

Sąd krajowy jako sąd unijny

1. Sąd krajowy w prawie UE – uwagi wprowadzające

W prawie Unii Europejskiej oprócz pojęcia sąd krajowy, stosowane jest pojęcie sądu jednego z państw członkowskich. Ze względu na to, że oba terminy użyte zostały w treści przepisu art. 267 TFUE, na potrzeby niniejszego opracowania pojęcia te będą traktowane tożsamo, choć od razu zaznaczyć należy, że „pojęcie «sąd krajowy» jest pojęciem prawa unijnego i to TSUE będzie decydował o tym, które organy krajowe w tym pojęciu się mieszczą”¹. Ze względu na brak definicji legalnej przy określaniu znaczenia tego pojęcia należy kierować się wytycznymi z dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Nie wglębiając się w analizę poszczególnych cech, wskazać należy, że nazwa organu krajowego nie jest w tym przypadku decydująca. Kierować się należy raczej pozycją organu oraz na równi funkcjami przydanymi i wykonywanymi przez organ. Wskazane kryteria winne być „każdorazowo konfrontowane z kryteriami wypracowanymi w orzecznictwie”².

Przede wszystkim odnieść się należy do wskazówek zawartych w wyroku w sprawie C-96/04 *Standesamt Stadt Niebüll*, zgodnie z którym „w celu ustalania, czy organ odsyłający ma charakter sądu [krajowego – przyp. autora] [...], co jest kwestią wewnętrzną wspólnotowego [obecnie unijnego] porządku prawnego, Trybunał kieruje się całością okoliczności sprawy, w szczególności podstawą prawną istnienia organu, jego stałym lub tymczasowym charakterem, obligatoryjnym charakterem jego jurysdykcji, kontrydiktoryjnością postępowania, stosowaniem przez organ przepisów prawa oraz jego niezależnością”³. Dalsze istotne elementy dla definiowania sądu krajowego w świetle wytycznych orzecznictwa TSUE znaleźć można w wyroku C-18/93 *Corsica Ferries Italia Srl p. Corpo dei piloti del porto di Genova* oraz wyroku C-111/94 *Job Centre Coop. ARL*. W myśl pierwszego ze wskazanych sporny charakter postępowania nie jest

¹ M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 33.

² *Ibidem*.

³ Wyrok Trybunału z dnia 27 kwietnia 2006 r. w sprawie C-96/04 *Standesamt Stadt Niebüll*, Zb. Orz. 2006 I-03561. Zob. w szczególności wyroki: z dnia 17 września 1997 r. w sprawie C-54/96 *Dorsch Consult* [1997] ECR I-4961, z dnia 21 marca 2000 r. w sprawach połączonych od C-110/98 do C-147/98 *Gabalfrija i in.* [2000] ECR I-01577, z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie C-178/99 *Salzmann* [2001] ECR I-4421, oraz z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-182/00 *Lutz i in* [2002] ECR I-547.

warunkiem koniecznym do orzekania w trybie pytania prejudycjalnego (a zatem z inicjatywy sądu krajowego) – istotne jest, zgodnie z wyrokiem w sprawie C-111/94, by orzekanie „następowało w ramach postępowania prowadzącego do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym”⁴. Najważniejsze jest zatem wykonywanie funkcji sądowej przez organ krajowy. Jednocześnie zgodnie z wyrokiem w sprawie C-210/06, „gdy sąd rejestrowy działa jako organ administracji, nie rozstrzygając przy tym sporu, to nie może być uznany za organ wykonujący funkcję sądowniczą, jednak gdy do sądu wpływa apelacja od postanowienia sądu rejestrowego niższej instancji w sprawie odmowy takiego wpisu, a przedmiotem tej apelacji jest uchylenie tego postanowienia, które narusza zdaniem wnioskodawcy jego prawa, sąd ten rozpoznaje spór i wykonuje funkcję sądowniczą”⁵. Sądem wykonującym funkcje administracyjne jest w świetle orzecznictwa bardzo często sąd rejestrowy orzekający w przedmiocie wpisu podmiotu do odpowiedniego rejestru⁶, czy dokumentach włączanych do akt rejestrowych⁷. Podobny charakter mają czynności podejmowane przez sądy wieczystoksięgowe i z tego też względu w świetle orzecznictwa TSUE należy odmówić mu przymiotu sądu krajowego w rozumieniu art. 267 TFUE⁸ – zdaniem TSUE w takich sprawach sąd krajowy nie realizuje czynności orzeczniczych, zajmuje się on jedynie sprawdzeniem, czy złożony wniosek odpowiada wymaganiam określonym prawem i z tego względu nie może być traktowany jako sąd krajowy.

Kolejny element stanowi ocena funkcjonowania sądów polubownych i ich ewentualnej kwalifikacji jako sądów unijnych. Na gruncie przepisów polskiego kodeksu postępowania cywilnego „przez sądownictwo polubowne (arbitrażowe) rozumie się taki tryb rozstrzygania spraw cywilnych, w którym organ rozstrzygający nie jest sądem państwowym i swą kompetencję, wyłączając orzecznictwo sądów państwowych, opiera na umowie stron”⁹. Zgodnie z zapoczątkowanym w 1982 r. i utrwalonym orzecznictwem TSUE, sąd polubowny we wskazanym wyżej znaczeniu nie jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE. Jak wskazuje TSUE, pierwszym argumentem stanowi fakt, że „strony umowy nie są ani prawnie, ani faktycznie zobowiązane do powierzania rozstrzygnięcia swych spraw sądowi polubownemu, zaś władze publiczne danego państwa członkowskiego ani

⁴ Wyrok Sądu pierwszej instancji z dnia 11 czerwca 1996 r. w sprawie C-111/94 *Job Centre coop. arl* [1995] I-3361. Por. także postanowienie 138/80 *Jules Borcker* [1980] ECR 1975.

⁵ Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt*, Zb. Orz. 2008, s. I-9641.

⁶ Tak m.in. wyrok Trybunału z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-55/96 *Job Centre coop. arl* [1997] ECR I-7119.

⁷ Tak m.in. wyrok Trybunału z dnia 15 stycznia 2001 r. w sprawie C-182/00 *Lutz GmbH i in.* [2002] ECR I-547.

⁸ Tak też m.in. wyrok Trybunału z dnia 14 czerwca 2001 r. w sprawie C-178/99 *Salzmann* [2001] I-4421.

⁹ T. Ereciński, *Komentarz do art. 1154 k.p.c.*, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Międzynarodowe postępowanie cywilne. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, Warszawa 2012.

nie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji co do określenia wyboru drogi polubownej, ani nie mają one możliwości ingerencji z urzędu w przebieg postępowania toczącego się przed sądem polubownym¹⁰.

W prawie pierwotnym niewiele uwagi poświęca się sądom krajowym. „Jedyną przewidzianą w nich instytucją regulującą wprost zadania sądów krajowych jest instytucja pytań prawnych¹¹ (art. 267 TFUE). Choć jest to kompetencja (ale i obowiązek) o doniosłym charakterze, w szczególności dla rozwoju Unii i jej instytucji¹², to jednak na sądy krajowe nałożonych zostało o wiele więcej innych obowiązków i to o wiele większym znaczeniu. Ze względu na milczenie aktów prawa pierwotnego szczególną rolę w tym zakresie ogrywa orzecznictwo TSUE.

Odpowiednie zdefiniowanie pojęcia „sąd krajowy” było o tyle istotne, że „podstawowym forum do rozstrzygania spraw opartych na prawie wspólnotowym są sądy krajowe państw członków Unii Europejskiej¹³. Możliwość orzekania przez sądy krajowe na podstawie prawa Unii Europejskiej wynika wprost z cech tegoż prawa – przede wszystkim skutku bezpośredniego oraz zasady pierwszeństwa w stosowaniu przed normami prawa krajowego. Prawo sądów krajowych do orzekania na podstawie, w granicach i w zgodzie z prawem Unii Europejskiej jest jednocześnie obowiązkiem państw członkowskich wynikającym wprost z zasady lojalnej współpracy ustanowionej przepisem art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Na takim stanowisku stoi również TSUE, przyznający sądom krajowym właściwość dla prawa unijnego¹⁴, twierdząc przy tym, że „na sądach krajowych spoczywa obowiązek zapewnienia prawu unijnemu stosowania i przestrzegania w krajowych porządkach prawnych¹⁵. W orzecznictwie TSUE znaleźć można również określenie sądów krajowych mianem „powszechnych sądów prawa unijnego¹⁶”.

Mając na uwadze brzmienie art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, zgodnie z którym TSUE zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, skonstatować należy,

¹⁰ Wyrok Trybunału z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 102/81 *Nordsee Deutsche Hochseefischerei GmbH przeciwko Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG i Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG* [1982] ECR 1095, pkt 13.

¹¹ W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005, s. 412.

¹² Z tego też względu szczegółowa charakterystyka procedury pytań prejudycjalnych i ich znaczenia przeprowadzona zostanie w dalszej części niniejszej monografii.

¹³ W. Postulski, *op. cit.*, s. 410.

¹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 *Pasquale Foglia v. Mariella Novello* [1981] ECR 03045.

¹⁵ Postanowienie Trybunału z dnia 6 grudnia 1990 r. w sprawie 2/88 *Zwarveld i in.* [1990] ECR I-4405.

¹⁶ Tak m.in. wyrok Trybunału z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie 51/89 *Tetrapak* [1990] ECR II-309.

że jego właściwość jest ograniczona do spraw wyraźnie przekazanych na mocy prawa. Z tego też względu w literaturze wskazuje się na „domniemanie właściwości sądów państw członkowskich do stosowania prawa wspólnotowego, gdyż to właśnie te sądy są ogólnie właściwe do rozstrzygania spraw na podstawie prawa wspólnotowego”¹⁷. C. Mik określa sądy krajowe mianem „sądów pierwszego i niejednokrotnie ostatniego kontaktu z prawem wspólnotowym”¹⁸.

