INFORMACJA PRAWNA NA TEMAT AKTUALNEGO ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE ODMOWY ZASTOSOWANIA PRZEPISU KRAJOWEGO, NIEZGODNEGO Z PRAWEM UE, PRZEZ SĄD KRAJOWY ORAZ SKUTKÓW PRAWNYCH SKIEROWANIA PRZEZ SĄD KRAJOWY PYTANIA WSTĘPNEGO DO TSUE

LEGAL INFORMATION ON THE CURRENT CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN RELATION TO THE REFUSAL TO APPLY A PROVISION OF THE NATIONAL LAW, INCONSISTENT WITH THE EU LAW, BY A NATIONAL COURT AND THE LEGAL EFFECTS OF REFERRING A PREJUDICIAL QUESTION TO THE ECJ BY A NATIONAL COURT

The publication contains a review of the case law of the Court of Justice of the European Union as regards the refusal to apply a provision of the national law by a national court and the legal effects of referring a prejudicial question to the ECJ by a national court. Firstly, obligations of national organs in case of questioning the conformity of a provision of national law to the EU law are discussed, in view of the doctrine of primacy of the EU law. Secondly, the ECJ case law is presented as regards the application of interim measures by national organs. Thirdly, to a necessary degree the case law related to referring a prejudicial question by a national court is considered, particularly the prerequisites for referring a question and the effects of passing a preliminary ruling.

Słowa kluczowe: pytanie prejudycjalne, pierwszeństwo prawa UE, odmowa stosowania ustawy, zawieszenie stosowania ustawy, autonomia proceduralna

Key words: prejudicial question, primacy of the EU law, refusal to apply an act, suspension of an act, procedural autonomy

I. UWAGI WSTĘPNE

Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE], państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE], z przepisu tego wynika m.in., że sądy krajowe mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii¹. Sąd krajowy, działający w ramach swoich kompetencji² jako organ państwa członkowskiego, ma więc obowiązek stosować w całości podlegające bezpośredniemu stosowaniu prawo Unii i zapewnić ochronę uprawnień wynikających z tego prawa dla jednostek³. Aby zapewnić skuteczne wykonywanie tego zadania przez sądy, TSUE w swoim orzecznictwie nakłada na nie obowiązek odmowy zastosowania norm prawa krajowego niezgodnych z prawem UE, a także obowiązek zastosowania środków tymczasowych mających na celu zapewnienie pełnej skuteczności przyszłego rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy⁴. Ponadto zapewnieniu

¹ Wyrok TSUE w sprawie Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 38.

² Wyrok TSUE w sprawie Simmenthal, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49, pkt 24.

³ Wyrok TSUE w sprawie Winner Wetten, C-409/06, ECLI:EU:C:2010:503, pkt 55.

⁴ Opracowanie nie obejmuje orzecznictwa dotyczącego środków tymczasowych stosowanych w odniesieniu do przepisów krajowych przyjętych w celu wykonania aktu prawa UE, którego ważność została zakwestionowana przed TSUE.

prawidłowego i jednolitego stosowania prawa UE ma służyć możliwość zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniem wstępnym (prejudycjalnym) do TSUE.

