

Dr Monika Haczkowska

Politechnika Opolska
Wydział Ekonomii i Zarządzania

Prof. dr hab. Mariusz Jabłoński

Uniwersytet Wrocławski
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Katedra Prawa Konstytucyjnego

Proceduralno-prawne aspekty stanowienia ustaw przez polskiego prawodawcę w świetle zasady pierwszeństwa prawa unijnego

1. Wprowadzenie

Jednym z istotniejszych problemów związanych z funkcjonowaniem Polski w Unii Europejskiej jest kwestia rozstrzygnięcia kolizji na płaszczyźnie relacji między przepisami prawa krajowego i prawa organizacji międzynarodowej, którą niewątpliwie jest UE. Wydawać się może, że dotychczasowe rozwiązania i ustalenia w tej mierze czynione przez Trybunał Konstytucyjny w istotny sposób eliminują wątpliwości dotyczące relacji prawa polskiego i prawa wspólnotowego od strony *stricte* materialno-prawnej¹. Trybunał podkreślał i w dalszym ciągu podtrzymuje swe zdanie, zgodnie z którym „Z art. 91 ust. 3 Konstytucji wynika pierwszeństwo norm rozporządzeń unijnych w razie kolizji z ustawami. Konstytucja RP zachowuje natomiast nadrzędność i pierwszeństwo wobec wszystkich aktów prawnych obowiązujących w polskim porządku konstytucyjnym, w tym także prawa unijnego. Taka pozycja Konstytucji wynika z art. 8 ust. 1 Konstytucji i została potwierdzona w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. [...] «prawem najwyższym Rzeczypospolitej Polskiej» w stosunku do wszystkich wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych. Dotyczy to także ratyfikowanych umów międzynarodowych o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach». Konstytucja korzysta na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania. [...] Tezę tę, sformułowaną w kontekście relacji Konstytucji do traktatów należy odnieść także do relacji do aktów instytucji unijnych. Wobec wskazanej pozycji Konstytucji jako najwyższego prawa Rzeczypospolitej, dopuszczalne jest badanie zgodności z nią norm rozporządzeń unijnych”².

¹ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 (OTK ZU 2005/5A/49). Wskazane stanowisko znalazło również potwierdzenie w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, K 32/09 (OTK ZU 2010/9A/108).

² Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09 (OTK ZU 2011/9A/97), na ten temat krytycznie zob. R. Grzeszczak, *Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego sprzeczne z prawem unijnym. O zasadzie*

Stanowisko swe Trybunał uzasadnił, wskazując na istnienie sprecyzowanej konstytucyjnie procedury nastawionej na prowadzenie procesu integracji europejskiej, związanej „z przekazywaniem kompetencji w niektórych sprawach organom wspólnotowym (unijnym)”, zagwarantowaniu kontroli „konstytucyjności Traktatu akcesyjnego oraz aktów stanowiących jego integralne składniki” oraz stwierdzeniu, iż „przepisy (normy) Konstytucji jako aktu nadrzędnego i stanowiącego wyraz suwerennej woli narodu nie mogą utracić mocy obowiązującej bądź ulec zmianie przez sam fakt powstania nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy określonymi przepisami (aktami wspólnotowymi a Konstytucją). W takiej sytuacji suwerenny polski ustrojodawca konstytucyjny zachowuje prawo samodzielnego zadecydowania o sposobie rozwiązania tej sprzeczności, w tym również o celowości ewentualnej zmiany samej Konstytucji”³.

W tym też zakresie gwarancją tej nadrzędności mają stać się normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki, które „wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania”⁴. W przeciwnym bowiem razie oznaczałoby to, że pozbawiamy się możliwości oceny działań podejmowanych przez organizację międzynarodową.

Inny rodzaj zabezpieczenia nadrzędności Konstytucji znajduje potwierdzenie w kolejnej tezie Trybunału, zgodnie z którą wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję. Trybunał Konstytucyjny nie uznaje więc możliwości zakwestionowania mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji prawa unijnego. Jest to czytelny sygnał wskazujący na istnienie granic tego, czym wydaje się materialnie dopuszczalna prowsólnotowa interpretacja treści Konstytucji. Przy czym w swoim dotychczasowym orzecznictwie Trybunał wyraźnie podkreślił, że „gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego”, to nie można wykluczyć wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. „Taka sprzeczność nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana

pierwszeństwa prawa UE, wzorcach kontroli konstytucyjności aktów instytucji UE, „Prawo Europejskie w Praktyce”, 2012 nr 1(91), s. 11–17.

³ Pkt 7 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

⁴ Pkt 6.4 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować⁵.

Stanowisko to łączy się jednocześnie z wyraźnym rozróżnieniem ról i zadań Trybunału Konstytucyjnego oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Z jednej strony podkreśla się respektowanie zasady, w myśl której jedynie TS UE jest kompetentny do wyjaśniania treści przepisów prawa wspólnotowego lub rozstrzygnięcia o ich obowiązywaniu. Z drugiej natomiast wskazuje, że TS UE nie dysponuje kompetencją zarówno w zakresie przedstawienia wykładni przepisów prawa wewnętrznego państw członkowskich, jak też stwierdzenia obowiązywania lub nieobowiązywania tych przepisów lub oceny stanu faktycznego sprawy zawisłej przed sądem państwa członkowskiego. Jednocześnie jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że istotne jest odróżnienie od siebie kwestii badania zgodności aktów unijnego prawa pochodnego z traktatami, czyli prawem pierwotnym Unii, a z drugiej strony, badania ich zgodności z Konstytucją. Uznał jednocześnie, że „Organem, który decyduje ostatecznie o zgodności rozporządzeń unijnych z traktatami, jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a o zgodności z Konstytucją – Trybunał Konstytucyjny”⁶.

Konsekwencją takiego stanowiska jest uznanie, że rozporządzenie unijne jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji RP, a więc aktem, którego treść może być badana pod kątem zgodności z Konstytucją RP. Przyjąć należy, że Trybunał, akcentując swoją kompetencję, raczej odnosi ją do badania zgodności aktów prawa pochodnego właśnie materialno-prawnej, nie wspominając i nie odnosząc się do zagadnień związanych z kwestiami proceduralnymi, a więc dotyczącymi tego, czy konkretny akt prawny został przyjęty zgodnie z procedurą ich stanowienia, co wydaje się oczywiste ze względu na brak takich kompetencji nawet przy uwzględnieniu szerokiego rozumienia zasady nadrzędności Konstytucji RP.

Nie budzi jednak wątpliwości, że Trybunał Konstytucyjny staje się kompetentny do rozstrzygnięcia sprawy, w której pojawia się wątpliwość, czy krajowy akt prawa powszechnie obowiązującego jest wydany w sposób zgodny z wymogami proceduralnymi.

⁵ Z uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

⁶ Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

Swoje stanowisko w tym względzie wyrażał wielokrotnie w odniesieniu do uchybień w procesie ustawodawczym, twierdząc, że: „Bezwzględne przestrzeganie trybu ustawodawczego stanowi gwarancję praworządności, a nadanie obowiązującym w tym zakresie regulacjom rangi konstytucyjnej wzmacnia tę funkcję. Znaczenie poszczególnych stadiów i czynności procesu ustawodawczego, określonych przez prawo parlamentarne, podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny [...] Dochowanie trybu ustawodawczego uregulowanego w przepisach Konstytucji jest warunkiem dojścia ustawy do skutku. Kompetencje poszczególnych organów w tym procesie są ściśle wyznaczone, a pozaprawne działania – wykluczone”⁷. Akty normatywne dotknięte tego rodzaju wadliwością nie mogą wywierać żadnych skutków prawnych, zarówno co do przeszłości (np. od momentu ich ogłoszenia), jak i na przyszłość. W doktrynie wyrażany jest pogląd, że są to normy pozorne (przybierające pozór prawa)⁸. Wady odnoszące się do procedury uchwalenia aktu normatywnego mogą przybierać różną postać, np. treść uchwalonego przez Parlament aktu różni się od treści aktu przedstawionego Prezydentowi do podpisu⁹, albo Senat w toku prac nad aktem nowelizującym inny akt, wniósł poprawki do aktu nowelizowanego¹⁰, albo nie odbyło się głosowanie w parlamencie, lub też organ władzy wykonawczej wkroczył w kompetencje władzy ustawodawczej¹¹. Przytoczone przykłady zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny odnoszą się tylko do krajowej procedury stanowienia prawa. Tymczasem od wejścia Polski do Unii Europejskiej polski ustawodawca zobowiązany jest również do przestrzegania zasad stanowienia prawa określonych w prawie wspólnotowym. Jednym z wymogów jest obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej projektów przepisów technicznych w trybie art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r.¹² Naruszenie

⁷ Wyrok z dnia 7 lipca 2003 r., SK 38/01 (OTK ZU 2003/6A/61).

