejudycjalnego zadanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu ETS przypomniał, że nadrzędność prawa wspólnotowego nakazuje sądom krajowym stosować prawo wspólnotowe oraz odrzucić stosowanie przepisów niezgodnych ze wspólnotową

<sup>74</sup> Por. pkt 3 sentencji w sprawie *Cordero Alonso* „Sąd krajowy powinien nie stosować przepisu krajowego, jeżeli przepis ten, naruszając zasadę równości w rozumieniu, jakie nadaje jej wykładnia Trybunału, wyłącza zapłatę przez właściwą instytucję udzielającą gwarancji odszkodowania z tytułu ustania umowy o pracę, przyznanego w ugodzie zawartej pomiędzy pracownikiem i pracodawcą w obecności sędziego i zatwierdzonej przez sąd”.

<sup>75</sup> Wyrok niemieckiego FSK z 28 marca 2006 r., 1 BvR 1054/01, w sprawie bawarskiej ustawy implementującej ustawę o monopolu państwowym z zakresie zakładów państwowych.

<sup>76</sup> Wyrok ETS z dnia 8 września 2010 r. w sprawie C-409/06 *Winner Wetten*, Zb. Orz. 2010, s. 8015.

<sup>77</sup> *Ibidem*, C-408/06 *Winner Wetten*, pkt 61.

<sup>78</sup> Wyrok TSUE z 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*. Por. P. Miłkaszewicz, *Pytanie prejudycjalne do TS oparte na wadliwej wykładni prawa krajowego dokonane przez sąd pytający*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 41.

<sup>79</sup> Wyrok TK z dnia 7 listopada 2007 r., K 18/06 („zakresie w jakim sporne przepisy podatkowe odmawiają podatnikom, o których mowa w art. 27 ust. 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, możliwości odliczenia od dochodu i od podatku należnego z tytułu działalności wykonywanej poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, w sytuacji gdy składki te nie zostały odliczone w państwie członkowskim, na terenie którego ta działalność była wykonywana, przepisy te są niezgodne z zasadą równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z zasadą sprawiedliwości społecznej, o której mowa w art. 2 Konstytucji).

zasadą swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług niezależnie od wyroków krajowych sądów konstytucyjnych<sup>80</sup>.

W sprawie *Melki* francuska Rada Stanu skierowała natomiast do TSUE pytanie prejudycjalne dotyczące w istocie tego, czy prawo krajowe może wymagać, aby sądy przyznawały pierwszeństwo orzeczeniom Rady Konstytucyjnej przed orzeczeniami prejudycjalnymi TSUE. W szczególności Trybunał miał ocenić, „czy art. 267 [TFUE] stoi na przeszkodzie przepisom ustawowym, takim jak art. 23-2 akapit drugi i 23-5 akapit drugi zarządzenia nr 58-1067 z dnia 7 listopada 1958 r., wprowadzone ustawą organiczną nr 2009-1523 z dnia 10 grudnia 2009 r., w zakresie w jakim nakładają na sądy obowiązek rozstrzygnięcia w trybie priorytetowym o skierowaniu do Rady Konstytucyjnej podniesionego przed nimi pytania prawnego o zgodność z konstytucją, w sytuacji gdy takie pytanie dotyczy niezgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego z uwagi na jego niezgodność z prawem Unii?”<sup>81</sup>.

TSUE odpowiedział na to pytanie pozytywnie. Co istotne, orzeczenie prejudycjalne uwzględniało interpretację przedmiotowej ustawy dokonaną przez Radę Konstytucyjną kilka tygodni wcześniej<sup>82</sup>. Interpretacja ta pozostawała natomiast zgodna z kluczowym wyrokiem Trybunału w sprawie *Simmenthal*. W wyniku tej wymiany TSUE uznał, że w gestii pytającego sędziego leży ocena czy krajowe przepisy mogą być interpretowane w zgodzie z prawem UE. Ostatecznie Rada Stanu odmówiła zadania pytania prawnego do Rady Konstytucyjnej.