II. ODMOWA STOSOWANIA PRAWA KRAJOWEGO NIEZGODNEGO Z PRAWEM UE

Normy prawa EU podlegające bezpośredniemu stosowaniu, stanowiące bezpośrednie źródło praw i obowiązków zarówno państw członkowskich, jak i jednostek powinny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania⁵. W ocenie Trybunału, uznanie jakiegokolwiek mocy prawnej krajowych aktów prawnych niezgodnych z przepisami prawa unijnego oznaczałoby zaprzeczenie mocy wiążącej zobowiązań podjętych w sposób bezwarunkowy i nieodwołalny przez państwa członkowskie na mocy traktatu i zakwestionowanie tym samym fundamentów Unii⁶. Obowiązek odstąpienia od stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE stanowi więc konsekwencję doktryny pierwszeństwa prawa UE, wynikającej z wcześniejszego orzecznictwa TSUE. W precedensowym orzeczeniu z 1964 r. w sprawie *Costa* Trybunał stwierdził, że — w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych — traktat EWG [obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; dalej: TfUE] ustanowił własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych. Państwa nie mogą więc przyznawać pierwszeństwa jednostronnie przyjmowanym przepisom krajowym, prowadziłoby to bowiem do zróżnicowania skutku prawa wspólnotowego w zależności od przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich i w konsekwencji do podważenia zobowiązań wynikających z traktatu⁷. W późniejszym orzecznictwie Trybunał potwierdził, że prawu UE przysługuje pierwszeństwo stosowania nawet w przypadku kolizji z normami krajowymi rangi konstytucyjnej⁸.

W konsekwencji „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”⁹. Należy podkreślić, że — zgodnie ze stanowiskiem TSUE — każdy sąd państwa członkowskiego rozpatrujący sprawę jest kompetentny, aby samodzielnie dokonać oceny zgodności przepisu krajowego z prawem UE i w przypadku stwierdzenia niezgodności jest zobowiązany do odmowy jego zastosowania. Przepisy krajowe, a także wszelka praktyka administracyjna lub sądowa, które uniemożliwiałyby korzystanie sądom krajowym z tej kompetencji (jak np. obowiązek złożenia wniosku o rozpatrzenie sprawy przez inny organ krajowy

⁵ Wyrok w sprawie *Winner Wetten*, pkt 54.

⁶ Wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 18.

⁷ Wyrok TSUE w sprawie *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

⁸ Wyrok TSUE w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*, 11-70, pkt 3-4.

⁹ Wyrok w sprawie *Simmenthal*, pkt 21.

lub obowiązek odczekania na uchylenie przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym) byłoby w kontekście analizowanego orzecznictwa sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa UE¹⁰. W konsekwencji za niezgodne z prawem unijnym uznaje się w orzecznictwie sytuacje, w których w przypadku sprzeczności między przepisem prawa Unii a późniejszą ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu zastrzeżone jest dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo Unii, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecyjne, nawet gdyby wynikające stąd przeszkody dla pełnej skuteczności tego prawa były tylko przejściowe¹¹. W ten sposób należy rozumieć stanowisko TSUE, w świetle którego „zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, podlegające bezpośredniemu stosowaniu postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich od chwili wejścia w życie nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego”¹². Należy przy tym zauważyć, że chociaż Trybunał, zgodnie z art. 267 TfUE, jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni aktów przyjętych przez instytucje Unii, niezależnie od tego, czy akty te są bezpośrednio skuteczne, czy też nie¹³, to odmowa stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE dotyczy niezgodności z tymi przepisami prawa unijnego, które podlegają bezpośredniemu stosowaniu¹⁴ lub wywierają skutek bezpośredni¹⁵. Chodzi więc o przepisy prawa unijnego, które mają charakter jasny, precyzyjny i bezwarunkowy i nie są uzależnione od wydania środków wykonawczych o charakterze uznaniowym¹⁶. Przepis jest wystarczająco precyzyjny, jeżeli nakładany przez niego obowiązek został sformułowany w jednoznaczny sposób¹⁷.

W późniejszym orzecznictwie Trybunał rozciągnął obowiązek niestosowania norm krajowych niezgodnych z prawem również na organy administracyjne¹⁸.

¹⁰ Wyrok w sprawie Simmenthal, pkt 22; wyrok TSUE w sprawie Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15 ECLI:EU:C:2017:987, pkt 56.

¹¹ Wyrok w sprawie Winner Wetten, pkt 57.

¹² *Vide* przykładowo wyrok w sprawie Winner Wetten, pkt 53.

¹³ *Vide m.in.* wyrok TSUE w sprawie Križan, C-416/10, ECLI:EU:C:2013:8, pkt 56.