⁸ M. Saffjan, *Ewolucja odpowiedzialności władzy publicznej – od winy funkcjonowania do bezprawności normatywnej*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego” 2003 nr 3.2, s. 170; Z. Banaszczyk, *Rozszerzenia i ograniczenia odpowiedzialności*, „Rzeczpospolita” z 24 września 2004 r. nr 225, s. C3.

⁹ Sprawa publikacji Kodeksu karnego, uchwalonego przez Sejm 6 czerwca 1997 r., którego treść art. 156 § 1 pkt 2 odbiegała od tekstu uchwalonego przez Parlament i podpisanego przez Prezydenta RP, co stało się przedmiotem rozstrzygnięcia przez TK w wyroku z dnia 7 lipca 2003 r., SK 38/01.

¹⁰ Sprawy takie były kilkakrotnie przedmiotem rozstrzygnięcia przez TK, m.in. wyrok z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93 (OTK 1993/cz. 2/38); wyrok z dnia 24 czerwca 2002 r., K 14/02 (OTK ZU 2002/4A/45); wyrok z dnia 21 czerwca 1999 r., U 5/98 (OTK ZU 1999/5/99).

¹¹ Przykładem może być orzeczenie TK z dnia 21 stycznia 1997 r., K 18/96 (OTK ZU 1997/1/2) w sprawie zmiany nazwy organu w tekście ujednoliconym ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (z organu „terenowe organy administracji państwowej” na „organy gminy”), co – nie mając kompetencji – uczynił Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w obwieszczeniu z dnia 21 marca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 4, poz. 196).

¹² Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasady dotyczące usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37), zwana dalej „dyrektywą 98/34”.

obowiązku notyfikacji wywołuje z jednej strony skutek, w postaci niemożności stosowania przez sądy i inne organy przepisów wobec osób fizycznych czy osób prawnych, z drugiej zaś, możliwości wszczęcia przez Komisję Europejską w trybie art. 258 TFUE postępowania przeciwko państwu członkowskiemu, a w konsekwencji wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości na naruszenie prawa unijnego przez państwo członkowskie¹³.

2. Aspekt proceduralny

Rozważania dotyczące aspektu proceduralnego warto poprzedzić odwołaniem do wcześniejszego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym „regulacja ustawowa winna „uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”¹⁴. Analizując konstytucyjność rozwiązań regulacji ustawowej, kształtującej zasady wyborów do Parlamentu Europejskiego TK stwierdził, iż „brak regulacji dotyczącej badania ważności wyborów do Parlamentu Europejskiego w Konstytucji traktować należy jako *désintéressement* polskiego ustrojodawcy regulacją tej kwestii na poziomie konstytucyjnym”¹⁵. Skutkiem tego jest stwierdzenie, iż sytuacja taka uniemożliwia „powołanie konkretnego wzorca kontroli konstytucyjnej w celu oceny uregulowania umowy międzynarodowej, jakim jest art. 190 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dotyczący wyborów do Parlamentu Europejskiego) [obecnie art. 223 TFUE]. Pola regulacji tego przepisu traktatowego i art. 101 ust. 1 Konstytucji (dotyczącego li tylko badania ważności wyborów do Sejmu i Senatu RP) «rozmijają się» i pozostają w stosunku rozłączności”¹⁶. Z tego punktu widzenia wyprowadzenie z treści art. 9 oraz Preambuły zasady przychylności prawu międzynarodowemu nie odnosi się do badania konstytucyjności konkretnych regulacji nastawionych na skutek zapewniający odpowiednie i właściwe funkcjonowanie Polski w Unii Europejskiej. Z tym że Trybunał Konstytucyjny jednocześnie wskazuje granice takiej przychylności, o czym była mowa powyżej. Państwa członkowskie zachowują bowiem prawo do oceny, „czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne), wydając określony akt (przepis prawa), działały w ramach kompetencji przekazanych i czy wykonywały swe uprawnienia zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte

¹³ Zob. A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, T. 1, Kraków 2010; S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2001, t. XXV.

¹⁴ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Pkt 13.1 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego¹⁷, a także nie korzystają z zasady przychylności.

3. Problemy na tle stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego

3.1. Przyjęcie założenia, w myśl którego każdy organ stosujący prawo, a więc każdy, który stosując zasadę pierwszeństwa określoną w treści art. 91 ust. 3 Konstytucji dysponuje kompetencją oceny istnienia kolizji między normami prawa unijnego i przepisami, i który może przez to uznać, że kolizja taka istnieje również wtedy, gdy ustawodawca krajowy nie dopełnia wymogów związanych z zachowaniem prawidłowego trybu stanowienia ustawy (obowiązku notyfikacji), wydaje się prowadzić do ograniczenia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. W takim ujęciu kompetencją taką dysponują nie tylko sądy, ale wcześniej każdy organ, który jest organem decyzyjnym. Następstwem takiego stanu rzeczy musiałyby być uznanie, że kontrola polskiego ustawodawcy może być dokonywana przez każdy organ decyzyjny, później zaś organ sądowy, w odniesieniu oczywiście do konkretnej sprawy. W świetle orzecznictwa ETS (obecnie TS UE), istota zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego sprowadza się właśnie do realizacji przez wszystkie organy władzy państwa członkowskiego obowiązku zapewnienia prymatu temu prawu w razie stwierdzenia kolizji z normami prawa krajowego. Dotyczy więc nie tylko sądów krajowych, ale także organów ustawodawczych i wykonawczych na wszystkich jego szczeblach. Zgodnie z dyrektywą płynącą z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, zapoczątkowanego orzeczeniem *Costa v. ENEL* nr 6/64 z dnia 15 lipca 1964 r.¹⁸, na organach państw członkowskich ciąży zarówno obowiązek polegający na zakazie stanowienia norm prawnych sprzecznych z prawem wspólnotowym, obowiązek powstrzymywania się od stanowienia aktów prawnych niezgodnych z prawem wspólnotowym albo usuwania już istniejących z systemu źródeł, jak i zakaz stosowania prawa krajowego sprzecznego z normami wspólnotowymi czy zakaz kwestionowania ważności norm prawa wspólnotowego¹⁹. W przeciwnym razie doszłoby do naruszenia spójności prawa

¹⁷ Wyrok z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

¹⁸ Orzeczenie ETS *Costa v. E.N.E.L* nr 6/64 z 15 lipca 1964 r., ECR [1964] s. 585.