ETS zauważył jednocześnie, że przepisy krajowe, które wprowadzają wpadkową kontrolę zgodności z konstytucją ustaw krajowych, są zgodne z art. 267 TFUE, o ile sądy krajowe zachowują swobodę:

- zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z każdym pytaniem prejudycjalnym, jakie uważa za niezbędne i to na każdym etapie postępowania, nawet po zakończeniu postępowania wpadkowego w sprawie kontroli zgodności z konstytucją,

<sup>80</sup> W sentencji wyroku TSUE stwierdził, że: „(1) Artykuły 43 TWE i 49 TWE sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego podatnik będący rezydentem może dochodzić, po pierwsze, odliczenia od podstawy opodatkowania kwoty składek na ubezpieczenie społeczne zapłaconych w trakcie roku podatkowego, i po drugie, obniżenia należnego podatku o kwotę składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych w tym okresie, tylko wtedy gdy rzeczony składki zostały zapłacone w państwie członkowskim opodatkowania, podczas gdy takich korzyści odmawia się, gdy składki zostały zapłacone w innym państwie członkowskim, nawet wówczas gdy nie zostały one odliczone w tym ostatnim państwie członkowskim. (2) W tych okolicznościach zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”.

<sup>81</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2010 r. w sprawach C-188/10 *Aziz Melki* i C-189/10 *Sélim Abdeli*, Zb. Orz. 2010, s. 5667.

<sup>82</sup> Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej z 12 maja 2010 r., 2010-605 DC.

- stosowania wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia tymczasowej ochrony sądowej praw gwarantowanych w porządku prawnym Unii oraz
- odstąpienia od stosowania, po zakończeniu takiego postępowania wпадkowego, tego krajowego przepisu ustawowego, jeżeli uważa go za sprzeczny z prawem Unii<sup>83</sup>.

W sprawie *Melki* Trybunał zaprzeczył też, aby orzeczenie sądu konstytucyjnego o niezgodności z konstytucją przepisów implementujących dyrektywę miało jakiegokolwiek skutki dla ważności wspólnotowej dyrektywy. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia doktryny *Foto-Frost*.

Z kolei w sprawie *Berlusconi* włoski Sąd Konstytucyjny oczekiwał na odpowiedź ETS, przygotowując się na decyzję, która potencjalnie mogłaby być niezgodna z jedną z podstawowych zasad włoskiego prawa, zasadą *favor rei*. Opóźniając wydanie orzeczenia do czasu zajęcia stanowiska przez ETS w sprawie pytania prejudycjalnego, Sąd Konstytucyjny faktycznie chciał zarezerwować sobie prawo do ostatniego słowa w tej kwestii (np. ostatecznie mógłby uznać, że wyrok ETS narusza prawa podstawowe). Sąd Konstytucyjny pozwolił ETS zadecydować, czy podjąć ryzyko kolizji orzeczniczej. ETS stwierdził jednak, że „(z)asada retroaktywnego stosowania kary łagodniejszej stanowi część tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim. Jest ona zatem ogólną zasadą prawa wspólnotowego, do poszanowania której zobowiązany jest sąd krajowy stosujący prawo krajowe będące implementacją prawa wspólnotowego”<sup>84</sup>. W odpowiedzi na to stanowisko ETS włoski Sąd Konstytucyjny zwrócił pytanie prawne sądowi krajowemu bez odpowiedzi<sup>85</sup>. Osiągnął przy tym dość niecodzienny efekt – uznał pierwszeństwo prawa UE, nie rezygnując z zasady nadrzędności konstytucji<sup>86</sup>. Sprawa *Berlusconi* demonstruje, że podwójna prejudycjalność jest postrzegana przez sędziów krajowych jako próba pogodzenia dwóch porządków prawnych, które choć oparte na tych samych zasadach prawnych i tradycjach konstytucyjnych, mogą być ze sobą sprzeczne.

Sprawa *Federfarma* ilustruje stanowisko sądów krajowych, które nie uznają za konieczne zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym w kwestii potencjalnej sprzeczności między prawem UE a przepisami krajowymi, jeżeli sąd konstytucyjny stwierdził już konstytucyjność przepisów krajowych. W sprawie *Federfarmy* włoski Sąd Konstytucyjny uznał za częściowo niekonstytucyjne przepisy, które zezwalały firmom farmaceutycznym na posiadanie aptek komunalnych w Mediolanie, z uwagi na naruszenie gwarancji prawa do zdrowia. Uznając część badanych przepisów za niekonstytucyjne,

<sup>83</sup> C-188-9/10 *Melki*, pkt 57.