Jednostka, poszukując ochrony swych praw, wynikających czy to z prawa krajowego, czy prawa unijnego, w pierwszej kolejności kieruje się do organu krajowego. Z tego właśnie względu należy mówić o szczególnej roli sądów krajowych w stosowaniu prawa unijnego. Skoro zatem sąd krajowy zobowiązany jest stosować w orzekaniu przepisy prawa Unii Europejskiej, to określanie ich mianem sądów unijnych jest w pełni uzasadnione. Sądy krajowe jako sądy unijne są zobowiązane zapewnić środki umożliwiające jednostkom dochodzenie przed nimi praw przyznanych przez prawo unijne. Jak stwierdza TSUE, państwa członkowskie są obowiązane „spowodować, że zainteresowane osoby będą w stanie skutecznie dochodzić przed sądami krajowymi praw”¹⁹ wynikających z prawa Unii Europejskiej. W świetle dotychczasowego orzecznictwa powyższy obowiązek ma szczególnie istotny charakter. „Orzecznictwo ETS w coraz większym stopniu potwierdza zasadę *ubi ius ibi remedium*, oznaczającą, iż prawo wspólnotowe przyznaje jednostkom uprawnienia, które prawo krajowe jest zobowiązane chronić i zapewniać im pełną skuteczność”²⁰. Stąd też przed sądami krajowymi jednostka musi mieć zagwarantowaną ochronę swych praw wynikających z prawa Unii Europejskiej, nawet wówczas, gdy prawo krajowe takich środków ochrony nie przewiduje.

Po drugie, wyjątkowa rola sądów krajowych wynika z ugruntowanej w tradycji konstytucyjnej państw członkowskich oraz w ich ustawach zasadniczych zasady państwa prawnego. Na poziomie międzynarodowym wyrażona jest ona w art. 6 i art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Po wejściu w życie traktatu reformującego w 2009 r. nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o roli art. 6 ust. 2 i 3 TUE²¹ w tym zakresie, gdyż w wykonaniu jego postanowień

¹⁷ W. Postulski, *op. cit.*, s. 411.

¹⁸ C. Mik, *Sądy polskie wobec perspektywy przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1, s. 22.

¹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651.

²⁰ N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 24. Por. też R. Caranta, *Judicial Protection Against Member States: A New Jus Commune Takes Shape*, 1995, s. 715.

²¹ Zgodnie z art. 6 ust. 2 i 3 TUE Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji określonych w Traktatach, zaś prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

państwa członkowskie podpisały specjalny protokół wskazujący na sposób recypowania postanowień Konwencji. Wprowadzenie wskazanych przepisów wprowadziło klarowność w tym zakresie, choć stosowanie regulacji konwencyjnych nie było większym problemem, ponieważ na stanowisku takim stał Trybunał jeszcze w 1986 r. – „zawarta w art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności zasada ochrony sądowej stanowi wyraz ogólnej zasady prawa, która leży u podstaw tradycji konstytucyjnych wszystkich państw członkowskich. [...] Zasady przewodnie tejsze Konwencji należy przestrzegać na gruncie prawa unijnego”²². W ten też sposób Trybunał potwierdził wcześniej wyrażone w oświadczeniu z dnia 5 kwietnia 1977 r. stanowisko Zgromadzenia, Rady i Komisji.

Jak już zostało wcześniej podniesione, to w orzecznictwie TSUE następuje nieustanne kształtowanie pozycji sądów krajowych w systemie ochrony prawnej UE, a zatem jako sądów unijnych. Dotychczasowe orzecznictwo wykształciło w tym zakresie pewne zasady, które można podzielić na dwie grupy – zasady pierwszej i drugiej generacji.

Ogólna zbiorcza nazwa zasady pierwszej generacji mieści w swej treści zapewnienie obiektywnej efektywności norm prawa Unii w porządkach prawnych państw członkowskich. Chodzi zatem o to, by prawo Unii było po prostu stosowane w państwach członkowskich – w tym i przez sądy krajowe. Przestrzeganie tej kategorii zasad nakłada na sądy krajowe obowiązek orzekania na podstawie prawa unijnego, dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w świetle celów i brzmienia prawa unijnego, przydaje prawo/obowiązek występowania z pytaniami prawnymi do TSUE, zakazuje stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym, zobowiązuje do orzekania w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych zgłaszanych przeciwko państwu z powodu naruszenia prawa unijnego, jak też o zwrot świadczeń wpłaconych w oparciu o przepisy prawa Unii oraz stosowanie tzw. środków tymczasowych.

Z kolei zasady drugiej generacji²³ „koncentrują się na jakości zapewniania przez sądy krajowe ochrony praw podmiotowych”²⁴ nadanych przez prawo Unii. Realizacja tych zasad sprowadza się, generalnie rzecz biorąc, do zapewniania tzw. efektywności procesowej przez stosowanie w sposób jednolity reguł niedyskryminacyjnych i ekwiwalentności z uwzględnieniem praktycznej możliwości i celowości.

²² Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651.

²³ Określane w literaturze także jako zasady subiektywnej efektywności prawa unijnego.

²⁴ W. Postulski, *op. cit.*, s. 412.

2. Zasada organizacyjnej autonomii krajowych organów wymiaru sprawiedliwości

Choć w poprzedniej części podrozdziału, mimo braku definicji legalnej, autor starał wypełnić treścią pojęcie „sąd krajowy”, to wydaje mu się równocześnie, że odrębnej uwagi wymaga jakże jego zdaniem istotna zasada organizacyjnej autonomii krajowych organów wymiaru sprawiedliwości²⁵. Akcesja do Unii Europejskiej widoczna jest najbardziej w strukturze organizacyjnej państwa. „Konsekwencją przemieszczenia niektórych kompetencji władzy państwowej na WE/UE w trybie art. 90 Konstytucji jest poszerzenie aktywności państwa o funkcję europejską”²⁶. Choć poszerzenie aktywności miało niespotykany w dotychczasowej historii ustrojowej RP zakres, to w myśl autonomii instytucjonalnej pozostawiono państwom członkowskim swobodę kształtowania „struktur publicznych wykonujących zobowiązania wynikające z prawa unijnego”²⁷. Omawiana zasada znajduje potwierdzenie w różnych obszarach życia państwowego. Co do ustroju wymiaru sprawiedliwości linia orzecznicza TSUE²⁸ wyraźnie wskazuje na swobodę państw członkowskich w wyznaczeniu sądów właściwych dla rozpoznawania spraw z elementem unijnym. Stąd jednoznacznie wskazać należy, że „fakt członkostwa w Unii Europejskiej nie pozbawia państw członkowskich prawa do decydowania o swojej organizacji wewnętrznej”²⁹.

Prawo Unii Europejskiej zamiast wskazywać na konkretne rozwiązanie prawne czy organ właściwy do załatwienia sprawy, skupia się na określaniu wymogów, praw i innych norm materialnoprawnych, przekazując organom Unii czuwanie nad zapewnieniem efektywności przepisom tego prawa oraz jednolitego jego stosowania. Z tego też względu w świetle prawa unijnego w zasadzie bez różnicy pozostaje kwestia, jakim swoim organom zostanie powierzone przez państwo członkowskie stosowanie prawa

²⁵ W literaturze można również spotkać się z pojęciem „autonomii organizacyjnej sądów krajowych” – tak m.in. W. Postulski, *op. cit.*, s. 471.

²⁶ J. Galter, D. Lis-Staranowicz, *O zjawisku europeizacji polskiego prawa konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 2, s. 50.

²⁷ N. Półtorak, *Ochrona...*, s. 53.

²⁸ TSUE w wyroku z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-233/08 *Milan Kyrian v. Celní úřad Tábor* (Dz. Urz. C 209 z 15.8.2008 r.) uznał, że w braku wyraźnych przepisów wspólnotowych, w wewnętrznym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego powinny być ustalone zasady proceduralne dotyczące środków prawnych, które mają zapewnić podmiotom prawa ochronę praw wywodzących się z bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 *Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral* [1976] ECR 01989, w którym Trybunał stwierdził, że w braku regulacji unijnej określenie właściwego sądu krajowego i trybu postępowania przed nim, które to gwarantowałyby obywatelowi państwa członkowskiego ochronę praw przysługujących mu z prawa unijnego, jest rzeczą krajowego prawodawcy ustalić takie przepisy. Takie samo stanowisko zajął Trybunał w wyroku z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 45/76 *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043).

²⁹ W. Postulski, *op. cit.*, s. 471.

UE, gdyż należy to do wyłącznej kompetencji systemu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego³⁰. Jaskrawy wyraz zaprezentowanemu stanowisku dał Trybunał w wyroku z dnia 12 czerwca 1990 r. w sprawie 8/88 *Niemcy przeciwko Komisji*, w którym ten stwierdził, że „jest sprawą państwa członkowskiego, czy gwarantowanie poszanowania prawa unijnego zostanie powierzone organowi władzy centralnej, samorządowej czy innego związku terytorialnego. Nie jest zadaniem Komisji wypowiadać się co do określenia właściwości na podstawie przepisów ustrojowych poszczególnych państw członkowskich i – w przypadku państw federalnych – co do obowiązków organów federalnych i krajów związkowych. Ta może jedynie sprawdzać, czy zgodnie z warunkami krajowego porządku prawnego ustanowiony system środków nadzorczych i kontrolnych jest na tyle skuteczny, by zapewnić prawidłowe stosowanie prawa unijnego”³¹.

Wskazywane w orzecznictwie TSUE wymogi i dość duża swoboda państw członkowskich w kształtowaniu właściwości organów władzy publicznej mają charakter ogólny – odnoszą się do wszelkiego rodzaju spraw i organów. Przystawiając przedstawione poglądy do organizacji wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich, przyjąć należy za C. Mikiem, że ani żadne z państw członkowskich, instytucji Unii ani sama Unia Europejska „nie może czynić zarzutu, że państwo stworzyło jakiś organ sądowy lub nie, że umieściło go w takim, a nie innym miejscu hierarchii systemu sądownictwa lub też formalnie poza nim, że powierzyło mu takie, a nie inne kompetencje (właściwość), nakazało mu funkcjonować tak, a nie inaczej”³². Z tego też względu brak jest w Unii Europejskiej jednej wspólnej wszystkim państwom członkowskim struktury sądownictwa. Najwyraźniej różnice te widać przy zestawieniu systemu prawa kontynentalnego z systemem *common law*. Jednak i w samym systemie kontynentalnym widoczne są daleko idące różnice, mające wpływ na funkcjonowanie władzy sądowniczej i sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Od tradycji danego państwa członkowskiego oraz woli aktualnego prawodawcy zależy także określenie właściwości i instancyjności (jej liczby i toku).

Nie jest jednak tak, że w ramach zakreślonych orzecznictwem TSUE państwa członkowskie mają pełną dowolność w kształtowaniu władzy sądowniczej na swoim terytorium. W przytoczonym już art. 6 TUE zawarto również zobowiązanie Unii do poszanowania wspólnych wszystkim państwom członkowskim zasad demokracji, do których zaliczyć należy również zasadę trójpodziału władzy. „Wymogiem stawianym państwom członkowskim przez Unię jest więc zorganizowanie władzy sądowniczej w taki

³⁰ Por. wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1971 r. w sprawach połączonych 51 do 54/71 *International Fruit Company NV i inni v. Produktschap voor groenten en fruit* [1971] ECR I-1107.