¹⁹ Sądy konstytucyjne państw członkowskich wielokrotnie rozstrzygały problem rozwiązywania konfliktu między prawem wewnętrznym a prawem wspólnotowym. Z lektury orzecznictwa wynika, iż sądy konstytucyjne nie akceptują bez zastrzeżeń zasady pierwszeństwa, obejmującej – zdaniem ETS – również prymat nad konstytucjami państw członkowskich. Mimo pewnych różnic w sposobie argumentacji zasadniczo można zauważyć podobne podejście do tego problemu. Przykładowo wyrok La Corte Costituzionale Włoch w sprawie *F. Frontini* nr 183/73 z dnia 27 grudnia 1973 r. (FI 1974, I, s. 31), czy wyrok w sprawie *Granital* nr 170/84 z dnia 8 czerwca 1984 r. (Giurisprudenza costituzionale 1984, s. 1098). Podobnie orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej w sprawie *Interruption volontaire de grossesse* z dnia 15 stycznia 1975 r. (decyzja nr 54 DC) lub orzeczenie Rady Stanu z dnia 30 października 1998 r.

wspólnotowego, a co za tym idzie, naruszenia przepisów traktatowych. Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa UE, sądy krajowe mogą odmówić zastosowania przepisów krajowych z nimi sprzecznych zarówno tych wcześniejszych, jak i późniejszych, nawet bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w innej konstytucyjnej procedurze (w tym przez sąd konstytucyjny)²⁰. Wśród orzeczeń wydanych w ostatnim czasie²¹, wiele kontrowersji wzbudził zwłaszcza wyrok w sprawie nr C-118/00 *Larsy v. INASTP*²², ze względu na to, iż Trybunał Sprawiedliwości rozciągnął obowiązek natychmiastowego i bezpośredniego zastosowania przepisu wspólnotowego, a – w razie istnienia konfliktu z prawem krajowym – nawet odmówienia zastosowania sprzecznych przepisów prawa krajowego przez sąd z własnej inicjatywy, bez konieczności oczekiwania na uchylene takich przepisów na podstawie środków legislacyjnych lub innych środków konstytucyjnych, również na organy administracji. Kontrowersje te wynikają z faktu sformułowania przez Trybunał Sprawiedliwości zasady przyznającej zarówno sądom, jak i organom administracyjnym państw członkowskich kompetencji, których nie przewiduje (a nawet nie zakładało) ich własne prawo krajowe. W doktrynie prawa mówi się nawet o zbyt głębokiej ingerencji Trybunału Sprawiedliwości w wewnętrzny porządek prawny państw członkowskich oraz o naruszaniu „krajowej autonomii proceduralnej”²³.

w sprawie *Sarran* (GAJA, wyd. 12, nr 117). Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się na temat niezgodności prawa wspólnotowego z ustawą zasadniczą w słynnej sprawie *Solange I* z 1974 r. – orzeczenie Drugiego Senatu FSK z dnia 29 maja 1974 r. (FSK BvL 52/71, BverfGE, t. 37, s. 271 i n.), a następnie w sprawie *Solange II* z 1986 r. – orzeczenie Drugiego Senatu FSK z dnia 22 października 1986 r. (2 BvR 197/83, BverfGE, t. 73, s. 339 i n.). Podobnie hiszpański Trybunał Konstytucyjny w sprawie nr 180/1993 (IESC [1993], s. 2) nie wykluczył swojej właściwości do kontroli konstytucyjności, gdyby sąd powszechny zastosował prawo wspólnotowe w sposób oczywiście błędny i rażąco naruszający podstawy konstytucyjne.

²⁰ Wyrok TS z dnia 9 marca 1978 r. nr 106/77 w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal S.p.A.*, ECR [1978], s. 629.

²¹ Przykładowo w sprawie C-224/97 *Erich Ciola v. Land Vorarlberg* z dnia 19 kwietnia 1999 r. ETS stwierdził, iż zasada pierwszeństwa rozciąga się także na akty indywidualne oraz konkretne i jest adresowana zarówno do sądów administracyjnych, jak organów wydających akty stosowania prawa. Szersze omówienie zob. także D. Miąsik, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 1, s. 54–56. Na uwagę zasługuje ponadto orzeczenie w sprawie C-258/98 *Giovanni Carra i in.* z dnia 8 czerwca 2000 r., w którym ETS wypowiedział się na temat konieczności wykazania inicjatywy własnej ze strony sądu krajowego, bez potrzeby kierowania doń wniosku wstępnego lub oczekiwania na uprzednie uchylene kolizyjnego przepisu przez ustawodawcę. Szersze omówienie zob. D. Miąsik, *op. cit.*, nr 3, s. 59–61. Warto przytoczyć również jeszcze inne orzeczenie w sprawie C-453-99 *Courage Ltd. v. Bernard Crehan oraz Bernard Crehan v. Courage Ltd i in.* z 29 września 2001 r. ETS w swojej wykładni poszedł jeszcze dalej, rozciągając zasadę nadrzędności prawa wspólnotowego również na niepisane zasady prawa krajowego. Zob. D. Miąsik, *op. cit.*, nr 2, s. 57–61.

²² Orzeczenie w sprawie *Larsy v. INASTI* nr C-118/00, ECR-I [2001].

²³ H.G. Schermers i D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International 2000, 6th Ed., s. 199 i n.

W świetle powyższego należałoby zadać pytanie, czy aktualne pozostaje stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: „sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim wypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązaniem regulacji wspólnotowej. Natomiast w razie wątpliwości co do relacji normy prawa krajowego i normy prawa wspólnotowego konieczne jest zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym do ETS, jako organu właściwego w sprawach wykładni Traktatu oraz norm prawa pochodnego, a w sensie funkcjonalnym włączanym w ten sposób do systemu sądowiczego danego państwa członkowskiego. Na tej podstawie należy uznać brak konieczności zwracania się do TK z pytaniami prawnymi dotyczącymi zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym – nawet w sytuacji gdy sąd zamierza odmówić zastosowania ustawy krajowej. Problem rozwiązywania kolizji z ustawami krajowymi pozostaje więc w zasadzie poza zainteresowaniem TK. O tym, czy ustawa koliduje z prawem wspólnotowym, rozstrzygać będą bowiem Sąd Najwyższy, sądy administracyjne i sądy powszechne, a o tym, co znaczą normy prawa wspólnotowego, rozstrzygać będzie ETS, wydając orzeczenia wstępne [...]. Jednak w szczególnej sytuacji kolizji ustawy z prawem wspólnotowym uprawnienie sądu do zadania pytania prawnego zostaje w pewnym sensie ograniczone ze względu na regułę kolizyjną zawartą w art. 91 ust. 2 Konstytucji oraz zasady stosowania prawa wspólnotowego, przede wszystkim zasadę bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w wypadku kolizji z ustawą”²⁴. Zgodnie z dotychczasowym stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego to sądy mają zasadniczo uprawnienie do odmowy zastosowania normy krajowej w razie stwierdzenia istnienia kolizji z normą wspólnotową.

3.2. Z drugiej strony możliwe jest jednak przyjęcie, że właśnie z zasady pierwszeństwa wynika obowiązek każdego organu stosującego przepisy prawa oceny istnienia kolizji między normami prawa unijnego i krajowego. Potwierdza to zarówno literalne brzmienie art. 91 ust. 3 Konstytucji, który nie wskazuje tylko sądów jako uprawnionych do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez organy organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem, jak i inna fundamentalna zasada prawa Unii Europejskiej, zasada bezpośredniego skutku. W świetle tej zasady każdy może powołać się przed krajowymi sądami lub organami stosującymi prawo na prawa wynikające z norm wspólnotowych, jeśli spełniają one trzy podstawowe warunki: 1) są jasne, precyzyjne,

²⁴ Postanowienie TK z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05 (OTK ZU 2006/11A/177).

konkretne i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych, 2) są bezwarunkowe, co oznacza, że nie wymagają podjęcia przez organy władzy publicznej dodatkowych działań, np. implementacyjnych, 3) nie pozostawiają swobody państwom (organom) członkowskim w zakresie ich stosowania lub swobody uznania²⁵. Skoro zatem każda jednostka może m.in. przed organami administracji publicznej domagać się rozstrzygnięcia jej sprawy na gruncie korzystniejszego dla niej prawa wspólnotowego, organ ten ma obowiązek zastosować w pierwszej kolejności to prawo. Jednocześnie pojawia się problem braku kompetencji takiego organu do skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego w razie stwierdzenia kolizji między normą wspólnotową a ustawą zasadniczą. Przy czym wątpliwość może pojawić się nie tylko na tle materialnego konfliktu norm, ale również wtedy, gdy kolizja taka istnieje z powodu niedopełnienia przez ustawodawcę krajowego wymogów związanych z zachowaniem prawidłowego trybu stanowienia ustawy (obowiązku notyfikacji). Wówczas mamy do czynienia z aspektem proceduralnej niezgodności. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości, wyjściem z takiej sytuacji jest obowiązek organu krajowego odmowy zastosowania normy krajowej wydanej z pominięciem obowiązku notyfikacji, z powołaniem się na zasadę pierwszeństwa prawa UE. Zasada ta jednak nie rozwiązuje zasadniczego problemu, tj. jaki przepis w świetle zasady bezpośredniego skutku mógłby stać się podstawą rozstrzygnięcia dla podmiotu prywatnego. Jeśli bowiem w prawodawstwie danego państwa członkowskiego nie ma innej normy, która mogłaby zostać zastosowana, sytuacja taka prowadziłaby do stworzenia luki w prawie, zwłaszcza że nie ma również normy unijnej, która mogłaby być bezpośrednią podstawą aktu stosowania prawa²⁶.