<sup>84</sup> Wyrok ETS z dnia 3 maja 2005 r. w sprawie C-387/02 *Berlusconi i inni*, Zb. Orz. 2005, s. 3565.

<sup>85</sup> Orzeczenie włoskiego Sądu Konstytucyjnego nr 70/2006.

<sup>86</sup> G. Martinico, *op. cit.*, s. 891.

Sąd Konstytucyjny uzupełnił je dodatkową treścią normatywną (*sentenza additiva*), która następnie została uznana przez Komisję Europejską za niezgodną z traktatami, gdyż uniemożliwiała przedsiębiorstwom działającym w branży dystrybucji farmaceutycznej nabywanie udziałów w firmach zarządzających aptekami<sup>87</sup>. Włoska Rada Stanu, przed którą toczyła się przedmiotowa sprawa, nie zgodziła się jednak na odmowę stosowania przepisu w brzemieniu ustalonym przez orzeczenie Sądu Konstytucyjnego z uwagi na niezgodność z prawem UE<sup>88</sup>. Rada Stanu argumentowała, że zgodnie z doktryną CILFIT sąd ostatecznej instancji nie ma obowiązku zadania pytania prawnego, jeżeli Trybunał już wcześniej wypowiedział się w kwestii prawnej, której dotyczy pytanie, bez względu na naturę postępowania, które prowadziło do tych decyzji, nawet jeśli kwestie, o które chodzi, nie są zupełnie identyczne. W tym przypadku uznano, że w kwestii prawnej wypowiedział się wiążąco Sąd Konstytucyjny i dlatego zadawanie pytania prejudycjalnego nie miało sensu, skoro odpowiedź Trybunału luksemburskiego i tak nie mogłaby być wzięta pod uwagę. Wyrok Sądu Konstytucyjnego został bowiem wydany w celu ochrony zdrowia i stanowił barierę dla stosowania prawa UE, które miałyby być sprzeczne z ochroną konstytucyjnych praw podstawowych.

Choć przypadki odrzucenia stanowiska TSUE są raczej rzadkie, w literaturze można spotkać się z podziałem na kategorie spraw, w których sądy krajowe odrzuciły odpowiedzi TSUE. Dzielą się one na:

- 1) sprawy, w których zaistniał konflikt między prawem wspólnotowym a nadrzędnymi wartościami wynikającymi z krajowych konstytucji (tożsamość konstytucyjna)<sup>89</sup>,
- 2) sprawy, w których sąd krajowy uznał, że TSUE przekroczył swoje kompetencje (*ultra vires*)<sup>90</sup>,
- 3) sprawy, w których sądowi krajowemu nie spodobało się orzeczenie TSUE i poszukał drogi, by uniknąć zastosowania tego orzeczenia w danej sprawie<sup>91</sup>.

W sprawie *Arsenal Football Club v. Matthew Reed*<sup>92</sup> sąd krajowy odmówił zastosowania prejudykatu TSUE, ponieważ uznał, że Trybunał przekroczył swoją jurysdykcję określoną w art. 267 TFUE. Sprawa dotyczyła próby uniemożliwienia Reedowi sprzedaży szalików z oficjalnym logo Arsenalu i zastosowania dyrektywy Rady nr 89/104/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. o znakach towarowych. High Court zwrócił się z pytaniem

<sup>87</sup> Komisja Europejska, pismo z 16 marca 2005 r. w sprawie postępowania o naruszenie traktatów nr 2004/4928.

<sup>88</sup> Consiglio di Stato, sez. V, nr 4207/2005 za: G. Martinico, *op. cit.* s. 874.

<sup>89</sup> Por. np. wyroki ETS z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-36/02 *Omega*, Zb. Orz. 2004, s. 9609 i z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-2008/09 *Ilonka Sayn-Wittgenstein*, Zb. Orz. 2010, s. 13693.