³¹ Wyrok Trybunału z dnia 12 czerwca 1990 r. w sprawie 8/88 *Niemcy v. Komisja* [1990] ECR I-2321.

³² C. Mik, *Sądy...*, s. 21.

sposób, aby była niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej³³. Oprócz podobnej polskiej regulacji konstytucyjnej (art. 10 i 173 Konstytucji RP), wymagane jest gwarantowanie tych postanowień przepisami ustaw zwykłych (np. ustawa Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa prawo o ustroju sądów administracyjnych) oraz w praktyce działania organów państwa. Oprócz niezależności sądów koniecznym elementem jest niezawisłość sędziowska.

Biorąc pod uwagę wyżej przytoczone regulacje i orzecznictwo TSUE, potwierdzić należy pogląd, w myśl którego Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim swoich ścisłych przepisów regulujących ustroj sądownictwa. Stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe odbywa się w zasadzie w ramach struktury sądownictwa wykształconej autonomicznie w każdym z państw członkowskich. Nadrzędnym celem jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa UE, z zastrzeżeniem regulacji art. 6 TUE, w zasadzie bez ograniczeń w tej sferze na poziomie ponadnarodowym.

3. Zasady pierwszej generacji i ich realizacja przed sądami krajowymi i przez sądy krajowe

3.1. Obowiązek orzekania na podstawie przepisów prawa Unii Europejskiej

Normy prawa Unii Europejskiej obowiązują bezpośrednio, są bezpośrednio stosowane i wywierają bezpośredni skutek. „Zakresy tych pojęć oraz ich wzajemne zależności są przedmiotem wielu sporów w doktrynie, zwłaszcza wobec faktu³⁴, że TSUE niezbyt konsekwentnie nimi operuje.

Bezpośrednie obowiązywanie odnosi się wprost do cech aktów prawnych stanowiących w ramach UE. Przepisy prawa unijnego obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich, gdy nie wymagają one wydania odpowiednich przepisów. „Normy prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.] obowiązują więc bezpośrednio na terytorium państw członkowskich UE i nie jest w tym celu wymagana żadna inicjatywa organów tych państw, a zwłaszcza taka, która zmierzałaby do transformacji normy prawa WE [obecnie UE – P.K.] w normę posiadającą charakter własny (krajowy)”³⁵. Bezpośrednie obowiązywanie wyróżnia także m.in. A. Wróbel, który wiąże je z „kwestią obowiązywania norm prawa międzynarodowego w tym porządku, co wynika m.in. z faktu, że traktaty założycielskie są – z formalnego punktu widzenia – typowymi umowami międzynarodowymi”³⁶. Wykształcenie się z prawa międzynarodowego publicznego tzw.

³³ W. Postulski, *op. cit.*, s. 472.

³⁴ W. Postulski, *op. cit.*, s. 413.

³⁵ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 23.

³⁶ A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, s. 84.

systemu prawa ponadnarodowego spowodowało formalne zniesienie swoistego dualizmu między prawem krajowym a prawem UE. W ten też sposób ukształtowała się jego istotna cecha – autonomiczność obowiązywania. Również na gruncie Konstytucji RP opowiedzieć się należy za monistycznym modelem stosunku prawa polskiego do prawa międzynarodowego. Wynika to wprost z brzmienia art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Trzeba przy tym mieć na względzie fakt, że z punktu widzenia prawa unijnego – „o zakresie obowiązywania tego prawa nie decydują porządki krajowe państw członkowskich (konstytucje narodowe)”³⁷, lecz samo prawo UE.

Praktyczna realizacja przedstawionego pokrótce bezpośredniego obowiązywania przejawia się w bezpośrednim stosowaniu prawa unijnego. Bezpośrednie stosowanie prawa UE należy do sfery praktyki orzeczniczej organów państw członkowskich. Należy je „odnieść do sposobu i zakresu stosowania prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.] przez organy państw członkowskich”³⁸. Według A. Wróbla bezpośrednie stosowanie związane jest ze sposobem i zakresem procesu stosowania prawa unijnego przez organy państw członkowskich – przy czym chodzi tu o stosowanie prawa *sensu stricto* rozumiane jako proces określania w drodze aktu jednostkowego i konkretnego (zatem w postaci decyzji administracyjnej lub wyroku sądowego) konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione³⁹. Podstawę rozstrzygnięcia stanowi wówczas przepis aktu prawa Unii. Choć w doktrynie wskazuje się na możliwość bezpośredniego stosowania przede wszystkim w odniesieniu do przepisów rozporządzeń, to przypisywanie tej cechy wyłącznie tej kategorii aktów stanowi wyraz wąskiego rozumienia pojęcia bezpośredniego stosowania. Przykładem aktu, który również może być stosowany bezpośrednio, są dyrektywy, które zgodnie z art. 288 TFUE wiążą każde państwo członkowskie, do którego są skierowane, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Z powyższego wynika, że co do zasady – w odróżnieniu od przepisów prawa pierwotnego i rozporządzeń – dyrektywy nie przenikają samoistnie do prawa wewnętrznego⁴⁰. Ich obowiązywanie w porządku wewnętrznym związane jest z transponowaniem⁴¹ ich

³⁷ M. Szwarc-Kuczer, *Zasada bezpośredniej skuteczności*, [w:] A. Wróbel (red.), *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 143. Por. także B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

³⁸ W. Postulski, *op. cit.*, s. 414.

³⁹ A. Wróbel, *Zasady...*, s. 85.

⁴⁰ D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 25.

⁴¹ Transpozycja norm dyrektyw do krajowego porządku prawnego jest zgodnie z orzecznictwem TSUE obowiązkiem państw członkowskich. Por. wyrok Trybunału z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 *Komisja v. Belgia*. Jednocześnie, zważywszy na charakter dyrektywy, uznać należy, że w przypadku, gdy

postanowień przez właściwe organy państwa w wyznaczonym terminie implementacji. Zaniechanie transpozycji lub jej nieterminowość lub niepełność naruszają prawo Unii, co może powodować odpowiedzialność państwa członkowskiego. Implementacja może być szczególnie pożądana, gdy UE „nałożyła dyrektywę na państwa członkowskie obowiązek podjęcia określonych działań. [...] Wówczas skuteczność takiego aktu zostałaby osłabiona, gdyby zainteresowane podmioty nie mogły powołać się na ten akt przed sądem, a sądy krajowe nie mogły uwzględnić go jako elementu prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.]”⁴². Z tego względu przyjmuje się, że można powołać się na takie przepisy dyrektywy wobec wszelkich przepisów prawa wewnętrznego niezgodnych z tą dyrektywą lub gdy przepisy dyrektywy pozwalają określić uprawnienia, jakich jednostka może dochodzić od państwa, a przepisy dyrektywy, z punktu widzenia jej treści, są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne⁴³.

Ostatnim elementem zachowania obowiązku orzekania na podstawie przepisów prawa unijnego jest bezpośrednia skuteczność przepisów prawa Unii. „Bezpośrednia skuteczność jest definiowana jako możliwość powoływania się przez jednostki na przepisy prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.] bezpośrednio przed sądami krajowymi, zaś sądy te mają obowiązek udzielić ochrony uprawnionemu, jaką jednostki wywodzą bezpośrednio z prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.]”⁴⁴. W literaturze można znaleźć pogląd, w myśl którego bezpośredni skutek „odnosi się wyłącznie do norm, a nie do aktów wspólnotowych [obecnie unijnych – P.K.] jako takich i wskazuje na możliwość bezpośredniego powołania się na nie przez jednostki przed krajowymi

prawo krajowe już spełnia standardy określone dyrektywą, nie jest konieczne jej implementowanie, ponieważ w danym państwie członkowskim wyznaczony rezultat już osiągnięto. W orzecznictwie TSUE wskazuje się jednak, by prawo takie było jasne i precyzyjne, a zainteresowane osoby mogły w pełni poznać swe prawa. Jego normy powinny całościowo regulować dane zagadnienie, włącznie z możliwością sądowej ochrony swych praw. Por. wyrok Trybunału z dnia 23 maja 1985 r. w sprawie 29/84 *Komisja v. Niemcy* [1985] ECR 1661.

⁴² A. Wentkowska, *Źródła prawa UE*, [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 134.

⁴³ Stanowisko takie znajduje również podstawy w orzecznictwie TSUE. Warto wskazać chociażby na wyrok Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker v. Finanzamt Münster-Innenstadt* [1982] ECR 53 (O ile szósta dyrektywa przewiduje bez wątplenia w stosunku do państw członkowskich szerszy lub węższy zakres swobodnego uznania w zakresie wykonywania niektórych jej przepisów, o tyle nie można odmówić jednostkom prawa do powoływania się na te przepisy, które z punktu widzenia ich przedmiotu mogą zostać odłączone od pozostałych i być stosowane samodzielnie. Tego rodzaju minimalna gwarancja dla osób, które ucierpiały wskutek niewykonania dyrektywy, wynika z wiążącego charakteru obowiązku ciążącego na państwach członkowskich na mocy art. 189 akapit trzeci traktatu. Obowiązek taki zostałby pozbawiony wszelkiej skuteczności, gdyby państwa członkowskie mogły, przez beczynność, zniweczyć nawet te skutki, które pewne przepisy dyrektywy mogą wywoływać ze względu na ich przedmiot. Tak więc, nie można powoływać się na ogólny charakter omawianej dyrektywy, albo na swobodę, jaką pozostawia ona państwom członkowskim, w celu pozbawienia skuteczności przepisów, na które ze względu na ich przedmiot można się skutecznie powoływać przed sądem, mimo że nie została ona w całości wykonana).

⁴⁴ M. Szwarc-Kuczer, *op. cit.*, s. 141.

organami stosowania prawa, o ile tylko zostaną spełnione kryteria związane z właściwością normy wspólnotowej [obecnie unijnej – P.K.]⁴⁵. W orzecznictwie TSUE ukształtowane zostały „warunki, jakie norma prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.] musi spełniać, aby wywierać bezpośredni skutek, wskazując w szeregu orzeczeń, że norma taka musi być: jasna i precyzyjna, bezwarunkowa oraz nieprzyznająca państwom członkowskim kompetencji do działania na zasadzie uznania”⁴⁶. Ze względu na charakter niniejszej publikacji autor pomija skrupulatne przedstawienie obszernej problematyki bezpośredniej skuteczności poszczególnych źródeł prawa unijnego, odsyłając w tym zakresie do bogatej literatury przedmiotu⁴⁷.