Istnienie „wieloskładnikowej” struktury systemu prawa²⁷ musi bowiem wiązać się nie tylko z eliminacją kolizji między treścią postanowień aktów należących do odmiennej źródłowo kategorii, ale nakłada na organy obowiązek zbadania, czy akty takie zostały przyjęte zgodnie z procedurą ich stanowienia. Dotychczasowa kontrola konstytucyjności Trybunału Konstytucyjnego nie ogranicza się bowiem wyłącznie do aktów prawa krajowego będących skutkiem implementacji źródeł prawa unijnego. Co więcej, Trybunał uznał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie zgodności prawa wtórnego UE z Konstytucją. W jedynym, do tej pory, orzeczeniu z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, TK uznał, że „aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być

²⁵ Zasada bezpośredniego skutku została sformułowana przez ETS w orzeczeniu nr 26/62 w sprawie *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* z 5 lutego 1963 r., ECR [1963] s. 1.

²⁶ Zdaniem TS wyrażonym w orzeczeniu nr C-194/94 w sprawie *CIA Securities*, prawo krajowe rozstrzygnie wówczas o ewentualnych prywatnoprawnych skutkach niemożności zastosowania przepisów technicznych, ale to nie zwalnia organów państw członkowskich z obowiązku odmowy ich zastosowania. Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 1996 r. nr C-194/94 w sprawie *CIA Securities International SA*, ECR [1996] s. I-2201.

²⁷ Pkt 2.2 i 6.3 uzasadnienia wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04.

nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, ale także – po spełnieniu dalszych warunków – akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszym rzędzie aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzi bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki”, a „rozporządzenia unijne, jako akty normatywne, mogą być poddane kontroli ich zgodności z Konstytucją w postępowaniu zainicjowanym skargą konstytucyjną”²⁸.

Warto też zauważyć, że tego typu sytuacja – uznanie, że TK posiada taką kompetencję (SK 45/09) – ma istotne znaczenie z punktu widzenia zakresu podmiotowego korzystającego ze skargi konstytucyjnej (art. 79 Konstytucji)²⁹. Można bowiem mieć uzasadnione wątpliwości, czy obywatel UE niebędący obywatelem polskim będzie mógł skutecznie przywoływać pewne wzorce konstytucyjne, ze względu na konkretyzację praw wyłącznie na płaszczyźnie rozwiązań ustawowych.

3.3. Kwestią wymagającą rozważenia na tle proceduralnej niezgodności aktu prawnego z prawem UE, jest domniemanie legalności tego aktu. Zasadnicze pytanie brzmi: czy w sytuacji, jeżeli obowiązuje ustawa (akt prawny), organy mają możliwość odmowy jej stosowania przez odwołanie się do tego, że nie wywiązano się z obowiązku notyfikacji, co jest naruszeniem procedury stanowienia takiego aktu? W zasadzie dotychczasowe orzecznictwo TK wydaje się eliminować taką możliwość w odniesieniu do kwestionowania prawidłowości procesu ustawodawczego. Trybunał wielokrotnie stał na stanowisku,

²⁸ Pkt 1.3 i 1.5 (OTK ZU-A 2011, nr 9, poz. 97).

²⁹ Trybunał wskazał w swym orzeczeniu ewentualność (konieczność) modyfikacji w przyszłości granic skargi konstytucyjnej. Zmiana ta musiałaby wiązać się z nowelizacją konstytucji bądź uznaniem się przez Trybunał za niewłaściwy do rozstrzygnięcia określonych kwestii związanych z ochroną wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji RP w razie kolizji z postanowieniami aktów wspólnotowych. Wydaje się, że Trybunał musiał tak zrobić ze względu na silne zaakcentowanie konstytucyjnych wolności i praw jednostki jako gwarancji i zarazem granic przekazania kompetencji. W literaturze sformułowano przeciwne poglądy, zob. J. Barcz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 11.5.2005 r. (zgodność Traktatu akcesyjnego z Konstytucją RP) K 18/04*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2005, nr 4, s. 181–182. Możliwość taką zdawał się natomiast dostrzegać K. Wójtowicz, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego RP*, [w:] *Wejście w życie nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 89. Praktyka potwierdziła to drugie stanowisko. Trybunał Konstytucyjny uznał się bowiem za właściwy do badania konstytucyjności przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. WE L 12 z 16.01.2001 r.), czyli aktu prawa pochodnego (wtórnego) Unii Europejskiej. Jak stwierdził TK: Aktem normatywnym, w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji, może być nie tylko akt normatywny wydany przez któryś z organów polskich, ale także – po spełnieniu dalszych warunków – „akt wydany przez organ organizacji międzynarodowej, której członkiem jest Rzeczpospolita Polska. Dotyczy to w pierwszym rzędzie aktów należących do prawa Unii Europejskiej, stanowionych przez instytucje tej organizacji. Akty takie wchodzi bowiem w skład obowiązującego w Polsce porządku prawnego i wyznaczają sytuacje prawne jednostki” – wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09.

że akt prawny korzysta z domniemania legalności, dopóki nie zostanie ono obalone w wyniku stwierdzenia jego niekonstytucyjności: „Kontrola konstytucyjności ustaw opiera się na założeniu racjonalności ustawodawcy i domniemaniu zgodności badanych norm z Konstytucją. W kompetencji ustawodawcy jest stanowienie prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym oraz przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które jego zdaniem będą najlepiej służyły realizacji tych celów. Dopiero gdy ustawodawca wyjdzie poza granice swobody działania i naruszy określoną normę, zasadę lub wartość konstytucyjną, dopuszczalna jest ingerencja Trybunału Konstytucyjnego”³⁰. Przy czym ciężar dowodu w zakresie obalenia konstytucyjności aktu prawnego „spoczywa na podmiocie kwestionującym zgodność ustawy z konstytucją i dopóki nie powoła on konkretnych i przekonujących argumentów prawnych na rzecz swojej tezy, dopóty Trybunał Konstytucyjny uznawać będzie kontrolowane przepisy za konstytucyjne”³¹. Przyjąć należy, że domniemanie legalności odnosi się również do aktu prawnego uchwalonego przez krajowe organy prawodawcze z pominięciem procedury notyfikacji Komisji Europejskiej projektu tego aktu, w świetle dyrektywy 98/34. *Prima facie* trudno byłoby bowiem założyć, że tzw. przepisy techniczne, przybierające postać ustawy bądź rozporządzenia, uchwalone zgodnie z procedurą charakterystyczną dla danego aktu wynikającą z Konstytucji, są niekonstytucyjne. Problem legalności przepisów technicznych pojawia się jednak na styku prawa krajowego i unijnego, bowiem w świetle dyrektywy 98/34, do pełnej skuteczności akty te wymagają notyfikacji Komisji Europejskiej. Jakkolwiek z orzecznictwa TS, zwłaszcza w sprawach połączonych nr 213/11, 214/11 oraz 217/11 *Fortuna sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Celnej w Gdyni*³², wynika spoczywający na sądach krajowych obowiązek samodzielnego rozstrzygnięcia zawisłej przed nimi sprawy, to przyjęcie takiego stanowiska nie wydaje się słuszne³³.

³⁰ Orzeczenie TK z dnia 24 lutego 1997 r., K 19/96 (OTK ZU 1997/1/6).

³¹ *Ibidem*. Zob. również: wyrok z dnia 26 kwietnia 1995 r., K 11/94 (OTK ZU 1995/cz. I/12); wyrok z dnia 12 kwietnia 2012 r., 30/12 (OTK ZU 2012/4A/39); wyrok z dnia 21 września 2011 r., SK 6/10 (OTK ZU 2011/7A/73); wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., K 23/08 (OTK ZU 2011/6A/62).