<sup>90</sup> Por. wyrok niemieckiego FSK z dnia 6 lipca 2010 r. w sprawie *Honeywell Bremsbelag GmbH*, 2 BvR 2661/06.

<sup>91</sup> A. Dashwood [*et al.*], *op. cit.*, s. 223.

<sup>92</sup> [2001] 2 CMLR 23 za: *ibidem*, s. 217.

prejudycjalnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który uznał, że osoba trzecia, która używa w obrocie handlowym oznaczenia identycznego z ważnie zarejestrowanym znakiem towarowym dla towarów identycznych z tymi, dla których znak został zarejestrowany, narusza przepisy dyrektywy, a właściciel znaku towarowego może w postępowaniu przed sądem krajowym się temu sprzeciwić. Wbrew temu stwierdzeniu High Court wydał wyrok na korzyść Reeda, gdyż uznał, że TSUE przekroczył swoją jurysdykcję, ponieważ stwierdził fakty, które były niezgodne z faktami ustalonymi przez High Court przed skierowaniem pytania do TSUE. Wyrok High Court został później uchylony przez Sąd Apelacyjny, ale sprawa ta ilustruje delikatność relacji między TSUE i sądami krajowymi oraz to, jak ważny powinien być Trybunał, kiedy odpowiada na pytania prejudycjalne.

TSUE wyraźnie stwierdził, że sędzia krajowy nie zauważył ryzyka zniweczenia istotnej funkcji znaku towarowego w tego typu sprawie. Mimo to nie udało się TSUE wyrazić tego poglądu w obiektywny sposób jako wykładni przepisów dyrektywy, a zasadnicza część wyroku odnosiła się do stron sprawy zawisłej przed sądem krajowej. Sąd krajowy powinien jednak uwzględnić wskazówki interpretacyjne, jakie otrzymał od TSUE. Remedium dla sądu krajowego, który dostaje odpowiedź na pytanie prejudycjalne opartą na – jak uważa – niezrozumieniu faktów, jest zadanie kolejnego pytania. Odmowa zastosowania się przez sąd krajowy do wyroku ETS w tej sprawie uzasadniona była jednak nie tylko zarzutem działania z przekroczeniem właściwości, ale również odmiennym stanowiskiem sądu krajowego, który po prostu nie zgadzał się z odpowiedzią Trybunału<sup>93</sup>.

Inny przykład sprawy, w której sąd krajowy uznał, że TSUE przekroczył swoje kompetencje, jest tym bardziej dobitny, że był to sąd konstytucyjny<sup>94</sup>. Sprawa dotyczyła tzw. słowackich emerytur, czyli świadczeń wypłacanych przez słowackie organy emerytalne obywatelom Czech za okres pracy u pracodawcy, który przed podziałem federacji miał siedzibę na terytorium obecnej Słowacji. Zasady obliczenia i pobierania świadczeń emerytalnych wynikały bezpośrednio z porozumienia między Republiką Czeską a Republiką Słowacką, zawartego w dniu 29 października 1992 r. w celu uregulowania sytuacji po podziale Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej w dniu 21 grudnia 1992 r. W 2005 r. czeski Trybunał Konstytucyjny wydał wyrok, w którym stwierdził, że obywatele Czech, którzy dodatkowo spełniają kryterium zamieszkania na terytorium Czech, mają prawo do świadczenia wyrównującego wysokość emerytury obliczanej na podstawie

---

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> Por. wyrok czeskiego TK z dnia 13 stycznia 2012 r., Pl. ÚS 5/12, w sprawie słowackich emerytur, w którym Trybunał uznał, że wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-399/09 *Marie Landtová*, Zb. Orz. 2011, s. 5573, naruszył swoją właściwość.

wyżej wymienionego porozumienia i wypłacanej przez słowackie organy emerytalne do wysokości emerytury, jaką by otrzymywali na podstawie przepisów czeskich<sup>95</sup>.