Zasada bezpośredniego skutku prawa UE pozostała nie bez wpływu na stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe, w tym w szczególności na ich obowiązki w tym zakresie. Po pierwsze, rolą sądu krajowego jest uznawanie i zabezpieczanie w swym orzecznictwie skutku bezpośredniego norm prawa UE. W ten sposób prawa wywodzone z prawa unijnego przez jednostki winny być chronione przez sądy krajowe. Adresaci norm zawartych w przepisach prawa unijnego mają prawo bezpośrednio powoływać się na nie przed sądami krajowymi, a te zaś zobowiązane są chronić prawa gwarantowane jednostkom przepisami tego prawa. „Prawo jednostki do powoływania się na normę bezpośrednio skuteczną przed sądem krajowym i wynikający z niego obowiązek oparcia przez sąd krajowy rozstrzygnięcia na takiej normie stanowi minimalną tylko gwarancję i samo przez się nie wystarczy do zapewnienia pełnego i całkowitego wykonania prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.], nie stanowi pełnej realizacji doktryny bezpośredniego skutku”⁴⁸. Katalog dalszych obowiązków wywodzonych z doktryny skutku bezpośredniego obejmuje ponadto: obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w świetle celów i brzmienia prawa Unii Europejskiej, obowiązek rozstrzygania w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych zgłaszanych przeciwko państwu członkowskiemu z powodu naruszenia prawa unijnego, jak też obowiązek rozstrzygania w sprawach dotyczących zwrotu świadczeń nienależnych, a mających swe źródło w prawie unijnym.

⁴⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2004, s. 547.

⁴⁶ W. Postulski, *op. cit.*, s. 417.

⁴⁷ Por. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy. Tom I*, Warszawa 2010; K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, z. 2; A. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniu przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007; Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000; P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010; D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*

⁴⁸ W. Postulski, *op. cit.*, s. 430.

3.2. Dokonywanie wykładni prawa krajowego w świetle celów i brzmienia prawa unijnego

Obowiązek przeprowadzania przez sądy krajowe wykładni zgodnej prawa ich państwa członkowskiego z prawem UE wynika z zasady pierwszeństwa prawa Unii. Zasada ta „jest jedną z podstaw tworzących konstytucyjny ustrój Unii Europejskiej”⁴⁹. Nie znajduje ona swych bezpośrednich podstaw w przepisach traktatowych i wynika przede wszystkim z orzecznictwa TSUE. „Zasadę tę sformułował pośrednio po raz pierwszy Trybunał w wyroku *Humblet*, w którym przyjął obowiązek uchylecia przepisów prawa państwa członkowskiego niezgodnych z prawem unijnym”⁵⁰. Wprost pierwszy raz została ona wyrażona w sprawach *van Gend en Loos* oraz *Costa v. E.N.E.L.* Zasada pierwszeństwa prawa unijnego wynika z kilku przesłanek. Po pierwsze, Unia Europejska posiada własny porządek prawny, który choć odrębny od systemów krajowych wchodzi jednocześnie w ich skład i stanowi ich integralną część. Trybunał „wskazał niejako na legitymację prawa unijnego w systemach prawnych państw członkowskich, która wynika z ograniczenia kompetencji państw członkowskich w niektórych sprawach i przeniesienia uprawnień tych państw do ich wykonywania na rzecz Unii”⁵¹.

Każda kolizja normy unijnej z normą krajową musi być rozstrzygana na korzyść normy unijnej. Wynika to z faktu, że „każda norma wspólnotowa [obecnie unijna – P.K.] od momentu jej wejścia w życie, czyni automatycznie niemożliwą do zastosowania każdą sprzeczną z nią normę prawa krajowego”⁵². Rozwijając ten pogląd, Trybunał wyjaśnia, że każda spreczna z prawem unijnym norma prawa krajowego nie może być stosowana⁵³. „W przypadku normy prawa wspólnotowego, obowiązek ten, konkretyzowany w orzecznictwie ETS [obecnie TSUE – P.K.], spoczywa wprost na organach stosujących prawo, czyli głównie na sądach”⁵⁴. Realizacja analizowanej zasady spowodowała „rozszerzenie zobowiązań sądu krajowego w wewnętrznym systemie prawnym”⁵⁵. Obciążając sądy

⁴⁹ A. Wróbel, *Zasady...*, s. 37.

⁵⁰ P. Brzeziński, *op. cit.*, s. 33.

⁵¹ P. Brzeziński, *op. cit.*, Warszawa 2010, s. 35. Więcej na temat ograniczenia kompetencji Polski w niektórych sprawach i ich przeniesieniu na rzecz UE zob. C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmienić konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii europejskiej*, Warszawa 2002; S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a Konstytucja RP i prawo polskie – kilka refleksji*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11.

⁵² Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA* [1978] ECR 629.

⁵³ Por. Wyrok Trybunału z dnia 9 lipca 1985 w sprawie 179/84 *Piercarlo Bozzetti przeciwko Invernizzi SpA i Ministro del Tesoro* [1985] ECR 2301.

⁵⁴ D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 28–29.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 29.

krajowe zadaniem strzeżenia zasady pierwszeństwa, Trybunał doprowadził do sytuacji, w której obowiązkiem sądu krajowego stało się, z uwzględnieniem jego właściwości i kompetencji, badanie zgodności norm prawa krajowego z prawem unijnym, a w razie wykazania sprzeczności odmowa zastosowania przepisu prawa krajowego – tak ustawowego, jak i ustalonego indywidualno-konkretnego jego zastosowania. Z całą stanowczością należy podkreślić wyłączną w tym zakresie kompetencję sądów krajowych, gdyż Trybunał jasno podkreśla brak swojej kompetencji w ocenie obowiązywania norm prawa krajowego i ich oceny oraz ewentualnej odmowy zastosowania.

Rola sądów krajowych na etapie stosowania prawa unijnego i jednocześnie prawa krajowego, w szczególności w razie kolizji tych dwóch kategorii norm, jest tym większa, że obowiązkiem sądu krajowego jest dokonywanie wykładni pronunijnej. W ten też sposób sądy państw członkowskich chronią się przed zarzutem niestosowania prawa krajowego – ich działalność stanowi jednocześnie instrument o charakterze zapobiegawczym. Doniosłość wykładni pronunijnej jest tym większa, że w razie niewyrażania przez normę unijną bezpośredniego skutku, sąd krajowy stosuje regulację unijną przy wykładni przepisu prawa krajowego. „Tak więc zasada ta uzupełnia zasadę skutku bezpośredniego wpływając na jednolite i efektywne stosowanie we wszystkich państwach członkowskich norm prawa wspólnotowego [obecnie krajowego – P.K.], które nie są bezpośrednio skuteczne”⁵⁶. Dlatego też wykładnia przepisów prawa krajowego w oświetleniu unijnej regulacji niemającej skutku bezpośredniego nazywana bywa zasadą skutku pośredniego.

Zasada pronunijnej wykładni prawa krajowego, której treść wypracowana została w orzecznictwie TSUE, nakłada podczas stosowania prawa na sąd krajowy⁵⁷ obowiązek interpretowania prawa krajowego w taki sposób, by odpowiadało ono celowi, treści i wymogom prawa Unii. Ma ona zatem na celu zapewnienie efektywności prawa unijnego. Z tego względu wykładnia pronunijna musi uwzględniać całość prawa Unii, niezależnie od tego, w jakim akcie jest ono wyrażone. Sam proces wykładni powinien także uwzględniać ogólne zasady prawa UE. Rzecz jasna, nie w każdym przypadku stosowania prawa będziemy mieli do czynienia z wykładnią pronunijną, gdyż ta możliwa jest wyłącznie wtedy, gdy rozstrzygane zagadnienie normowane jest prawem Unii Europejskiej.

Zasada wykładni pronunijnej nie jest przy tym bezwzględna, gdyż znajduje ona liczne ograniczenia. Jak już wspomniałem wcześniej, może ona być stosowana jedynie w sytuacji jednoczesnego normowania danej problematyki przez prawo krajowe i prawo

⁵⁶ W. Postulski, *op. cit.*, s. 437.

⁵⁷ Wykładnia pronunijna prawa krajowego stanowi obowiązek nie tylko sądów krajowych, ale także innych organów państwa.

unijne⁵⁸. Po drugie, wykładnia prounijna nie może doprowadzać w wyniku jej zastosowania do efektów *contra legem*⁵⁹. Wykładnia prounijna również „powinna być dokonywana w sposób dopuszczalny przez prawo krajowe”⁶⁰. Ostatnią okoliczność ograniczającą omawiany rodzaj wykładni stanowią sytuacje, w których przepisy krajowe nie mogą być poddawane wykładni rozszerzającej⁶¹.

3.3. Prawo/obowiązek występowania z pytaniami prejudycjalnymi

Zważywszy na treść art. 267 TFUE i jego znaczenie dla stosowania prawa Unii, rola sądów krajowych w procedurze pytań prejudycjalnych, w ogóle, w samym ich zadawaniu, jest niebagatelna. Wynika ona m.in. z faktu, że w trybie tym ustalane są ogólne standardy służące jednolitości orzecznictwa mającego za podstawę prawo unijne.

Zarówno sama instytucja pytań prejudycjalnych, jak też obowiązki sądów krajowych z niej wynikające zostały omówione w kolejnej części opracowania. Z tego względu nie będzie ona tu przedstawiana całościowo, a jedynie z punktu widzenia funkcji przez nią wypełnianych w procesie stosowania prawa Unii przez sądy krajowe. Pierwszą kwestią jest wyjaśnienie, czy przepis prawa Unii jest bezpośrednio skuteczny. Stwierdzenie tej okoliczności przesądza o bezpośrednim jego zastosowaniu lub posługiwaniu się przez sąd krajowy dyrektywami wykładni prounijnej. Sąd krajowy, mając

⁵⁸ Zasadę tę Trybunał wyraził m.in. w wyroku z dnia 7 listopada 1989 r. w sprawie 125/88 *Postępowanie karne przeciwko H.F.M. Nijman* [1989] ECR 3533, w którym uznał, że sąd krajowy „nie jest zobowiązany dokonywać wykładni mającego zastosowanie przepisu prawa krajowego w świetle dyrektywy analizowanej przez Trybunał, gdyż zagadnienie rozstrzygane przez sąd krajowy znajduje się poza zasięgiem dyrektywy”.