³² Zb. Orz. 2012, s. I-495, zwana dalej „sprawą Fortuny”.

³³ Orzeczenie TS w sprawie *Fortuny* C-213/11, 214/11 oraz C-217/11 zostało wydane na tle następującego stanu faktycznego. Spółki Fortuna, Grand i Forta prowadziły działalność gospodarczą w zakresie gry na automatach. Przedsiębiorcy wnieśli do Dyrektora Izby Celnej w Gdyni (DICG) wnioski odpowiednio o zmianę zezwolenia na miejsce prowadzenia gry, przedłużenie zezwolenia na urządzenie i prowadzenie gier na automatach na kolejny sześcioletni okres oraz wniosek o wydanie zezwolenia. DICG w każdym z przypadków wydał negatywne decyzje, powołując się na przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540), która zastąpiła wcześniejszą ustawę z dnia 29 lipca 1992 r. o grach i zakładach wzajemnych. Z uwagi na utrzymanie tych decyzji w mocy, spółki Fortuna, Grand oraz Forta zaskarżyły je do WSA w Gdańsku. Zarzutem podniesionym w każdej skardze była niemożność powoływania się wobec nich przez DICG na przepisy ustawy o grach hazardowych ze względu na to, że projekt tej ustawy nie został przekazany Komisji Europejskiej do notyfikacji. Obowiązek taki wynikał natomiast z mocy dyrektywy 98/34/WE, jako że przepisy ustawy zawierają tzw. normy techniczne. Skarżący podnosili również, że wprowadzone ustawą ograniczenia w zakresie prowadzenia

Trybunał Konstytucyjny wskazywał, że „Regulacje unijne odnoszące się do kompetencji i procedur tworzenia prawa wspólnotowego nie rzutują na sposób, w jaki prawo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich normuje mechanizmy wypracowania stanowiska krajowego, nie mogą też narzucać partycypacji poszczególnych organów państwa w tym procesie. Powierzenie organom Wspólnot Europejskich kompetencji w zakresie tworzenia prawa nie może być jednak rozumiane jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy państwa ich prerogatyw prawotwórczych, które ulegają jedynie modyfikacji i wyrażane są w innej formie. W tym zakresie w pełni aktualny pozostaje jednak nakaz respektowania podstawowej zasady podziału władzy i konstytucyjnie określonej pozycji każdego z organów”³⁴. Jednak właśnie te „modyfikacje” stanowią istotny element różniący procedurę stanowienia ustaw w zakresie, w którym dotyczą one materii przekazanej UE. Z tego punktu widzenia nie można ograniczać się wyłącznie do „własnego podwórka”. Wprawdzie w Konstytucji RP brak jest sprecyzowanego wymogu notyfikacji, ale nie oznacza to, że nie musi on być uwzględniany jako wymóg bezwzględny, warunkujący możliwość uznania, że ustawa została uchwalona w sposób zgodny w istniejącymi wymogami.

3.4. Jaka w takim stanie rzeczy jest rola Trybunału Konstytucyjnego? Trybunał nie może pozbawić się kompetencji w zakresie kontroli prawidłowości procesu ustawodawczego, bo byłoby to zaprzeczeniem jego roli i znaczenia. Jednak takie stanowisko prowadzi do wniosku, że w zakresie kontroli legalności ustaw ze względu na niedochowanie obowiązków notyfikacyjnych, kompetentny do wystąpienia do Trybunału jest każdy podmiot określony w art. 191 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny uznał swoją właściwość do orzekania w zakresie zgodności prawa wtórnego z Konstytucją w trybie kontroli konkretnej (SK 45/09), ograniczając jednocześnie możliwość kontroli konstytucyjności inicjowanej przez podmioty określone w art. 191 Konstytucji. Nie ma natomiast żadnych wątpliwości, że z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli aktów normatywnych, co do których niedochowany został obowiązek notyfikacji, do Trybunału Konstytucyjnego

gier hazardowych na automatach o niskich wygranych stwarzają istotne bariery dla obrotu automatami do gier na rynku Unii Europejskiej, co niewątpliwie stanowi naruszenie fundamentalnych swobód traktatowych – swobody przepływu towarów oraz swobody świadczenia usług. WSA w Gdańsku wobec powyższego zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, czy na przepisy ustawy o grach hazardowych organy władzy mogą się skutecznie powoływać wobec jednostek, skoro nie zostały one przekazane KE zgodnie z procedurą przewidzianą w dyrektywie 98/34/WE. W wyroku z dnia 19 lipca 2012 r., Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przepisy dyrektywy 98/34/WE „należy interpretować w ten sposób, iż przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» [...] W związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy, w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”.

³⁴ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04.(OTK ZU 2005/1A/3).

może wystąpić każdy sąd w trybie art. 193 Konstytucji RP. „Powyższa konstatacja nie oznacza, że użyty w art. 193 Konstytucji czasownik «może» wyraża fakultatywność kierowania pytań prawnych do TK w ogóle. Czasownik «może» oznacza kompetencję sądu do inicjowania postępowania przed TK, a Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że w każdym wypadku, w którym sąd kwestionuje zgodność ustawy z Konstytucją, nie ma innej możliwości ewentualnego stwierdzenia tej niekonstytucyjności niż na podstawie wyroku TK³⁵. Trudno też przyjąć, że kompetencji takiej pozbawione zostały inne podmioty wskazane przez ustrojodawcę w treści art. 191 Konstytucji.

W świetle orzecznictwa Sądu Najwyższego, w razie wątpliwości co do legalności procedury uchwalenia aktu prawnego organem właściwym do orzekania w tym zakresie jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. SN w wyroku z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13 wyraźnie stwierdził: „Naruszenie wynikającego z dyrektywy nr 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz. U. L. 363, s. 81) obowiązku notyfikacji przepisów technicznych ma charakter naruszenia trybu ustawodawczego, którego konstytucyjność może być badana wyłącznie w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Jeżeli w konkretnym postępowaniu sąd dochodzi do wniosku, że doszło do takiej wadliwości trybu ustawodawczego, może nie stosować tych przepisów tylko w ten sposób, że zawiesi prowadzone postępowanie, w którym miałyby one zostać zastosowane i skieruje stosowne pytanie prawne do Trybunału Konstytucyjnego. Jednak do czasu zainicjowania tej kontroli lub podjęcia przez Trybunał Konstytucyjny stosownego rozstrzygnięcia brak jest podstaw do odmowy stosowania przepisów ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. Nr 201, poz. 154)³⁶. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości natomiast, sąd krajowy winien odmówić zastosowania normy krajowej wydanej z pominięciem obowiązku notyfikacji. Jeżeli bowiem wejście w życie technicznych przepisów krajowych jest uzależnione, w świetle dyrektywy 98/34/WE, od decyzji Komisji Europejskiej, brak zgody KE skutkuje *a contrario* brakiem możliwości ich wejścia w życie z pełną mocą prawną. Przepisy takie są zatem bezskuteczne wobec osób prywatnych i nie mają mocy obowiązującej³⁷. Co więcej, sądy krajowe zawsze mogą, a sądy ostatniej instancji, w rozumieniu art. 267 ust. 3 TFUE, są zobowiązane zwrócić się do TS z pytaniem prejudycjalnym w razie wątpliwości interpretacyjnych co do prawa UE. Nieskorzystanie z tego uprawnienia, bądź w przypadku sądów ostatniej instancji niewywiązanie się z obowiązku, rodzić może konsekwencje w postaci naruszenia prawa UE

³⁵ Postanowienie TK z dnia 25 października 2005 r., K 37/05. Por. wyrok z dnia 4 października 2000 r., P 8/00 (OTK ZU 2000/6/189); wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99 (OTK ZU 2001/1A/5).

³⁶ Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa rok 2013, Nr 12, poz. 101, s. 23. Na podobnym stanowisku stanął SN w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r., 14/13; SN w wyroku z dnia 28 marca 2014 r., III KK 447/13; SN w wyroku z dnia 8 stycznia 2014 r., IV KK 183/13.