W związku ze sporem o wysokość naliczonego świadczenia wyrównawczego Naczelny Sąd Administracyjny zadał pytanie prawne do TSUE, które miało na celu interpretację rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin. Sąd krajowy wyraził wątpliwość, czy przepisy krajowe przyznające prawo do świadczenia tylko obywatelom Czech, który dodatkowo spełniają kryterium zamieszkania, nie stanowią dyskryminacji ze względu na narodowość i domicyl. W odpowiedzi na to pytanie TSUE uznał, że prawo UE nie stoi w sprzeczności z przepisami porozumienia, jednak ograniczenie świadczeń wyrównawczych tylko do własnych obywateli zamieszkałych na terytorium Czech jest nieuzasadnionym nierównym traktowaniem osób, które nie spełniają obu tych kryteriów (gdyż na przykład korzystają ze swobody przepływu osób)<sup>96</sup>.

Należy podkreślić, że samo zadanie pytania prejudycjalnego przez czeski sąd administracyjny było odczytane jako afront wobec Trybunału Konstytucyjnego, który już wcześniej badał przedmiotowe przepisy krajowe. Bezpośrednią odpowiedzią Trybunału Konstytucyjnego na ten „policzek” było uchylenie postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego o zawieszeniu postępowania w innej sprawie w związku z zadaniem

<sup>95</sup> Wyrok interpretacyjny czeskiego TK z dnia 25 stycznia 2005 r., III. ÚS 252/04 („art. 20 ust. 1 porozumienia powinien być stosowany w ten sposób, że jeśli obywatel Republiki Czeskiej spełnia przesłanki ustawowe uzyskania uprawnienia do świadczenia i to uprawnienie byłoby zgodnie z (czeskim) prawem krajowym wyższe niż uprawnienie na podstawie [porozumienia], to [správa] (czeska instytucja ds. zabezpieczenia społecznego) obowiązana jest zapewnić pobieranie wypłat emerytury w wysokości odpowiadającej wyższemu uprawnieniu na podstawie przepisów prawa krajowego, to jest zdecydować o wyrównaniu emerytury pobieranej zgodnie z [porozumieniem] od drugiej strony porozumienia, uwzględniając wysokość emerytury pobieranej zgodnie z [porozumieniem] od drugiej strony porozumienia, tak aby nie doszło do podwójnego pobierania dwóch emerytur tego samego rodzaju przyznanych z tych samych powodów od dwóch różnych [instytucji zabezpieczenia społecznego]”).

<sup>96</sup> C-399/09 *Marie Landtová* („(1) Przepisy pkt 6 części A załącznika III do rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie [...] nie stoją na przeszkodzie istnieniu normy krajowej takiej jak w sprawie przed sądem krajowym, która przewiduje wypłatę dodatkowego świadczenia emerytalnego, jeżeli kwota tego świadczenia przyznana na podstawie art. 20 dwustronnego porozumienia między Republiką Czeską a Republiką Słowacką zawartego w dniu 29 października 1992 r. w celu uregulowania sytuacji po podziale Czeskiej i Słowackiej Republiki Federacyjnej w dniu 21 grudnia 1992 r. jest niższa niż kwota, jaka byłaby pobierana, gdyby emerytura została obliczona na podstawie przepisów prawa Republiki Czeskiej. (2) Przepisy art. 3 ust. 1 w związku z art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 [...] stoją na przeszkodzie istnieniu normy krajowej takiej jak w sprawie przed sądem krajowym, która pozwala na wypłatę dodatkowego świadczenia emerytalnego jedynie obywatelom czeskim mającym miejsce zamieszkania na terytorium Republiki Czeskiej, przy czym z punktu widzenia prawa Unii nie jest nieuniknioną konsekwencją takiego stwierdzenia pozbawienie takiego dodatkowego świadczenia osoby, która spełnia obie te przesłanki”).

pytaniem prejudycjalnym<sup>97</sup>. W sprawie Landtovej sąd administracyjny przyjął za TSUE, że przepisy krajowe są niezgodne z prawem UE i odmówił ich stosowania. W konsekwencji odmówił przyznania świadczenia wyrównawczego komukolwiek z uwagi na podwójną bezpośrednią i pośrednią dyskryminację<sup>98</sup>.