⁵⁹ Trybunał w wyroku z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*. [1994] ECR I-03325 uznał, że sąd krajowy, dokonując wykładni prawa krajowego w świetle brzmienia i celu dyrektywy, nie może wykroczać poza wyraźne brzmienie przepisu prawa wewnętrznego. Odejście od tego wskazania mogłoby oznaczać przyzwolenie na to, aby bez właściwej transpozycji przez państwo członkowskie określonego przepisu dyrektywy do prawa krajowego sąd krajowy mógł w drodze wykładni nakładać na obywatela obowiązek wynikający z tej dyrektywy wbrew unormowaniu krajowemu. Warto odwołać się choćby do dwóch orzeczeń Trybunału z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 *Ursula Becker* [1982] ECR 53 i z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 *Kolpinguis Nijmegen* [1987] ECR 3969, w myśl których organy państwa członkowskiego nie mogą powoływać się na bezpośrednią skuteczność dyrektywy wobec osób fizycznych i prawnych i nakładać na nie przy zastosowaniu wykładni prounijnej obowiązków z niej wynikających, które jednak nie zostały określone lub zostały niewłaściwie określone w przepisach krajowych.

⁶⁰ W. Postulski, *op. cit.*, s. 446.

⁶¹ Za przykład może posłużyć stanowisko z doktryny prawa podatkowego, w której wskazuje się, że „sąd administracyjny, jako sąd europejski zobowiązany do dokonywania wykładni prowszpólnotowej przepisów prawa podatkowego, powinien jej dokonywać tak dalece, jak to jest możliwe, aby osiągnąć wymagany przez dyrektywę stan rzeczy (prawny, gospodarczy, społeczny), rezultaty tej wykładni jednak – przez rozszerzenie zakresu obowiązku podatkowego poza granice zakreślone przepisami krajowych ustaw podatkowych – nie mogą naruszać zasad wynikających z obowiązujących przepisów Konstytucji, godząc w prawa podatników” (tak: A. Mudrecki, *Granice wykładni prounijnej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, [w:] M. Duda, M. Munnich, A. Zdunek (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce*, Lublin 2011, s. 22).

zaś pewność co do bezpośredniej skuteczności normy prawa unijnego, może również chcieć wyjaśnienia jej treści, którą poznawszy będzie mógł przeanalizować, czy występuje kolizja między normą unijną a normą krajową. Procedura ta wykorzystywana może być również w postępowaniach odszkodowawczych wytoczonych w związku z naruszeniem prawa Unii Europejskiej. Spełnienie podstawowej przesłanki przyznania albo pobrania świadczeń w oparciu o przepis unijny błędnie zastosowany lub budzący wątpliwość co do ważności w sprawach w przedmiocie zwrotu świadczeń nienależnie pobranych może wymagać dokonania wykładni lub ustalenia ważności takiego przepisu unijnego przez TSUE w postępowaniu z art. 267 TFUE.

3.4. Kompetencja sądów krajowych do stosowania środków zabezpieczających i orzekania o zwrocie świadczeń nienależnych

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej w prawie Unii ustanowiona została wyrokiem w sprawie *Francovich*. Możliwość jej stosowania oraz zakres wyraźnie zostały nakreślone przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie *Brasserie du Pêcheur*⁶². Funkcje i cele odpowiedzialności odszkodowawczej i roszczeń restytucyjnych sprawiają, że stanowią one wyraz wykonywania przez jednostki uprawnień przyznanych im prawem Unii Europejskiej. Mają one charakter unijnego prawa podmiotowego⁶³. „Polegają one na uprawnieniu do uzyskania naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa UE oraz do uzyskania zwrotu świadczeń pobranych przez państwo niezgodnie z prawem UE”⁶⁴. Podstawą prawa do uzyskania jest w tym przypadku prawo unijne, i to niezależnie od regulacji krajowej – gdyż w jej braku jednostka zawsze może powołać się na przepis prawa UE.

Pełna skuteczność i efektywność norm prawa unijnego stanowią podstawowe kryteria jego stosowania przez sądy krajowe. „Pełna skuteczność prawa wspólnotowego [obecnie unijnego – P.K.] zostaje w sposób istotny naruszona w sytuacji, gdy przepis

⁶² Rozstrzygnięcie dotyczyło odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za działalność krajowych organów władzy ustawodawczej. Najważniejszym postanowieniem zawartym w wyroku było stwierdzenie, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej „znajduje zastosowanie w każdym przypadku naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie, niezależnie od charakteru organu, którego działanie lub zaniechanie leży u podstaw uchybienia, [...] [zaś] obowiązek naprawienia szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa unijnego nie może być uzależniony od wewnętrznych zasad rozdziału kompetencji między konstytucyjnymi organami władzy. [...] W międzynarodowym porządku prawnym państwo, które ponosi odpowiedzialność za naruszenie zobowiązań międzynarodowych, również postrzegane jest jako jedność, niezależnie od tego, czy naruszenie będące przyczyną szkody przypisać należy organom władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej” (wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du pêcheur SA v. Niemcy oraz The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte: Factortame Ltd i in.* [1996] ECR I-1029).

⁶³ Por. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 108.

⁶⁴ N. Półtorak, *Ochrona...*, s. 443.

krajowy uniemożliwia sądowi krajowemu rozstrzygającemu sprawę udzielenia tymczasowej ochrony, czyli zastosowania środków zabezpieczających (ETS posługuje się pojęciem środków tymczasowych) w celu zapewnienia pełnej skuteczności orzeczenia w przedmiocie istnienia praw dochodzonych na podstawie przepisów wspólnotowych [obecnie unijnych – P.K.]⁶⁵. Podstawy ich orzekania nie stanowią przepisy traktatowe, gdyż te nie zawierają stosowanych postanowień mogących stanowić kompetencję w tym zakresie dla sądów krajowych. Stąd też środki tymczasowe w sprawach z elementem unijnym powinny być każdorazowo orzekane na podstawie procedury obowiązującej w danym państwie.

Źródeł możliwości orzekania środków tymczasowych należy doszukiwać się w przepisie art. 10 ust. 3 TUE, którym ukonstytuowano zasadę lojalnej współpracy Unii i państw członkowskich, na podstawie której sądy krajowe winny udzielać ochrony prawnej tym, którzy wywodzą ją z bezpośredniej skuteczności przepisów prawa unijnego. Podobnie jak w przypadku ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie, tak i przy orzekaniu o środkach zabezpieczających sądy krajowe winny pomijać przepisy krajowe ograniczające, w jakiegokolwiek formie lub wymiarze, skuteczność i moc obowiązującą przepisów unijnych. Bez znaczenia jednocześnie pozostaje okoliczność, czy strony postępowania „czy kwestionują one zgodność przepisów prawa krajowego z prawem wspólnotowym [obecnie unijnym – P.K.], czy też ważność aktów wspólnotowych [obecnie unijnych – P.K.] prawa pochodnego, ponieważ w obu przypadkach podstawą zarzutu jest samo prawo wspólnotowe [obecnie unijne – P.K.]⁶⁶ – przy czym jednocześnie przypomnieć należy, że sąd krajowy nie jest właściwy w przedmiocie orzekania o ważności aktów unijnych.

Na podstawie dotychczasowego orzecznictwa TSUE można sformułować katalog okoliczności, w spełnieniu których sąd krajowy może zawiesić – w drodze zastosowania środka tymczasowego – zastosowanie normy krajowej wydanej na podstawie prawa unijnego. Pierwszy z warunków stanowi okoliczność powzięcia przez sąd krajowy poważnych wątpliwości co do ważności środka unijnego, który stał się podstawą wydania aktu krajowego. Wątpliwości te sąd powinien wyrazić w orzeczeniu o zastosowaniu środka zabezpieczającego. Ponadto sąd krajowy musi mieć podstawy, by przypuszczać, że TSUE podzieli jego wątpliwości. Po drugie, w przypadku niezastosowania środka istnieje niebezpieczeństwo nagłego powstania poważnej szkody dla podmiotu wnoszącego o jego zastosowanie. Ocena powagi i niepowetowanego charakteru (za niepowetowaną zasadniczo uznaje się szkodę pieniężną) szkody oraz jej nagłości musi być analizowana

⁶⁵ W. Postulski, *op. cit.*, s. 452.

⁶⁶ Wyrok Trybunału z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 między *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG a Hauptzollamt Itzehoe* oraz między *Zuckerfabrik Soest GmbH a Hauptzollamt Paderborn*, [1991] ECR I-415.

dwutorowo – z jednej sąd krajowy powinien odnieść ją do warunków konkretnego podmiotu, z drugiej zaś – ocenić sprawę w perspektywie ogólnej. Co do nagłego charakteru szkody przyjmuje się, że możemy mieć z nią do czynienia, gdyby groźba jej powstania występowała w okresie oczekiwania na rozstrzygnięcie TSUE. Ponadto, sąd krajowy musi zważyć przy zastosowaniu środka tymczasowego na interes Unii. W zakresie tej przesłanki, nawiązującej bezpośrednio do zasady efektywności prawa unijnego, TSUE wskazuje, by zawieszenie stosowania będące skutkiem zastosowania środka tymczasowego było wyjątkiem i by było w możliwie najwęższym zakresie. Kolejną okoliczność stanowi wymóg, by stosowanie środków tymczasowych było jednolite we wszystkich państwach członkowskich. Co najważniejsze, sąd krajowy jest zobowiązany wystąpić do TSUE z pytaniem prawnym w trybie art. 267 TFUE i jest to warunek konieczny do zastosowania środka tymczasowego. Jedyne odstępstwo stanowi okoliczność wcześniejszego wytoczenia przed TSUE postępowania w sprawie ważności aktu, przy czym toczące się postępowanie musi mieć za podstawę te same okoliczności, które stały się podstawą zastosowania środka zabezpieczającego przez sąd krajowy. W przeciwnym razie brak pytania prawnego do TSUE nie będzie usprawiedliwiony. Jeżeli sąd krajowy drugiej instancji uchylił orzeczenie, mające za przedmiot wystąpienie z pytaniem prawnym, również orzeczenie środka tymczasowego podlega uchyleniu.

Sądy krajowe są także właściwe w sprawach o zwrot świadczeń nienależnych. Właściwość ta obejmuje orzekanie w dwojakiego rodzaju sytuacjach – z jednej strony sąd krajowy może orzekać o obowiązku zwrotu nienależnie pobranych opłat, z drugiej – jest właściwy, by dochodzić przed nim roszczeń o zwrot nienależnie przyznanych funduszy.