³⁷ Wyrok TS z dnia 30 kwietnia 1996 r. nr C-194/94 w sprawie *CIA Securities International SA* (pkt 53).

zarówno z uwagi na zastosowanie wobec jednostki przepisów sprzecznych z prawem unijnym, jak i naruszenia art. 267 ust. 3 TFUE. Spowoduje to powstanie przesłanek odpowiedzialności odszkodowawczej państwa³⁸.

Wątpliwości co do tego, czy przepisy uchwalone w sposób naruszający wymagania dotyczące procesu legislacyjnego wynikające z prawa unijnego, związane z zachowaniem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych Komisji Europejskiej, są zgodne z art. 2 w związku z art. 7 i art. 9 Konstytucji RP, stały się przedmiotem pytania prawnego skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez sądy powszechne, połączone do wspólnego rozpoznania pod sygnaturą P 30/14³⁹, a także pytania prawnego skierowanego przez NSA i Sąd Rejonowy w Gdańsku, co do którego TK wypowiedział się w wyroku z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14. Trybunał stwierdził w wyroku P 4/14, że „Ustawa o grach hazardowych została uchwalona bez naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego”⁴⁰ Zauważył ponadto, iż nie ulega wątpliwości, że żaden z przepisów konstytucji nie reguluje tej kwestii ani też nie odwołuje się do niej wprost czy nawet pośrednio. Uznał zatem, że notyfikacja, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego⁴¹.

Zdaniem jednak niektórych przedstawicieli doktryny prawa przyznanie TK kompetencji do skierowania pytania prawnego w celu zbadania legalności aktu prawnego wydanego z pominięciem notyfikacji Komisji Europejskiej, nie jest właściwym rozwiązaniem. Z punktu widzenia Unii Europejskiej osłabia bowiem zasadę efektywności prawa unijnego, zaś z punktu widzenia sądów krajowych, pozbawia je domeny „sądów UE”, tj. sądów, których zadaniem jest zapewnienie pełnej skuteczności prawu unijnemu, i które są odpowiedzialne za zapewnienie tej skuteczności. „Polskie sądy nie tylko mogą, ale są zobowiązane do samodzielnego stwierdzenia niezgodności krajowego przepisu niezgodnego z prawem UE, a w konsekwencji takiego stwierdzenia do odmowy zastosowania przepisu

³⁸ Nieskierowanie do TS pytania prejudycjalnego i wydanie przez sąd krajowy (w tym sąd ostatniej instancji) orzeczenia stojącego w oczywistej sprzeczności z orzecznictwem TSUE w danej dziedzinie, TS uznał za oczywiste i istotne naruszenie prawa UE. Zob. wyrok TS nr C-224/01 w sprawie *G. Köbler v. Austria* [2003] ECR baza danych Celex 62001J0224 oraz wyrok nr C-173/03 w sprawie *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica Italiana*, Zb. Orz. 2006, s. I-5177.

³⁹ Dokumenty w sprawie dostępne są na stronie TK: <http://trybunal.gov.pl/sprawy-w-trybunale/art/7011-proces-ustawodawczy-obowiazek-notyfikacji-przepisow-technicznych-przez-komisje-europejska/> [dostęp: 20.12.2014].

⁴⁰ Komunikat prasowy dostępny na stronie TK: <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/7478-gry-hazardowe/> [dostęp: 20.03.2015]. Opracowanie zostało przygotowane jeszcze przed wydaniem wyroku przez Trybunał Konstytucyjny. W trakcie korekty Autorzy mogli zapoznać się jedynie z komunikatem Trybunału.

⁴¹ *Ibidem*.

naruszającego prawo Unii. To na tym właśnie polega ich centralna rola w systemie ochrony prawnej Unii Europejskiej⁴².

Trybunał Konstytucyjny wyraźnie odniósł się do zakresu kompetencji orzeczniczych Trybunału Sprawiedliwości: „Od dnia przystąpienia Polski do Unii Europejskiej prawo unijne jest częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Ratyfikując Traktat akcesyjny, Rzeczpospolita Polska zaaprobowała podział funkcji w ramach systemu instytucji Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich kompetencji do interpretacji prawa wspólnotowego (unijnego) oraz troski o jego jednolitość [por. wskazany powyżej wyrok K 18/04]. Konstrukcja pytań prejudycjalnych przewidziana w art. 35 TUE [przepis ten na mocy Traktatu Lizbońskiego został usunięty – przyp. aut.] sprzyja wydawaniu przez sądy krajowe państw członkowskich prawidłowych orzeczeń z uwzględnieniem wykładni i oceny ważności aktów prawa unijnego dokonanych przez Trybunał Sprawiedliwości. Unikanie nieprawidłowości jeszcze przed uprawomocnieniem się orzeczeń i skierowaniem ich do wykonania ma szczególne znaczenie w dziedzinie prawa karnego, gdyż wydanie błędnego wyroku niesie za sobą często poważne i trudne do naprawienia skutki. Trybunał Konstytucyjny stwierdza wobec tego, że uruchomienie przez sąd procedury służącej usunięciu wątpliwości co do wykładni lub ważności aktu prawa unijnego nie może być uznane za spowodowanie zwłoki, która byłaby nieuzasadniona w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji⁴³. Trybunał nie wyraził natomiast poglądu, w świetle którego sądy i organy władzy uprawnione są do samodzielnego stwierdzenia niezgodności krajowego przepisu niezgodnego z prawem UE, czy dokonywania samodzielnej wykładni bądź stwierdzania ważności prawa unijnego z pominięciem procedury prejudycjalnej. Nie kwestionując roli „sądów UE” w ramach sądowej procedury przestrzegania prawa UE, należy podkreślić, że istotnie każdy sąd (organ) ma obowiązek zapewnić efektywność prawa unijnego, aby jednak nie doszło do rozbieżności w praktyce stosowania tego prawa sędziowie powinni korzystać z instytucji pytania prejudycjalnego, jeśli zachodzą wątpliwości co do ważności lub sposobu rozumienia prawa Unii. Trybunał Sprawiedliwości nie jest natomiast kompetentny do orzekania o ważności prawa i procedury uchwalania prawa krajowego, jest to bowiem domeną sądów konstytucyjnych państw członkowskich.

⁴² M. Górski, *Glosa do postanowienia SN I KZP 15/13*, Lex nr 18853. Na podobnym stanowisku stanęli W. Czaplinski, M. Taborowski, *Opinia dotycząca skutków braku notyfikacji art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych w zgodzie z dyrektywą 98/34 w świetle prawa Unii Europejskiej*, INP PAN, Warszawa 2014, s. 23. Zob. również Z. Cieślak, *Skutki prawne procedur notyfikacyjnych z perspektywy prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014 nr 5(124), s. 54; P. Radziejewicz, *Kontrola obowiązku notyfikowania ustawy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 5(124), s. 71.

⁴³ Wyrok TK z dnia 18 lutego 2009 r., Kp 3/08 (OTK ZU 2009/2A/9).

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 19 grudnia 2006 r., P 37/05: „Trybunał Sprawiedliwości stoi na straży prawa unijnego. Z kolei Trybunał Konstytucyjny ma strzec Konstytucji. Na tym tle może dojść potencjalnie do kolizji pomiędzy rozstrzygnięciami obu trybunałów – Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że także ze względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję «sądu ostatniego słowa» w odniesieniu do polskiej Konstytucji. Trybunał Sprawiedliwości i Trybunał Konstytucyjny nie mogą być ustawiane w stosunku do siebie jako sądy konkurujące. Chodzi nie tylko o wyeliminowanie zjawiska dublowania się obu trybunałów czy dwutorowości w zakresie orzekania o tych samych problemach prawnych, ale i dysfunkcjonalności w relacjach unijnego oraz polskiego ładu prawnego. Istotne jest uwzględnianie wskazanej odmienności ról obu Trybunałów”⁴⁴. Wyrażone przez Trybunał Konstytucyjny stanowisko zdają się potwierdzać sądy powszechne oraz Sąd Najwyższy, przekazując do jego rozstrzygnięcia kwestię oceny skutków niedochowania przez prawodawcę obowiązku notyfikacji przepisów technicznych.