¹⁴ Wyrok w sprawie Simmenthal, pkt 14 i 17; wyrok TSUE w sprawie ANAFE, C-606/10, ECLI:EU:C:2012:348, pkt 72–73; wyrok TSUE w sprawie Philips Electronics, C-18/11, ECLI:EU:C:2012:532, pkt 38.

¹⁵ Wyrok TSUE w sprawie Amia, C-97/11 ECLI:EU:C:2012:306, pkt 32, 39–40; wyrok TSUE w sprawie Loredana Napoli, C-595/12, ECLI:EU:C:2014:128, pkt 50. W ocenie H. Schermersa i D. Waelbroeck skutkiem bezpośredni przepisu wspólnotowego jest w tym przypadku elementem o fundamentalnym znaczeniu (H. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, The Hague 2001, s. 163; podobnie W. Postulski [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 670).

¹⁶ Wyrok TSUE w sprawie Hurd, 44/84, ECLI:EU:C:1986:2, pkt 47. W przypadku dyrektyw dodatkowym warunkiem jest brak prawidłowej implementacji w określonym w dyrektywie terminie (wyrok TSUE w sprawie Becker, 8/81, ECLI:EU:C:1982:7, pkt 25).

¹⁷ Wyrok TSUE w sprawie Comitato di Coordinamento per la Difesa della Cava i inni, C-236/92, ECLI:EU:C:1994:60, pkt 10.

¹⁸ *Vide np.* wyroki TSUE w sprawach Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 31; Ciola, C-224/97 EU:C:1999:212, pkt 30; Trustees of the BT Pension Scheme, C-628/15, ECLI:EU:C:2017:687, pkt 54.

Należy podkreślić, że dokonana w takim przypadku przez organ krajowy ocena zgodności prawa krajowego z prawem UE wywiera skutki prawne w granicach jego jurysdykcji¹⁹. Konsekwencje stwierdzenia niezgodności ograniczają się więc do niezastosowania przepisu krajowego w rozpatrywanym przypadku i nie wpływają automatycznie na jego obowiązywanie i stosowanie go przez inne organy tego państwa. Kolizja jest bowiem rozwiązywana przez organ stosujący prawo poprzez zastosowanie prawa unijnego i w razie potrzeby odmowę stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego, a nie poprzez stwierdzenie nieważności przepisu krajowego, przy czym właściwość organów i sądów jest w tym zakresie sprawą każdego państwa członkowskiego. Niezgodność późniejszej normy prawa krajowego z prawem unijnym nie powoduje, że norma ta przestaje obowiązywać. W zetknięciu się z taką sytuacją sąd krajowy ma jedynie obowiązek odstąpić od stosowania tej normy, przy czym obowiązek ten nie ogranicza kompetencji sądów krajowych do stosowania tych spośród różnych procedur w ramach krajowego porządku prawnego, które są właściwe dla ochrony praw podmiotowych jednostek przyznanych przez prawo UE²⁰.

III. USTANOWIENIE ŚRODKÓW TYMCZASOWYCH

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, „wobec braku norm Unii w tym zakresie, na mocy zasady autonomii proceduralnej do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy uregulowanie szczegółowych przepisów proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie są mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) [...] Co się tyczy zasady równoważności, należy przypomnieć, że wymaga ona, aby całość uregulowań dotyczących środka prawnego znajdowała zastosowanie jednakowo do środków prawnych opartych na naruszeniu prawa Unii oraz do podobnych środków opartych na naruszeniu prawa wewnętrznego, [...] co się tyczy zasady skuteczności, krajowy przepis proceduralny, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, nie powinien czynić wykonywania przyznanych przez porządek prawny Unii uprawnień praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym”²¹. Zgodnie z traktatem nie wymaga się więc wprowadzenia innych środków prawnych wnoszonych do sądów krajowych w celu zapewnienia ochrony prawa wspólnotowego niż środki przewidziane w prawie krajowym. Odmiennie byłoby tylko w przypadku, gdyby z konstrukcji krajowego porządku prawnego wynikało, że brak w nim środka prawnego pozwalającego, choćby w sposób incydentalny, zapewnić ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego²².