W przypadku postępowań o zwrot opłat nienależnie pobranych można w nich dochodzić roszczeń przeciwko państwu członkowskiemu, domagając się zwrotu kwot pobranych wbrew przepisom prawa unijnego. Gwarancja tego rodzaju stanowi zabezpieczenie przed działalnością państwa członkowskiego sprzecznego z prawem unijnym⁶⁷. Okoliczność „wbrew przepisom prawa unijnego” zachodzić może w trzech sytuacjach: gdy świadczenie pobrano na podstawie normy prawa krajowego sprzecznej z prawem unijnym, po drugie – gdy do pobrania doszło w wyniku błędnej wykładni przepisu prawa Unii, i po trzecie – gdy norma prawa Unii, stanowiąca podstawę poboru została następnie uznana przez TSUE za nieważną. Dochodzenie zwrotu świadczeń nienależnie

⁶⁷ Por. wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko SpA San Giorgio* [1983] ECR 03595. Uzasadniającym dochodzenie zwrotu opłat nienależnie pobranych może być przepis art. 28 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym Unia obejmuje unię celną, która rozciąga się na całą wymianę towarów i obejmuje zakaz cel przywozowych i wywozowych między państwami członkowskimi oraz wszystkich opłat o skutku równoważnym, jak również przyjęcie wspólnej taryfy celnej w stosunkach z państwami trzecimi.

pobranym następować może na podstawie materialnych i procesowych przepisów prawa krajowego – w tym normy prawa krajowego stanowią podstawę orzekania o odsetkach.

W przypadku wysuwania roszczeń tej kategorii TSUE w zasadzie nie wprowadza swoim orzecznictwem żadnych ograniczeń czasowych, choć stoi na stanowisku, że „jedynie wyjątkowo może ograniczać [on – przyp. autora] efekt temporalny swojej decyzji, w sytuacji gdy przemawiają za tym szczególne okoliczności”⁶⁸. Z cytowanego orzeczenia wynika, że ograniczenie skutków temporalnych możliwe jest jedynie w przypadku ziszczenia się dwóch przesłanek: po pierwsze, istnieć musi poważne ryzyko poważnych następstw o charakterze ekonomicznym, po drugie, pojawić się muszą obiektywne i poważne wątpliwości co do interpretacji przepisu. Wyrokiem w sprawie *Legros i in.* Trybunał, idąc śladem swych wcześniejszych wskazań, ograniczył zakres dochodzenia zwrotu świadczeń nienależnie pobranych do podmiotów, które kwoty takie zapłaciły po wydaniu orzeczenia przez TSUE, oraz podmiotów, w związku z którymi toczyło się postępowanie przed Trybunałem i wydane zostało orzeczenie. Zwrot świadczenia nienależnie pobranego nie może przy tym doprowadzić do wzbogacenia podmiotu występującego z roszczeniem⁶⁹.

Jak już zostało zasygnalizowane we wcześniejszym fragmencie, również państwo może wystąpić o zwrot nienależnie pobranych przez jednostkę kwot. W tej sytuacji zwrotu można dochodzić jedynie na podstawie dwóch okoliczności, bądź to wówczas, gdy wypłata nastąpiła na podstawie normy prawa krajowego sprzecznej z prawem unijnym, bądź w wyniku nieprawidłowego zastosowania normy unijnej. Samo zaś dochodzenie roszczeń przez państwa członkowskie będzie dotyczyło sytuacji, gdy jednostka pobrała świadczenie w ogóle jej nieprzysługujące lub pobrała je w kwocie wyższej niż wynika to z przepisów. Oprócz wskazanych wyżej okoliczności podstawę wypłaty mogło stanowić wprowadzenie w błąd państwa przez jednostkę, która następnie otrzymała świadczenie. Jak zauważa się w orzecznictwie⁷⁰ i literaturze, „wypłata, której przedmiot stanowi nienależne świadczenie, może być dokonana zarówno bezpośrednio przez państwo (jego organy), jak też przez inne podmioty ustanowione przez państwo w celu zarządzania danymi funduszami, jak i podmioty, którym taki zarząd został powierzony”⁷¹.

⁶⁸ Wyrok Sądu pierwszej instancji (czwarta izba) z dnia 31 stycznia 2001 r. w sprawie 197/97 *Weyl Beef Products BV, Exportslchterij Chris Hogeslag BV i Groninger Vleeshandel BV przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [2001] ECR ECR II-303.

⁶⁹ Dotyczy to m.in. sytuacji, w których pobraną nienależnie kwotę przerzucono na inny podmiot, przez co doszło do jej zrekompensowania. Okoliczność ta jednak nie będzie wyłączającą dochodzenie roszczenia, gdy przeniesienie nienależnie pobranej opłaty na inny podmiot skutkowało spadkiem konkurencyjności na rynku, a w jego wyniku powstaniem szkody (niezbędne jest przeprowadzenie postępowania dowodowego w tym zakresie).

⁷⁰ Wyrok Trybunału z dnia 21 marca 1991 r. w sprawie 305/89 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [1991] ECR I-1603.

⁷¹ W. Postulski, *op. cit.*, s. 451.

W sprawie 54/81 Trybunał uznał, że „odzyskiwanie świadczeń nienależnie wypłaconych należy do obowiązków państwa członkowskiego”⁷². Podobnie jak roszczenia poprzedniej grupy, tak i tych dochodzić należy na podstawie właściwych norm prawa krajowego, a jedynie na sądzie krajowym ciąży obowiązek oceny wypłaty świadczenia zgodnie z prawem unijnym, pod kątem prawidłowości i wysokości oraz ostatecznie, czy należny jest jego zwrot. Przyjmuje się, że orzeczenie stwierdzające, że jednostka otrzymała świadczenie nienależne, obejmować powinno całą kwotę faktycznie przekazaną bez podstawy prawnej, choć w orzecznictwie dopuszcza się jej pomniejszenie o ewentualne obciążenia publicznoprawne, które były związane z jej otrzymaniem, a faktycznie zostały poniesione⁷³. Jedyne wyjątek stanowi tu regulacja art. 108 TFUE, na gruncie której orzekanie o nienależnie przyznanych środkach przyznano Komisji Europejskiej, przez co organy krajowe sprowadzono do roli organów jedynie egzekwujących jej decyzje.

3.5. Egzekwowanie orzeczeń TSUE i decyzji instytucji UE zawierających zobowiązania pieniężne przez sądy krajowe

Choć wskazane w tytule podrozdziału zagadnienie nie zostało wymienione wśród zasad pierwszej generacji, to wydaje się ono na tyle istotne i silnie z nimi związane, że nie sposób go pominąć przy analizie zagadnienia sądu krajowego jako sądu unijnego. W przepisach TFUE znajdują się dwie poświęcone temu regulacje – art. 280 i art. 299 TFUE, z czego ten pierwszy artykuł stanowi niezwykle ogólną regulację odsyłającą do przepisu art. 299 TFUE⁷⁴. W myśl art. 299 TFUE akty Rady, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego, które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż państwa, stanowią tytuł wykonawczy. Postępowanie egzekucyjne jest regulowane przez przepisy procedury cywilnej obowiązujące w państwie, na terytorium którego ma ono miejsce. Klauzula wykonalności jest nadawana, bez jakiegokolwiek kontroli innej niż weryfikacja autentyczności tytułu, przez wyznaczony w tym celu przez rząd państwa członkowskiego organ krajowy, o którym zostanie powiadomiona Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Po dopełnieniu tych formalności na wniosek zainteresowanego, może on przystąpić do egzekucji zgodnie z ustawodawstwem krajowym, wnosząc sprawę bezpośrednio do właściwego organu. Postępowanie egzekucyjne może być zawieszona wyłącznie na mocy orzeczenia Trybunału. Kontrola prawidłowości przeprowadzenia egzekucji podlega jednak właściwości sądów krajowych.

⁷² Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 6 maja 1982 r. w sprawie 54/81 *Firma Wilhelm Fromme przeciwko Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung* [1982] ECR 1449.

⁷³ Wyrok Sądu pierwszej instancji (druga izba) z dnia 8 czerwca 1995 r. 459/93 *Siemens SA przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [1995] ECR II-1675.

⁷⁴ Art. 280 TFUE: Wyroki Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej podlegają wykonaniu na warunkach określonych w artykule 299.

Zgodnie zatem z przepisami procesowymi państw członkowskich orzeczenia wskazanych w art. 299 TFUE instytucji stanowią tytuły egzekucyjne. „Sądy krajowe odgrywają istotną rolę w postępowaniu egzekucyjnym opartym na powyższych tytułach, jednak różną w poszczególnych państwach członkowskich”⁷⁵. Samo postępowanie ze wskazanymi tytułami przebiega dwuetapowo – najpierw nadawana jest klauzula wykonalności, następnie przeprowadzone może być postępowanie egzekucyjne.

W pierwszym etapie właściwy organ krajowy (prawo Unii Europejskiej nie wskazuje właściwości konkretnego organu)⁷⁶ zobowiązany jest sprawdzić autentyczność przedłożonego mu tytułu. Organ przekonany o prawdziwości przedłożonego dokumentu sprawdza następnie, czy wniosek o zaopatrzenie tytułu egzekucyjnego w klauzulę wykonalności został złożony po uprawomocnieniu się orzeczenia lub po upływie terminu, pozwalającego na złożenie wniosku. Spełnienie warunków formalnych pozwala na podjęcie dalszych czynności, tj. zaopatrzenie w klauzulę wykonalności. Po tym tytuł egzekucyjny pochodzący od sądu unijnego *sensu stricto* lub instytucji Unii Europejskiej może być przedstawiony właściwemu w państwie członkowskim organowi celem przeprowadzenia postępowania egzekucyjnego. Wtedy też rozpoczyna się drugi etap wykonania aktu, o którym mowa w przepisie art. 299 ust. 1 TFUE.

Postępowanie egzekucyjne toczy się zgodnie z przepisami wewnętrznymi. Jest ono prowadzone przez krajowe organy egzekucyjne. Właściwość organów egzekucyjnych określają normy krajowe, one także wskazują sposób kontrolowania czynności podejmowanych w postępowaniu egzekucyjnym. Prowadzenie postępowania egzekucyjnego zgodnie z przepisami danego państwa członkowskiego stanowi wyraz zasady autonomii proceduralnej, co jednocześnie nie powoduje, że traci ono charakter unijny. „Organy krajowe prowadząc egzekucję orzeczeń organów wspólnoty [obecnie Unii Europejskiej – P.K.] działają w imieniu wspólnoty [obecnie Unii Europejskiej – P.K.] jako element systemu ochrony prawnej Unii Europejskiej”⁷⁷.

4. Zasady drugiej generacji i ich realizacja przed sądami krajowymi i przez sądy krajowe

Sądy krajowe, nawet w procedurze stosowania prawa unijnego, posługują się krajowymi normami przepisów postępowania. Jest to konsekwencja braku norm o charakterze procesowym w prawie unijnym – przepisy prawa Unii regulujące procedurę sądową

⁷⁵ W. Postulski, *op. cit.*, s. 457.