3.5. Kolejnym istotnym zagadnieniem wymagającym rozważenia, jest to: Czy zasada pierwszeństwa określona w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP dotyczy tylko aspektu materialnoprawnego czy również proceduralnego? Wydaje się, że ustrojodawca na etapie prac nad ustawą zasadniczą zakładał rozstrzygnięcie na gruncie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP tylko o materialnoprawnej kolizji między przepisami. Świadczy o tym przyjęcie rozwiązania, pozwalającego na przyznanie pierwszeństwa stosowania normy prawa unijnego, nie zaś pierwszeństwa obowiązywania, „przełamania”, czy wręcz „unieważnienia” normy krajowej. Polskie prawo wobec takiej kolizji zachowuje ważność, lecz ma ograniczony zakres stosowania⁴⁵. W przypadku niezgodności proceduralnej natomiast mamy do czynienia z koniecznością zakwestionowania ważności obowiązywania normy krajowej, a do stwierdzenia tego faktu właściwy jest jedynie Trybunał Konstytucyjny⁴⁶. Aspekt proceduralny powinien być zatem wyłączną domeną TK. Stanowisko takie będzie więc jednoznaczne z koniecznością uznania ograniczonej koncepcji zasady pierwszeństwa określonej w treści art. 91 ust. 3 Konstytucji.

3.6. Najistotniejsze wydają się w związku z tym skutki ewentualnego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego. Powstaje bowiem pytanie, czy w takim zakresie – niekonstytucyjność trybu uchwalania ustaw – możliwe jest wydanie przez TK orzeczenia

⁴⁴ OTK ZU 2006/11A/177.

⁴⁵ K. Działocha, *Uwaga 6 w komentarzu do art. 91*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999, s. 7.

⁴⁶ Co potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 marca 2015 r., P 4/14.

aplikacyjnego, czyli takiego, w którym TK w odrębnym punkcie dodatkowo rozstrzyga o wpływie tej niezgodności na stosunki społeczne, tzn. na czynności zdziałane na jego podstawie w przeszłości. Jeżeli Trybunał wyłączyłby możliwość skorzystania z uprawnień określonego w art. 190 ust. 4 Konstytucji RP, mielibyśmy do czynienia z bardzo ciekawą sytuacją.

W wymiarze krajowym wydaje się, że rozstrzygnięcie TK o charakterze aplikacyjnym zamyka drogę sądową jednostkom w trybie art. 190 ust. 4 Konstytucji, a tym samym możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Jednakże w wymiarze unijnym, jednostki dysponują jeszcze środkami prawnymi, które – nieco dłuższą drogą – umożliwiają podważenie ważności aktu prawnego przyjętego z naruszeniem procedury notyfikacji Komisji Europejskiej i ewentualne zaspokojenie roszczeń.

Obywatel polski (obywatel UE) mógłby podważyć działania państwa członkowskiego na arenie unijnej jedynie za pomocą środków pośrednich, które mu przysługują bez żadnych ograniczeń czasowych. Środkiem takim jest skarga indywidualna do KE, która może następnie zainicjować postępowanie ze strony Komisji Europejskiej wobec państwa członkowskiego w trybie art. 258 TFUE, tj. skargi na naruszenie prawa przez państwo członkowskie. Zakres przedmiotowy skargi indywidualnej obejmuje m.in. działalność państwa członkowskiego i jego instytucji, które naruszają szeroko rozumiane prawo UE (tak pierwotne, jak i wtórne) zarówno przez podjęcie określonych działań, jak i w wyniku zaniechania. W przypadku niedopełnienia obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektu aktu prawnego zawierającego normy techniczne, mamy do czynienia z sytuacją kwalifikującą się w świetle art. 258 TFUE jako naruszenie prawa UE. Skarga nie musi zasadniczo spełniać szczególnych wymogów, oprócz tego, że może zostać wniesiona na formularzu urzędowym dostępnym na stronie internetowej Komisji Europejskiej lub w przedstawicielstwie KE na terytorium państwa członkowskiego oraz, że nie może być anonimowa. Należy w skardze jedynie wykazać fakt naruszenia przez państwo członkowskie prawa, nie jest natomiast konieczne istnienie interesu prawnego do jej wniesienia ze strony skarżącego ani wykazywanie bezpośredniego związku z nim. W skardze, którą można wnieść drogą pocztową lub elektroniczną, należałoby – oprócz dokładnych danych adresowych skarżącego (kontaktowych) – przedstawić, na czym faktycznie polega naruszenie, jaka instytucja państwa członkowskiego dopuściła się niedopełnienia ciążących na niej zobowiązań wynikających z prawa UE, wskazać (o ile to możliwe) przepisy prawne, które zdaniem skarżącego zostały naruszone, a także wskazać działania, które skarżący podjął wobec tej instytucji, przykładowo w trybie skargowo-wnioskowym, bądź uruchamiając postępowanie administracyjne czy sądowe albo postępowanie mediacyjne. W skardze, dla pełnego przedstawienia faktu naruszenia prawa przez instytucje (organy) państwa członkowskiego, należałoby zawrzeć możliwie

najpełniejszy opis faktów, ze wskazaniem dowodów, będących w posiadaniu skarżącego. Ostatnim elementem skargi jest określenie poufności w zakresie ujawnienia tożsamości skarżącego przez Komisję Europejską wobec instytucji (organów) państwa członkowskiego. Jeżeli sprawa ma związek ze środkami finansowymi UE, Komisja powinna zostać o tym poinformowana⁴⁷.

Jeśli Komisja Europejska po zarejestrowaniu i wstępnej ocenie wniesionej skargi stwierdzi, że istotnie doszło do naruszenia przez państwo członkowskie prawa unijnego, uruchamia postępowanie o charakterze administracyjnym poprzedzające zasadniczą skargę do Trybunału Sprawiedliwości. Usunięcie przez państwo członkowskie stwierdzonych uchybień może zakończyć postępowanie na tym etapie. W przeciwnym razie Komisja Europejska wnosi skargę do TS. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości stwierdzające naruszenie prawa przez państwo członkowskie wywołuje konsekwencje w postaci zarówno konieczności doprowadzenia do stanu zgodności działania z prawem unijnym, jak i dodatkowo poniesienia sankcji finansowych nałożonych na państwo. Jednak, jak się wydaje, najistotniejszą konsekwencją z punktu widzenia jednostki, która „uruchomiła” swoją skargą do Komisji Europejskiej postępowanie, jest to, że orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości stanowi dla niej prejudykat do dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez państwo członkowskie wskutek naruszenia prawa UE.

4. Rola i znaczenie ustawy

Na tle poczynionych rozważań konieczne jest odniesienie się do znaczenia i roli ustawy, w świetle dyrektywy 98/34. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z koniecznością notyfikacji Komisji Europejskiej projektu ustawy zawierającego tzw. normy techniczne na początkowym etapie procesu legislacyjnego, z drugiej zaś, z koniecznością właściwego określenia delegacji ustawowej, na podstawie której ustawodawca przekazał kompetencje do wydania rozporządzenia mającego zawierać przepisy techniczne. I w jednym i w drugim przypadku objęcie zakresem zastosowania dyrektywy 98/34 skutkuje koniecznością dochowania wymogów procedury legislacyjnej przez tzw. notyfikację przepisów technicznych. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 lipca 2013 r., U 5/12: „Nie negując generalnie możliwości wykorzystania dostatecznie precyzyjnych przepisów pochodnego prawa unijnego w procesie rekonstrukcji elementów upoważnienia ustawowego (art. 92 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 91 ust. 3 Konstytucji), a zwłaszcza wydobywania z przepisów dyrektyw szczegółowych

⁴⁷ Na podkreślenie zasługuje to, że właśnie z powodu dużej liczby spraw zainicjowanych przez jednostki, Komisja Europejska w 1999 r. wprowadziła specjalną procedurę wnoszenia skarg na naruszenie przez państwo członkowskie prawa UE i udostępniła formularz urzędowy skargi indywidualnej, aby ułatwić skarżącym jej wniesienie.