¹⁹ Wyrok w sprawie Simmenthal, pkt 24.

²⁰ Wyrok TSUE w sprawie Filipiak, C-314/08, ECLI:EU:C:2009:719, pkt 82-83. *Vide* też opinia rzecznika generalnego w sprawie Unibet, pkt 33.

²¹ *Vide* np. wyrok TSUE w sprawie Aquino, C-3/16, ECLI:EU:C:2017:209, pkt 48–52.

²² Wyrok TSUE w sprawie Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 40–41.

Zgodnie z linią orzecznictwa zapoczątkowaną wyrokiem z 1990 r. w sprawie *Factortame*, sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, powinien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłego orzeczenia w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii²³. W ten sposób Trybunał w swoim orzecznictwie nawiązuje do wskazanej zasady skuteczności.

Zakres skutków prawnych środków tymczasowych jest ograniczony ich funkcją: w sprawie *Factortame* Trybunał wskazał, że mają one na celu zapewnienie pełnej skuteczności rozstrzygnięcia, które ma zapasć w konkretnym postępowaniu²⁴. W tym samym wyroku Trybunał zauważył, że skuteczność procedury pytań wstępnych zostałaby podważona, gdyby sąd zadający pytanie Trybunałowi nie mógł postanowić o środkach tymczasowych obowiązujących do momentu wydania przez ten sąd finalnego orzeczenia²⁵. W wyroku z 2007 r. w sprawie *Unibet TSUE* doprecyzował, że zastosowanie środków tymczasowych ma być konieczne w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu sądu krajowego²⁶. To stanowisko znalazło potwierdzenie w późniejszym orzecznictwie²⁷.

Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, środki tymczasowe mają być stosowane zgodnie z zasadami określonymi w prawie krajowym danego państwa członkowskiego. Kryteria ustanowienia takich środków nie mogą jednak być mniej korzystne niż w przypadku podobnych wniosków o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) ani powodować w praktyce, że tymczasowa ochrona uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwa lub nadmiernie utrudniona (zasada skuteczności)²⁸. Normy prawa krajowego, które uniemożliwiająby zastosowanie koniecznego środka tymczasowego w celu zapewnienia w pełni skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego w przedmiocie istnienia dochodzonych uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego, sąd powinien uznać za niezgodne z prawem UE i odmówić ich zastosowania²⁹.

IV. PROCEDURA PYTAŃ WSTĘPNYCH

Procedura pytań wstępnych stanowi instrument współpracy sądów państw członkowskich i TSUE, a jej celem jest zapewnienie jednolitości jego interpretacji i stosowania.

²³ Wyrok TSUE w sprawie *Factortame*, C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257, pkt 21–22, Wyrok TSUE w sprawach *Oliva i inni*, C-568/14 do C-570/14, ECLI:EU:C:2016:828, pkt 22.

²⁴ Wyrok w sprawie *Factortame*, pkt 21, wyrok w sprawie *Unibet*, pkt 67.

²⁵ Wyrok w sprawie *Factortame*, pkt 22.

²⁶ Wyrok w sprawie *Unibet*, pkt 77. Na marginesie można zauważyć, że w przypadku zawieszenia aktów krajowych zmierzających do wykonania aktu prawa UE, którego legalność została zakwestionowana, wśród przesłanek zawieszenia TSUE wskazuje poważny charakter oraz nieodwracalność szkody. Szkoda o charakterze czysto finansowym nie jest przy tym, co do zasady, uznawana za nieodwracalną (wyroki TSUE w sprawach *Zuckerfabrik*, C-143/88 oraz C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, pkt 28–29; wyrok w sprawie *Atlanta*, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, pkt 40–41).

²⁷ *Vide np.* wyrok TSUE w sprawie *Aziz*, C-415/11, ECLI:EU:C:2013:164, pkt 59; wyrok w sprawie *Križan*, pkt 107.

²⁸ Wyrok w sprawie *Unibet*, pkt 80–82.