Mimo że prawodawca krajowy wkrótce całkowicie zniósł przepisy ustawowe gwarantujące świadczenia wyrównawcze, Trybunał Konstytucyjny unieważnił decyzję o odmowie przyznania świadczenia wyrównawczego Landtovej, uznając, że wyrok TSUE został wydany z naruszeniem właściwości<sup>99</sup>. Trybunał Konstytucyjny podkreślał, że badana sprawa nie ma elementu transgranicznego, gdyż osoby pracujące u pracodawcy, który przed rozpadem federacji miał siedzibę na terytorium Słowacji, nie można retrospektywnie traktować jako osoby pracujące u zagranicznego pracodawcy. W ocenie sądu konstytucyjnego TSUE nie rozważył szczególnego kontekstu historycznego Czech i Słowacji, stwierdzając, że Rozporządzenie 1408/71 ma zastosowanie do tego rodzaju przypadków. Z tego też powodu TSUE działał z przekroczeniem kompetencji, a czeski Trybunał Konstytucyjny uznaje się za właściwy do podjęcia kontroli działań UE, w których przekroczono tę granicę<sup>100</sup>. Należy jednak zauważyć, że wbrew stanowisku Trybunału Konstytucyjnego porozumienie między Republiką Czeską i Republiką Słowacką nie było wyraźnie wyłączone spod zakresu obowiązywania przedmiotowego rozporządzenia, dlatego wszelkie wynikające z niego ustalenia powinny być zgodne z przepisami Rozporządzenia.

Jako sąd konstytucyjny UE – Trybunał Sprawiedliwości jest zawieszony między dwie tradycje – *common law* i *civil law*, a jego jurysdykcja ma charakter hybrydalny, orzecznictwo zaś jest podstawą ewolucji prawa UE. Niewątpliwie prawo UE cały czas wymaga arbitra, który będzie sprawdzał, czy odnosi ono właściwy skutek we wszystkich państwach członkowskich UE i wobec wszystkich podmiotów prawa<sup>101</sup>. Prawdziwe wyzwanie dla TSUE powstaje nie w związku z tym, co wynika z kolejnych orzeczeń TSUE, ale w związku z tym, dlaczego sądy konstytucyjne i sądy krajowe mają się czuć związane tym orzecznictwem.

<sup>97</sup> Wyrok czeskiego TK z dnia 12 sierpnia 2010 r., III ÚS 1012/10.

<sup>98</sup> Orzeczenie czeskiego Sądu Administracyjnego z dnia 25 sierpnia 2011 r., 3 Ads 130/200 -204.

<sup>99</sup> Zob. krytyczne uwagi do wyrok czeskiego TK w sprawie słowackich emerytur – G. Anagnostaras, *op. cit.*.

<sup>100</sup> Por. wyrok czeskiego TK z dnia 26 listopada 2008 r. w sprawie traktatu lizbońskiego, PI ÚS 19/08.

<sup>101</sup> T.T. Koncewicz, *op. cit.*, s. 213.

## 4. Wnioski dla sądów w Polsce

W obowiązującym tekście Konstytucji RP brakuje bezpośredniego odniesienia do członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jego wpływu na hierarchię źródeł prawa obowiązującego i podlegającego bezpośredniemu stosowaniu przez organy władzy, jak też na pozycję poszczególnych organów konstytucyjnych – w szczególności Trybunału Konstytucyjnego oraz organów wymiaru sprawiedliwości. Trudno zaprzeczyć, że członkostwo w Unii Europejskiej pozostaje bez wpływu na ich funkcjonowanie, a także że aktualna regulacja konstytucyjna pozwala na rozstrzygnięcie wątpliwości związanych z podwójną lojalnością – zasadzie pierwszeństwa i orzecznictwu TSUE oraz zasadzie nadrzędności konstytucji i wiążącej mocy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W projektach zmiany konstytucji procedowanych w trakcie VI kadencji Sejmu nie znalazły się żadne szczegółowe propozycje unormowania relacji między zasadą pierwszeństwa prawa UE i nadrzędności konstytucji w rozdziale dotyczącym członkostwa Polski w UE poza ogólnym zobowiązaniem zapewnienia skuteczności prawa UE w polskim porządku prawnym<sup>102</sup>. W jednej z wersji projektu prezydenckiego pojawił się zapis o tym, że prawo UE stanowi część krajowego porządku prawnego i jest stosowane zgodnie z zasadami wynikającymi z Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Nawet jednak tego rodzaju sformułowanie nie rozwiewa wątpliwości co do roli sędziego krajowego, który pozostaje związany Konstytucją i ustawą, a jednocześnie musi nadać pierwszeństwo przepisom UE w sytuacji konfliktu z normami polskimi.