⁷⁶ W Polsce właściwym do nadawania klauzuli wykonalności jest sąd rejonowy ogólnej właściwości dłużnika, a gdy nie da się jej ustalić – sąd rejonowy, w którego okręgu ma być wszczęta egzekucja.

⁷⁷ G. Bebr, *Development of judicial control of the European Communities*, The Hague 1981, s. 339.

należą do rzadkości⁷⁸. Stąd też w przypadku stosowania unijnego prawa materialnego jednocześnie mowa jest najczęściej o autonomii procesowej sądów krajowych⁷⁹. Jednak i samo stosowanie krajowych norm procesowych nie ma charakteru bezwzględnego⁸⁰. Nie znajduje wszakże żadnego potwierdzenia stanowisko, by państwa członkowskie mogły wprowadzać lub zachowywać dowolność regulacji prawnej w zakresie środków dochodzenia roszczeń z elementem unijnym – a zatem by procedury krajowe były w pełni autonomiczne. Jeśli procedura krajowa uniemożliwia pełne zastosowanie przepisu unijnego, winna ona być w tym zakresie znowelizowana lub zmodyfikowana w inny dopuszczalny w danym państwie sposób. To samo dotyczy osłabiającej efektywność prawa Unii regulacji i praktyki organów wymiaru sprawiedliwości i organów administracji, która przejawia się ingerowaniem w kompetencję sądu do niestosowania przepisów krajowych sprzecznych z prawem unijnym⁸¹. Z tego względu autor opowiada się nie za zasadą autonomii proceduralnej, a za zasadą wykonywania prawa Unii Europejskiej za pomocą środków prawa krajowego, „bez potrzeby tworzenia nowych specjalnych środków w prawie krajowym, co nie oznacza jednak, że środki krajowe nie będą podlegać ocenie ze

⁷⁸ Nie jest jednak tak, że normy procesowe w prawie Unii Europejskiej wcale nie obowiązują.

⁷⁹ Pojęcie autonomii proceduralnej definiuje się w literaturze przedmiotu różnorodnie. Zdaniem A. Wyrozumskiej autonomia proceduralna stanowi „swobodę sądów krajowych w zakresie stosowania wewnętrznych przepisów procesowych dla rozstrzygnięcia o roszczeniach unijnych oraz kompetencje państw do regulowania właściwości sądów i procedur” (A. Wyrozumska, *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym przed sądami krajowymi*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 43). Z kolei A. Wróbel przez autonomię proceduralną rozumie wyłącznie „kompetencję państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur (sądowych) służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym” (A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 1, s. 35). Autonomia proceduralna definiowana jest także jako „swoboda państw członkowskich w wyborze i regulacji środków proceduralnych, według których wykonywane mają być w prawie krajowym roszczenia wynikające z prawa unijnego” (tak: N. Półtorak, *Ochrona ...*, s. 62).

⁸⁰ Wynika to z orzecznictwa TSUE, w którym podkreśla się, że stosowanie własnych, krajowych przepisów procesowych w sprawach o roszczenia wywodzone z prawa unijnego należy do obowiązku sądu krajowego tylko wtedy, gdy brak jest unijnych przepisów procesowych. Trybunał w orzecznictwie przy okazji analizowania podniesionej kwestii posługuje się sformułowaniem „w braku wspólnotowych/unijnych reguł procesowych”, z którego jednoznacznie wynika kompetencja Unii, jej instytucji i organów do ustanowienia systemu reguł procesowych wiążących sądy krajowe jako prawo pochodne. Zagadnieniem tzw. autonomii proceduralnej zajmował się w swej działalności orzeczniczej także Sąd Najwyższy, który także stoi na stanowisku, że zasada autonomii proceduralnej może doznawać ograniczeń, które mogą być podyktowane np. potrzebą realizacji jednego z celów przepisów prawa unijnego, jakim jest m.in. zapewnienie jednolitego jego we wszystkich państwach członkowskich (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 15 lipca 2009 r., III SK 2/09).

⁸¹ W wyroku Trybunału z dnia 28 czerwca 1978 r. w sprawie 70/77 *Simmenthal SpA v. Amministrazione delle finanze* [1978] ECR 01453 uznano, że „sąd krajowy, który w ramach swojej jurysdykcji jest obowiązany zastosować przepisy prawa unijnego, ma obowiązek przyznać tym przepisom pełną skuteczność, jeżeli jest to niezbędne, odmawiając z urzędu zastosowania sprzecznych przepisów prawa krajowego, nawet późniejszych, a także nie musi występować lub czekać na wcześniejszą derogację takich przepisów w drodze nowelizacji lub innymi sposobami przewidzianymi w prawie konstytucyjnym”.

względu na specjalne cele i założenia prawa unijnego⁸². Nie wchodząc głębiej w problematykę pojęcia autonomii proceduralnej, godzi się jedynie wskazać, że miast autonomii proceduralnej zasadne wydaje się upowszechnienie pojęcia zasady procedur krajowych, przychylając się jednocześnie w ten sposób do stanowiska reprezentowanego w literaturze przedmiotu przez N. Półtorak. Jej zdaniem, z czym autor w pełni się zgadza, „pojęcie to opisuje w najpełniejszym zakresie istotę omawianej reguły, a mianowicie sytuację, w której dla dochodzenia roszczeń unijnych należy stosować krajowe regulacje procesowe⁸³”.

Jak już zostało wyżej nadmienione, zasada procedur krajowych nie oznacza zupełnej dowolności procesowej w państwach członkowskich. W związku z powoływaną ogólnie zasadą, że sądy krajowe stosują krajowe procedury sądowe jedynie wówczas, gdy brak jest odpowiedniej regulacji unijnej, TSUE w swoim orzecznictwie sprecyzował trzy warunki do stosowania krajowych reguł postępowania, są to: reguła celowości, reguła praktycznej możliwości oraz reguła ekwiwalentności/niedyskryminacji. Wszystkie z nich łączy cel w postaci „stawianego sądom krajowym wymogu zabezpieczenia praw płynących z prawa wspólnotowego na co najmniej takim samym poziomie co praw wynikających z prawa krajowego⁸⁴”. Wszystkie trzy reguły definiują warunki stawiane sądom krajowym przy stosowaniu przez nie przepisów procedury ich państwa członkowskiego w sprawach roszczeń wywodzonych z prawa unijnego, gdy brak jest jednolitych przepisów procesowych sformułowanych na poziomie Unii.

Zgodnie z regułą celowościową nakazuje się, aby stosowanie reguł procesowych państwa członkowskiego było poddane analizie nie tylko w kontekście całego postępowania – a zatem na różnych jego etapach, ale również w odniesieniu do całego wewnętrznego porządku prawnego danego państwa członkowskiego. Już w wyroku w sprawie *Peterbroeck*⁸⁵ okoliczność pierwszą podniósł Trybunał i zaznaczył, że powinna ona być badana także przez sądy krajowe jako bezpośrednio pierwsze organy stosujące prawo unijne w państwach członkowskich. Z kolei z orzeczenia wydanego przez Trybunał w sprawie *van Schijndel* wywieść należy kolejne wskazanie, zgodnie z którym sąd krajowy zobowiązany jest również badać, czy dany przepis postępowania znajduje uzasadnienie w ogólnych zasadach wewnętrznego systemu prawa.

Zgodnie z kolejną z zasad, reguła praktycznej możliwości wyznacza niejako maksymalny poziom obowiązków nakładanych na strony postępowania. W orzecznictwie TSUE przyjmuje się, że stosowanie krajowych reguł postępowania nie może utrudniać

⁸² N. Półtorak, *Ochrona...*, s. 65.

⁸³ *Ibidem*, s. 73.

⁸⁴ W. Postulski, *op. cit.*, s. 463.

⁸⁵ Wyrok Trybunału z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93 *Peterbroeck, Van Campenhout & Cie SCS v. Belgia* [1995] ECR I-4599.

czy nawet w praktyce uniemożliwić dochodzenia praw określonych prawem Unii Europejskiej. W orzeczeniu *Amministrazione delle Finanze dello Stato* Trybunał wprost powiedział, że „przepisy postępowania nie mogą być skonstruowane w ten sposób, iż wykonywanie praw wynikających z prawa unijnego będzie praktycznie niemożliwe”⁸⁶. Trybunał zajmował się w kontekście analizowanej reguły m.in. przepisami dotyczącymi ciężaru dowodu i terminów. O ile regulacja tych kwestii nie jest co do zasady niezgodna z prawem unijnym, o czym świadczy ich dalsze występowanie w procedurach państw członkowskich, to jednak nie we wszystkich okolicznościach za takie będą one mogły być postrzegane. W przypadku normowania rozkładu ciężaru dowodu Trybunał przyjął, że „zasady dotyczące ciężaru dowodu muszą być dostosowane w odniesieniu do niewątpliwych przypadków dyskryminacji oraz że do skutecznego w celu stosowania zasady równości traktowania ciężar dowodu musi przejść na stronę pozwaną, jeżeli przedstawiony jest dowód takiej dyskryminacji”⁸⁷. Co zaś tyczy się kwestii terminów, to przed przystąpieniem do analizy tego zagadnienia z perspektywy reguły praktycznej możliwości, przypomnieć należy o ich podstawowym celu, jakim jest realizacja zasady pewności prawa. „W konsekwencji wprowadzenie terminów jest dopuszczalne, o ile są one odpowiednie dla wykonania uprawnień przez podmioty prywatne”⁸⁸. Terminy te powinny być jednak rozsądne – nie mogą powodować, że zaspokojenie roszczenia staje się niemożliwe albo nadmiernie utrudnione. Duża wrażliwość tejże materii sprawiła, że TSUE był zmuszony wielokrotnie wypowiadać się w kwestii zgodności z prawem unijnym regulacji krajowych terminów przedawnienia roszczenia i terminów stosowania środków dochodzenia roszczeń, np. wnoszenia skarg i odwołań⁸⁹. Na podstawie analizy dotychczasowego orzecznictwa TSUE rysują się różne kryteria uznania terminu za rozsądny, a zaliczyć do nich należy, po pierwsze, uwarunkowania konkretnego systemu prawnego⁹⁰. Kolejny warunek stanowią okoliczności danej sprawy – „pomimo tego, że termin

⁸⁶ Wyrok Trybunału z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie C-199/83 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio*. W orzecznictwie pojawiają się również innego rodzaju określenia, jak np. „wysoce trudne”, czy „faktycznie niemożliwe”, które oddają sens przytoczonego orzeczenia i stanowią utrwalenie linii orzeczniczej TSUE.

⁸⁷ W. Postulski, *op. cit.*, s. 467-468.

⁸⁸ N. Półtorak, *Ochrona...*, s. 269.