²⁹ Wyrok w sprawie *Factortame*, pkt 21.

wania we wszystkich państwach członkowskich oraz ustanowienie w tym celu skutecznego mechanizmu współpracy między TSUE i sądami krajowymi³⁰.

Zgodnie z art. 267 TfUE, sąd państwa członkowskiego może (a jeżeli jego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu — musi) zwrócić się do TSUE z pytaniem wstępnym, jeżeli uzna, że odpowiedź Trybunału w danej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku. W orzecznictwie podkreśla się szeroki zakres tego uprawnienia³¹. Prawo to wynika bezpośrednio z traktatu i przepisy prawa wewnętrznego nie mogą go ograniczać³². W szczególności jeśli sąd krajowy rozpoznaje spór dotyczący prawa Unii i uważa, że przepis krajowy jest nie tylko sprzeczny z prawem Unii, ale ponadto niezgodny z konstytucją, to fakt, że stwierdzenie niezgodności z konstytucją przepisu prawa krajowego następuje w drodze obligatoryjnej skargi do trybunału konstytucyjnego, 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 Unii³³.

Zgodnie z art. 267 TfUE, pytanie jest dopuszczalne, o ile „odpowiedź Trybunału w danej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”. W szczególności ma ono dotyczyć interpretacji prawa UE, którego zastosowanie jest obiektywnie wymagane w celu rozstrzygnięcia zawisłego przed sądem krajowym sporu. Przykładowo, w sprawie Falcicola Angelo Trybunał za oczywiście niedopuszczalne uznał pytanie w rzeczywistości dotyczące nie dyrektyw, które miał zastosować sąd krajowy, ale statusu sądów włoskich, w szczególności ich niezależności i bezstronności, w związku z przyjęciem przez Włochy ustawy o odpowiedzialności za szkody powstałe wskutek orzecznictwa³⁴. Podobnie w sprawie Rouhollah Nour za niedopuszczalne zostało uznane pytanie sądu krajowego dotyczące m.in. wynagrodzenia i niezależności sędziów oraz zakresu autonomii sędziowskiej wobec organów administracyjnych. Zagadnienia te pozostawały bowiem bez związku z przedmiotem postępowania głównego i w oczywisty sposób nie były objęte sporem między jego stronami³⁵.

Niezależnie jednak od powyższego zakres uznania sądu zwracającego się z pytaniem jest ujmowany w orzecznictwie TSUE szeroko. Mimo że w art. 267 TfUE przewidziano, iż pytanie jest dopuszczalne, o ile „odpowiedź Trybunału w danej kwestii jest niezbędna do wydania wyroku”, o tyle w praktyce spełnienie tego warunku podlega jedynie marginalnej kontroli ze strony Trybunału. Trybunał stosuje tu domniema-

³⁰ Postanowienie TSUE w sprawie Wunsche, 69/85, ECLI:EU:C:1986:104, pkt 13; wyrok TSUE w sprawie Busseni, C-221/88, ECLI:EU:C:1990:84, pkt 13.

³¹ Wyrok TSUE w sprawie Puligienica Facility Esco, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199.

³² *Vide np. ibidem* pkt 34, 36.

³³ Wyrok TSUE w sprawach Melki i Abdeli, C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 45.

³⁴ Postanowienie TSUE w sprawie Falcicola Angelo, C-286/88, ECLI:EU:C:1990:33, pkt 5–10.

³⁵ Postanowienie TSUE w sprawie Rouhollah Nour, C-361/97, ECLI:EU:C:1998:250, pkt 4 i 14–15.

W sprawie tej Trybunał uznał ponadto, że sędzia, który indywidualnie i prywatnie jest stroną sporu z Ministerstwem Sprawiedliwości, nie może wykorzystywać swojej pozycji jako przewodniczącego sądu rozpatrującego sprawę między innymi stronami oraz o innym przedmiocie w celu przedstawienia pytań prejudycjalnych dotyczących jego własnego sporu. Stanowiłoby to bowiem zaprzeczenie wynikającej z art. 267 TfUE reguły, że to sąd, a nie strona, zwraca się z pytaniami do Trybunału (pkt 17).

nie, że pytanie ma znaczenie dla sprawy, skoro sąd krajowy zdecydował się na jego przedłożenie. Przyjmuje on, że „odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje danymi na temat stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione”³⁶.