W obecnym stanie prawnym zgodne z Konstytucją RP ma być przede wszystkim prawo pierwotne, co wynika z treści art. 188 ust. 1 oraz art. 91 ust. 2 Konstytucji RP, który daje prymat stosowania prawa pierwotnego jako umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie nad ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Natomiast art. 91 ust. 3 Konstytucji RP dotyczy tylko pierwszeństwa prawa wtórnego (pochodnego) w kolizji z ustawami (a więc nie w kolizji z konstytucją)<sup>103</sup>. Zgodnie z wykładnią autentyczną art. 91 ust. 3 Konstytucji RP celem ustrojodawcy było ograniczenie formuły pierwszeństwa prawa UE tylko do przepisów ustawowych. Profesor K. Działocha, biorący udział w pracach Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, potwierdza, że był to świadomy zamiar zapewnienia nadrzędności Konstytucji RP zarówno nad prawem międzynarodowym, jak i prawem UE<sup>104</sup>. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje to stanowisko za wiążące zarówno w wyroku dotyczącym

<sup>102</sup> Art. 227 g w prezydenckim projekcie ustawy o zmianie konstytucji.

<sup>103</sup> Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 125, L. Garlicki, *Polskie...*, s. 439, L. Garlicki, *Członkostwo...*, s. 215.

<sup>104</sup> K. Działocha, *Podstawy prawne integracji Polski z Unią Europejską w pracach nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo”, 1996, nr 4–5, s. 4–5.



traktatu akcesyjnego<sup>105</sup> i traktatu lizbońskiego<sup>106</sup>. W literaturze reprezentowane były jednak odmienne opinie na temat zakresu obowiązywania zasady pierwszeństwa prawa UE w polskim porządku konstytucyjnym. Dla przykładu W. Czapliński argumentował, że prawo Unii Europejskiej powinno mieć zapewnione pierwszeństwo nad całym porządkiem konstytucyjnym Polski w „granicach przekazania”, skoro samo przekazanie kompetencji było zgodne z Konstytucją RP (art. 90 ust. 1)<sup>107</sup>.

Należy jednocześnie zwrócić uwagę, że kwestia rozluźnienia więzów „związania polskiego sędziego Konstytucją i ustawą” pojawia się tylko wtedy, gdy ustawa implementuje przepisy UE lub gdy wchodzi w zakres prawa UE, choć formalnie nie została przyjęta w celu ich implementacji. W tej sytuacji można mówić o względnym związaniu sędziego Konstytucją i ustawą, a względność zależy od tego, czy istnieje przepis prawa UE niedający się z nimi pogodzić w drodze wykładni. W pozostałych przypadkach sędzia nadal pozostaje bezwzględnie związany Konstytucją i ustawą, jeżeli rozstrzyga sprawy o charakterze wewnętrznym, czyli bez związku z prawem UE.

Poza tym kolizja między orzecznictwem TSUE i TK może wystąpić niezwykle rzadko z uwagi na samoograniczenie właściwości TK do badania konstytucyjności wtórnego prawa UE tylko w przypadku kontroli konkretnej – tj. złożenia skargi konstytucyjnej lub (ewentualnie) pytania prawnego. Z kolei badanie zgodności z konstytucją ustaw implementujących dyrektywy UE nie budzi większych zastrzeżeń i w tym sensie można mówić o swoistym podporządkowaniu dyrektyw unijnych ustawie i Konstytucji<sup>108</sup>. Najbardziej drastyczny przypadek niestosowania polskiej ustawy może mieć więc miejsce w sytuacji, gdy sąd uzna jej przepisy za sprzeczne z unijnym rozporządzeniem, które z definicji ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. W tym przypadku występuje *de facto* zdecentralizowana kontrola zgodności ustaw z wtórnym prawem UE, która nie skutkuje bynajmniej uchynieniem sprzecznych norm z porządku prawnego, ale ma wyłącznie znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem (*inter partes*). I chociaż zarówno prawo UE, jak i prawo polskie przewidują mechanizmy kontroli instancyjnej tych rozstrzygnięć, można wyobrazić sobie takie sytuacje, gdy wykładnia ustalona przez sąd niższej instancji z przyczyn proceduralnych nie została poddana weryfikacji w postępowaniu odwoławczym, a brak aktywności sądu w zadawaniu pytań doprowadził do rezultatów sprzecznych z prawem UE i Konstytucją.