⁸⁹ Problematyka ta poruszona była m.in. w następujących orzeczeniach: wyrok Trybunału z dnia 2 grudnia 1997 r. w sprawie C-188/95 *Fantask A/S i in. przeciwko Industriministeriet (Erhvervministeriet)* [1997] ECR I-6783, wyrok Trybunału z dnia 17 listopada 1998 r. w sprawie C-228/96 *Aprile Srl, w likwidacji, przeciwko Amministrazione delle Finanze dello Stato* [1998] ECR I-7141, wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 *Danske Slagterier przeciwko Bundesrepublik Deutschland* Zb.Orz. 2009 r. I-2119.

⁹⁰ W tym miejscu warto odwołać się do opinii rzecznika generalnego R. Colomera w sprawie C-30/02, w której uzasadnia on, że przy ocenie regulacji krajowej „należy wziąć pod uwagę ogół warunków prawnych i faktycznych, formalnych i materialnych, wymaganych przez krajowy porządek prawny dla dochodzenia roszczeń o zwrot. Tylko poprzez całościowe ujęcie problemu, jakiego mogą dokonać sądy krajowe, można udzielić odpowiedzi ostatecznej”.

obiektywnie może zostać uznany za spełniający wymagania efektywnej ochrony prawnej, to jednak w konkretnej sytuacji jego zastosowanie może prowadzić do naruszenia tego wymogu. Okoliczności konkretnej sprawy, które wskazują, że pokrzywdzony nie miał realnej możliwości dochowania terminu, mogą więc przełamać ocenę terminu jako odpowiedniego dla zapewnienia skutecznej ochrony prawnej⁹¹. W dalszej kolejności należy zwrócić uwagę na cel regulacji⁹². Nie bez znaczenia pozostaje okoliczność ograniczenia czasu, za jaki dopuszczalne jest wsteczne dochodzenie danego roszczenia⁹³. Istotne zagadnienie stanowi również ustalanie terminu z odpowiednim wyprzedzeniem⁹⁴. TSUE formułuje tu podobne warunki, jakie są znane demokratycznym państwom prawnym – wymagany jest odpowiedni okres przejściowy, ponieważ w inny sposób dochodzi do naruszenia zasady legitymowanych oczekiwań. Mając na względzie prawo unijne, wprowadzany termin musi odpowiadać treści zasady równoważności. Istotne jest, by jednostka miała pewność co do terminu przedawnienia jej roszczenia. Kolejną okoliczność stanowi początek biegu terminu przedawnienia – co odgrywa szczególnie doniosłą rolę w przypadku dyrektyw nietransponowanych do krajowych porządków prawnych⁹⁵. „Wątpliwości co do dopuszczalności wprowadzanych w prawie krajowym terminów dochodzenia roszczeń mogą wynikać także z tego, że ograniczają one dochodzenie roszczeń na podstawie orzeczenia ETS, a więc zakres czasowy orzeczeń wstępnych”⁹⁶.

⁹¹ N. Póltorak, *Ochrona...*, s. 273-274 i powołana tam literatura oraz przykłady z orzecznictwa TSUE.

⁹² Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-473/00 *Cofidis SA przeciwko Jean-Louis Fredout* [2002] ECR I-10875.

⁹³ Wyrok Trybunału z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-338/91 *H. Steenhorst-Neerings przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen* [1993] ECR I-5475, wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie C-410/92 *Elsie Rita Johnson przeciwko Chief Adjudication Officer* [1994] ECR I-5483, wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-246/96 *Mary Teresa Magorrian i Irene Patricia Cunningham przeciwko Eastern Health and Social Services Board i Department of Health and Social Services* [1997] ECR I-7153, wyrok Trybunału z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-78/98 *Shirley Preston i in. przeciwko Wolverhampton Healthcare NHS Trust i in. i Dorothy Fletcher i in. przeciwko Midland Bank plc* [2000] ECR I-3201, wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 *Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs & Excise* [2002] ECR I-6325.

⁹⁴ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 24 września 2002 r. C-255/00 *Grundig Italiana SpA przeciwko Ministero delle Finanze* [2002] ECR I-8003, wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie C-445/06 *Danske Slagterier przeciwko Bundesrepublik Deutschland* Zb. Orz. 2009 s. I-2119.

⁹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-208/90 *Theresa Emmott przeciwko Minister for Social Welfare i Attorney General* [1991] ECR I-04269, wyrok Trybunału z dnia 27 października 1993 r. w sprawie C-338/91 *H. Steenhorst-Neerings przeciwko Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen* [1993] ECR I-5475, wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 17 lipca 1997 r. sprawie C-114/95 *Texaco A/S przeciwko Middelfart Havn, Århus Havn, Struer Havn, Ålborg Havn, Fredericia Havn, Nørre Sundby Havn, Hobro Havn, Randers Havn, Åbenrå Havn, Esbjerg Havn, Skagen Havn i Thyborøn Havn i Olieselskabet Danmark amba przeciwko Trafikministeriet, Fredericia Kommune, Køge Havn, Odense Havnevesen, Holstebro-Struer Havn, Vejle Havn, Åbenrå Havn, Ålborg Havnevesen, Århus Havnevesen, Frederikshavn Havn, Esbjerg Havn* [1997] ECR I-4263.

⁹⁶ N. Póltorak, *Ochrona...*, s. 283.

Ostatni z rzeczonych warunków stosowania krajowych przepisów procesowych – reguła ekwiwalentności (zakaz dyskryminacji)⁹⁷ – wskazuje, że „środki prawne dostępne do zapewnienia przestrzegania prawa krajowego muszą być dostępne na takich samych zasadach do zapewnienia przestrzegania prawa wspólnotowego”⁹⁸. Zasada ta nie sprowadza się jednocześnie do procesowego faworyzowania spraw z elementem unijnym, ale takiego stosowania przepisów proceduralnych, które umożliwią równie pełną, jak w przypadku przepisów krajowych, realizację postanowień aktów Unii. Tak samo względem spraw unijnych materialnie różnej kategorii uzasadnione jest stosowanie różnych procedur. „W ekwiwalentności najważniejsze jest zwalczanie krajowych zasad procesowych mających na celu nieprzychylnie nastawienie do stosowania normy wspólnotowej, co najczęściej wyraża się poprzez zaniechanie ich stosowania przez sąd krajowy. Natomiast celem stosowania omawianej zasady przez sąd krajowy jest zapewnienie normie wspólnotowej minimalnej skuteczności, a więc przynajmniej równoważnej, porównywalnej ze skutecznością normy prawa krajowego”⁹⁹. W przypadku wystąpienia niezgodności wskazanego wyżej celu z normą procesową konsekwencją jest pominięcie takiej normy prawa krajowego w danym postępowaniu¹⁰⁰.

Nazwa organu krajowego nie ma decydującego znaczenia dla oceny, czy na gruncie przepisów prawa UE należy go traktować jako sąd unijny. Wprawdzie zasada organizacyjnej autonomii sądów państw członkowskich nie pozbawia państw członkowskich prawa do decydowania o swojej organizacji wewnętrznej wymiaru sprawiedliwości, to jeszcze raz wypada wskazać, że do kompetencji TSUE należy ocena, czy dany organ krajowy charakteryzuje się cechami pozwalającymi uznać go za sąd unijny. Kluczową rolę w tej ocenie odgrywa sporność postępowania toczącego się przed organem, a zatem wykonywanie funkcji sądowej. Sąd krajowy jest pierwszym i najbliższym jednostce miejscem, w którym może ona dochodzić ochrony swych praw. To w sądzie krajowym – w razie potrzeby, winno dojść do stosowania prawa unijnego. Sprawia to, że na państwa członkowskie nałożono obowiązek zapewnienia obywatelom możliwości skutecznego dochodzenia przed sądami krajowymi praw. Stosowanie prawa unijnego przez sądy krajowe odbywa się w zasadzie w ramach struktury sądownictwa wykształconej

⁹⁷ D. Kornobis-Romanowska wskazuje także na inne określenia: zasada zgodności, kompatybilności, równoważności, równoważnego traktowania (D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 68).

⁹⁸ W. Postulski, *op. cit.*, s. 462.

⁹⁹ D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 69.

¹⁰⁰ Wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76 *Rewe-Zentralfinanz eG i Rewe-Zentral AG przeciwko Landwirtschaftskammer für das Saarland* [1976] ECR 1989, wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 45/76 *Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen* [1976] ECR 2043, wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lipca 1980 r. w sprawie 811/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Ariete SpA* [1980] ECR 02559, wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lipca 1980 r. w sprawie 826/79 *Amministrazione delle finanze dello Stato przeciwko Sas Mediterranea importazione, rappresentanze, esportazione, commercio (MIRECO)* [1980] ECR 02545.

autonomicznie w każdym z państw członkowskich. Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim swoich ścisłych przepisów regulujących ustroj sadownictwa. Nadrzędnym celem jest zapewnienie jednolitości stosowania prawa UE, z zastrzeżeniem regulacji art. 6 TUE, w zasadzie bez ograniczeń w tej sferze na poziomie ponadnarodowym.

Ze względu na brak legalnej definicji pojęcia „sąd krajowy” w prawie Unii Europejskiej pozycja sądów krajowych w systemie ochrony prawnej UE wciąż jest określana. Od sądów krajowych jako organów państw członkowskich wymaga się zapewnienia obiektywnej efektywności norm prawa Unii w wewnętrznych porządkach prawnych. Przede wszystkim chodzić tu będzie o obowiązek orzekania na podstawie przepisów prawa UE. Jednocześnie dokonywanie wykładni prawa krajowego odbywać się powinno w świetle celów i brzmienia prawa unijnego. Samym sądom krajowym przyznano przy tym prawo i jednocześnie obowiązek występowania z pytaniami prejudycjalnymi. Sądom krajowym przydano kompetencję do stosowania środków zabezpieczających i orzekania o zwrocie świadczeń nienależnych. Wśród zasad pierwszej generacji na wyróżnienie zasługuje również egzekwowanie orzeczeń TSUE i decyzji instytucji UE zawierających zobowiązania pieniężne przez sądy krajowe.

Sąd krajowy jako sąd unijny w stosowaniu prawa UE jest zmuszony stosować procesowe prawo krajowe. Niemniej samo gwarantowanie praw przyznanych prawem UE z wykorzystaniem krajowych norm procesowych nie może być jakiegokolwiek. Autonomia procesowa prawa krajowego nie oznacza, że państwa członkowskie mogą wprowadzać lub zachowywać dowolność regulacji prawnej w zakresie środków dochodzenia roszczeń z elementem unijnym – a zatem, by procedury krajowe były w pełni autonomiczne, nie mogą one uniemożliwiać pełnego zastosowania przepisu unijnego.