Zgodnie z art. 267 TfUE, kompetencja TSUE do udzielenia odpowiedzi ogranicza się do wykładni traktatów oraz ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W szczególności należy podkreślić, że w przepisie tym nie przewidziano uprawnienia do orzekania przez TSUE w przedmiocie prawa krajowego (w tym w sprawie jego interpretacji czy badania jego zgodności z prawem UE). Niemniej w praktyce mechanizm ten jest również wykorzystywany do oceny zgodności prawa krajowego z prawem UE³⁷.

Odpowiedź udzielona przez TSUE stanowi interpretację przepisu prawnego i nie tworzy nowego stanu prawnego. Ma więc charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny, i co do zasady wywiera skutek z mocą wsteczną. Wyjaśnia i precyzuje w miarę potrzeb znaczenie oraz zakres przepisu prawa wspólnotowego, tak jak powinien lub powinien być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie³⁸. Jedyne w wyjątkowych okolicznościach można ograniczyć skutki czasowe wyroku z uwagi na konieczność ochrony zasady pewności prawa. Wymaga to jednak zaistnienia następujących przesłanek: (1) istnienie ryzyka poważnych reperkusji finansowych m.in. ze względu na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące; (2) zachowanie osób prywatnych lub władz państw członkowskich niezgodne z uregulowaniami unijnymi spowodowane istnieniem obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów unijnych, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych państw członkowskich bądź Komisji³⁹.

Odpowiedź zawarta w wyroku TSUE jest wiążąca w sprawie dla sądu występującego z pytaniem⁴⁰. Nie przesądzając, czy taki wyrok TSUE wywiera charakter *erga omnes*⁴¹, należy zauważyć, że ignorowanie przez inne organy krajowe wykładni przyjętej przez TSUE może zostać zakwalifikowane jako naruszenie prawa UE przez dane

³⁶ Wyrok TSUE w sprawie Cartesio, C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 67.

³⁷ *Vide* np. wyrok TSUE w sprawie Kohll, C-158/96, ECLI:EU:C:1998:171, w sentencji którego Trybunał orzekł, że artykuły 59 i 60 Traktatu ustanawiającego WE wykluczają dopuszczalność krajowych przepisów o określonej w pytaniu treści.

³⁸ Wyrok TSUE w sprawie Kempter, C-2/06, ECLI:EU:C:2008:78, pkt 35.

³⁹ Wyrok TSUE w sprawie Komisja przeciwko Polsce, C-475/07, ECLI:EU:C:2009:86, pkt 60–61.

⁴⁰ Postanowienie TSUE w sprawie Wünsche, 69/85, ECLI:EU:C:1986:104, pkt 13.

⁴¹ Tak np. K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 244; U. Ehrlicke [w:] R. Streinz, *EUV/AEUV Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, s. 2333. Odmienne R. Schütze, *European Union Law*, Cambridge 2018, s. 399.

państwo członkowskie⁴². Ponadto, jak wynika z orzecznictwa zapoczątkowanego wyrokiem z 1982 w sprawie CILFIT, zwracanie się z pytaniami wstępnymi podobnymi do tych, na które Trybunał udzielał już odpowiedzi, byłoby bezcelowe (przepis został już bowiem wyjaśniony)⁴³. To orzecznictwo Trybunału stanowi podstawę dla wyrażanych w literaturze poglądów o precedensowym charakterze rozstrzygnięć TSUE wydawanych w ramach omawianej procedury⁴⁴.