<sup>105</sup> Wyrok TK z dnia 18 maja 2005 r., K 18/04.

<sup>106</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09.

<sup>107</sup> P. Błachut, P. Mikuli, *Uwagi o stosowaniu ustaw przez sądy w przypadku ich kolizji z prawem wspólnotowym*, [w:] J. Wawrzyniak i M. Kruk (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 270.

<sup>108</sup> P. Mikuli, *Constitutional Evolution in Central and Eastern Europe. Expansion and Integration in the EU*, [w:] K. Topidi i A. Morawa (red.), *Constitutional Evolution in Central and Eastern Europe*, Ashgate 2011, s. 117–134.

Słusznie zauważa M. Taborowski, że „możliwości oddziaływania organów unijnych, w tym ETS, na sądy krajowe na etapie kształtowania się rozstrzygnięcia sądowego w sprawach z elementem unijnym są ograniczone”<sup>109</sup>. Najbardziej ograniczony wpływ TSUE ma na sądy, których rozstrzygnięcia podlegają kontroli instancyjnej, z uwagi na brak obowiązku zadania przez nie pytania prejudycjalnego<sup>110</sup>. Podobnych ograniczeń doświadcza TK, który jako sąd nie działa przeciw z urzędu, lecz na wniosek, w odpowiedzi na skargę lub pytanie prawne. System unijny stworzył więc obszar decyzyjny poza kontrolą krajowych sądów konstytucyjnych, a w sferze kontroli TSUE, która i tak zależy od gotowości do współpracy krajowych sądów. Brak woli współpracy pozostawia więc cały obszar bezpośredniego stosowania prawa UE w gestii sądów krajowych.

Istnieją głosy w doktrynie proponujące ograniczenie roli TK do rozwiązywania konfliktów pomiędzy prawem unijnym a Konstytucją RP przez procedurę pytań prawnych zadawanych przez sądy niższego rzędu. Orzeczenie TK wiązałoby tylko w danym postępowaniu (nie obowiązywałoby powszechnie) i nie pozbawiałoby prawa unijnego efektywności w prawie krajowym. Wymagałoby to znowelizowania art. 190 § 1 Konstytucji RP. Takie podejście pozwoliłoby stworzyć metodę badania prawa unijnego z punktu widzenia wartości konstytucyjnych i mogłoby stworzyć platformę dialogu pomiędzy sądownictwem unijnym a krajowym<sup>111</sup>. W obecnym stanie prawnym milczenie konstytucji na temat członkostwa Polski w UE ma jednak też dobre strony, gdyż umożliwia zarówno elastyczne podejście do problemu kolizji między normami obu porządków prawnych, jak i do kolizji orzeczniczej. Należy przy tym podkreślić, że działanie *ultra vires*, jak i przypadki odmowy zastosowania się sądu do orzeczenia prejudycjalnego są w sumie incydentalne i współpracę między sądami krajowymi i TSUE można porównać do starego małżeństwa, które akceptuje swoje akty niewierności, lecz trwa dalej.

<sup>109</sup> M. Taborowski, *op. cit.*, s. 20.

<sup>110</sup> Prawo unijne nie reguluje kwestii proceduralnych, gdyż podlegają one autonomii proceduralnej państw członkowskich, lecz wymaga, by jednostki w systemie krajowym miały możliwość rozpatrzenia sprawy przez sąd, który ma obowiązek zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym, *Ibidem*.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 130.