V. PYTANIE WSTĘPNE A NIESTOSOWANIE PRZEPISU KRAJOWEGO

Sąd krajowy, który uzna, że przepis prawa wewnętrznego jest niezgodny z prawem UE, ma kompetencję do odmowy jego zastosowania bez konieczności uprzedniego zwrócenia się z pytaniem do TSUE⁴⁵. Oczywiście również organy administracyjne odmawiają stosowania takiej normy prawnej bez zwracania się z pytaniem wstępnym do TSUE, ponieważ — zgodnie z art. 267 TUE — nie mają w ogóle takiej możliwości.

W przypadku zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniem do TSUE ani w traktatach, ani w orzecznictwie Trybunału nie przewidziano obowiązku automatycznego powstrzymania się przez inne organy od stosowania przepisu krajowego, którego ewentualna niezgodność z prawem UE stała się faktyczną podstawą zwrócenia się z pytaniem wstępnym. Pozostałe organy są kompetentne do dokonania samodzielnej oceny zgodności przedmiotowego przepisu z prawem UE, uwzględniając jednak dotychczasowe orzecznictwo TSUE w materii uregulowanej tym przepisem. W literaturze wskazuje się również, że tymczasowa odmowa stosowania takiego przepisu prawa wewnętrznego przez organy inne niż sąd, który zadał pytanie, może być podyktowana względami ekonomiki procesowej (uwzględniając stopień prawdopodobieństwa uznania przepisu za niezgodny z prawem UE w kontekście spodziewanej odpowiedzi ze strony TSUE)⁴⁶.

VI. UWAGI PODSUMOWUJĄCE

1. Organy administracyjne i sądowe państw członkowskich są obowiązane do odstąpienia od stosowania norm prawa krajowego, jeżeli uznają je za niezgodne z prawem UE. Skutek odmowy zastosowania przepisu ogranicza się do rozpatrywanej przez organ sprawy. Nie jest przy tym konieczne zwrócenie się z pytaniem do TSUE, niemniej organy krajowe powinny uwzględniać dotychczasowe orzecznictwo TSUE.

2. Odmowa stosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE dotyczy niezgodności z tymi przepisami prawa unijnego, które podlegają bezpośredniemu

⁴² Wyrok w sprawie Köbler, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, pkt 51–56; A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2007, s. 626–7.

⁴³ Wyrok TSUE w sprawie CILFIT, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 13–14.

⁴⁴ Vide np. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12, s. 9–11.

⁴⁵ Vide np. wyrok TSUE w sprawie Küçükdeveci, C-555/07, ECLI:EU:C:2010:21, pkt 53.

⁴⁶ U. Karpenstein, komentarz do art. 267 TUE, [w:] *Das Recht der Europäischen Union*, red. E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, t. III (wyd. ciągłe), s. 15.

stosowaniu lub wywierają skutek bezpośredni. Chodzi więc o przepisy prawa unijnego, które mają charakter jasny, precyzyjny i bezwarunkowy i nie są uzależnione od wydania środków wykonawczych o charakterze uznaniowym.

3. Sądy krajowe mają kompetencję do ustanowienia środków ochrony tymczasowej w celu zabezpieczenia pełnej skuteczności ochrony praw dochodzonych w danym postępowaniu. Środki tymczasowe mają być stosowane zgodnie z zasadami określonymi w prawie krajowym danego państwa członkowskiego, z poszanowaniem zasad równowagi i skuteczności. Skutek prawny takiego środka ogranicza się do sprawy zawisłej przed sądem.

4. W przypadku zwrócenia się przez sąd krajowy z pytaniem do TSUE ani w traktatach, ani w orzecznictwie Trybunału nie przewidziano obowiązku automatycznego powstrzymania się przez inne organy od stosowania przepisu krajowego, którego ewentualna niezgodność z prawem UE stała się faktyczną podstawą zwrócenia się z pytaniem wstępnym. Pozostałe organy są kompetentne do dokonania samodzielnej oceny zgodności przedmiotowego przepisu z prawem UE, uwzględniając jednak dotychczasowe orzecznictwo TSUE w materii uregulowanej tym przepisem.

*Marek Jaśkowski**

* **Dr Marek Jaśkowski**, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, m.jaskowski@uksw.edu.pl