wytycznych dotyczących treści aktu wykonawczego wydanego na podstawie ustawy implementującej dyrektywę [por. wyrok NSA z 31 stycznia 2012 r., II GSK 334/11, niepubl.], Trybunał podkreśla, że stanowiące część systemu prawa obowiązującego w Polsce pochodne prawo unijne nie może zastąpić obowiązku ustawodawcy krajowego do prawidłowego sformułowania przepisu upoważniającego, a już w szczególności do precyzyjnego zdefiniowania przedmiotu regulacji wykonawczej. Jak trafnie podkreśla Prokurator Generalny, dopuszczalność implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego nie tylko w ustawie, ale również w rozporządzeniu, nie znosi ciężącego na ustawodawcy obowiązku przestrzegania Konstytucji w zakresie rozdziału materii między ustawę a rozporządzenie oraz formalnych podstaw stanowienia aktów wykonawczych do ustawy. Innymi słowy, ustawodawca może implementować dyrektywę do krajowego porządku prawnego również za pośrednictwem rozporządzeń, o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, niemniej jednak dopuszczalne jest to wyłącznie wówczas, gdy w ustawie będzie zasadniczy trzon regulacji implementującej dyrektywę, zaś upoważnienie do wydania rozporządzenia będzie spełniało wymagania wyrażone w art. 92 Konstytucji⁴⁸.

5. Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich

Kwestią wymagającą osobnego omówienia w kontekście niedopełnienia przez państwo członkowskie obowiązku notyfikacji KE przepisów technicznych, wynikającego z dyrektywy 98/34, jest narażenie się na zarzut naruszenia prawa unijnego. W takiej sytuacji Komisja Europejska może uruchomić postępowanie z inicjatywy własnej bądź osób fizycznych lub prawnych (zainicjowanego skargą indywidualną), którego skutkiem będzie wniesienie skargi do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 258 TFUE lub na wniosek innego państwa członkowskiego (w trybie art. 259 TFUE). Stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości naruszenia prawa przez państwo członkowskie wiąże się najczęściej z nałożeniem na państwo sankcji finansowych. Inną konsekwencją jest ponadto możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa, zgodnie z zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, jeśli wskutek tego naruszenia jednostka poniosła szkodę.

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw jest nierozzerwalnie związana z zasadą lojalnej współpracy. Zasada ta, nazywana inaczej zasadą solidarności, nakłada na państwa członkowskie określone obowiązki. Przede wszystkim jest to wymóg wspierania się w ramach integracji europejskiej oraz wspieranie procesów integracyjnych Unii

⁴⁸ Wyrok TK z dnia 30 lipca 2013 r., U 5/12 (OTK ZU 2013/6A/88).

Europejskiej, zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 3 TUE. Przykładowo to właśnie zasada lojalnej współpracy dała podstawę do wyinterpretowania obowiązku implementacji dyrektyw unijnych. Podobnie z zasady tej została wyprowadzona zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostce wskutek naruszenia przepisów prawa wspólnotowego (np. braku implementacji dyrektywy)⁴⁹. Inną zasadą o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania Unii Europejskiej wywiezioną z solidarności jest zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Ponadto wynika z niej również obowiązek państw członkowskich w zakresie notyfikacji Komisji Europejskiej aktów prawnych, w świetle dyrektywy 98/34. Jej główną rolą jest zagwarantowanie efektywności i spójności prawa UE, zwłaszcza w ramach rynku wewnętrznego oraz w zakresie wykładni i stosowania prawa UE. Dlatego też państwa członkowskie, naruszając obowiązki lojalnej współpracy (solidarności), uchylają fundamentom wspólnotowego porządku prawnego, Podkreślenia wymaga, na co wielokrotnie zwracał uwagę TS UE w orzecznictwie, że państwa usprawiedliwiając swoją bierność nie mogą powoływać się na prawo wewnętrzne celem uchylenia się od wykonania prawa unijnego. Nie mogą też powoływać się na działania swych organów celem usprawiedliwienia niewykonania prawa Unii. Takie działania państw, które stoją w sprzeczności z zasadą lojalnej współpracy, należy określić jako niezgodne z obowiązkiem solidarności, który zaakceptowały poprzez przystąpienie do Unii, i godzące w podstawy wspólnotowego porządku prawnego.

Kwestia odpowiedzialności państwa członkowskiego za tzw. bezprawie legislacyjne wiąże się z niedopełnieniem obowiązku w zakresie zarówno dostosowania prawa wewnętrznego do wymogów określonych przez prawo unijne, jak i zaniechania prawodawczego. Obowiązek ten zagrożony jest sankcją prawną, a skutkiem np. uchybienia implementacji dyrektywy jest tzw. delikt legislacyjny. W przypadku niedochowania procedury notyfikacji Komisji Europejskiej przepisów technicznych przez państwo członkowskie mamy niewątpliwie do czynienia z bezprawiem normatywnym. Jeśli natomiast podmiot prywatny poniósł w wyniku tego naruszenia szkodę, może dochodzić roszczeń odszkodowawczych na zasadach i w granicach określonych w prawie krajowym.

Przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego zostały określone przez Trybunał Sprawiedliwości w orzecznictwie⁵⁰. Kluczowe znaczenie miały orzeczenia w sprawach połączonych *An-*

⁴⁹ W doktrynie prawa wskazuje się jednak na brak dostatecznych normatywnych podstaw do wywodzenia z art. 4 ust. 3 TUE (dawniej art. 10 TWE) odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich. Zob. N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie wspólnot europejskich*, Zakamycze, Kraków 2002, s. 115.

⁵⁰ Pierwszym orzeczeniem, w którym TS dał podstawę do wysunięcia roszczeń wobec państwa członkowskiego, było orzeczenie w sprawie 6/60 *Humblet v. Belgia* [1960] ECR 559.

drea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy, nr C-6/90 i C-9/90⁵¹, a także w sprawach połączonych nr C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i Factortame III*⁵². Według TS prawo do uzyskania odszkodowania uzależnione jest od spełnienia łącznie następujących warunków: 1) nastąpiło odpowiednio (wystarczająco) poważne naruszenie prawa; 2) naruszeniem tym została wyrządzona jednostce szkoda; 3) prawo to nadałoby jednostce uprawnienia lub treść tych uprawnień może być określona na podstawie przepisów dyrektywy⁵³; 4) istnieje związek przyczynowy między naruszeniem prawa przypisanym państwu i szkodą poniesioną przez jednostki. Stwierdzenie przez TS, że państwo członkowskie naruszyło prawo unijne, skutkiem czego jednostce wyrządzona została szkoda, powoduje, że wypełnione zostały przesłanki odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, co otwiera jednostce drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych na gruncie prawa krajowego. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości stanowić więc będzie prejudykat do dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej niezgodnym z prawem działaniem organu władzy, w rozumieniu art. 77 ust. 1 Konstytucji RP, wyczerpuje bowiem przesłankę właściwego trybu postępowania, o której mowa w art. 417 ¹§ 1 k.c.⁵⁴.

6. Uwagi *de lege ferenda*

W świetle powyższych rozważań wydaje się, że interwencja ustawodawcy w celu rozwiązania istniejących wątpliwości co do sposobu rozwiązywania kolizji o charakterze proceduralnym między prawem unijnym a krajowym, jest niezbędna. Być może należałoby w ramach kontroli prewencyjnej sprawowanej przez Prezydenta RP rozszerzyć jego kompetencje o zbadanie przed podpisaniem ustawy, czy normy w niej zawarte mają charakter techniczny, a zatem, czy objęte zostaną obowiązkiem notyfikacji Komisji Europejskiej wynikającym z dyrektywy 98/34. Stwierdzenie niedopełnienia tego obowiązku przez prawodawcę dawałoby podstawę do odmowy podpisania ustawy i skierowania

⁵¹ Wyrok TS w sprawach połączonych *Andrea Francovich i Danila Bonifaci v. Włochy*, nr C-6/90 i C-9/90, [1991] ECR I-5357.

⁵² Wyrok TS w sprawach połączonych nr C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd. i in.* [1996] ECR I-1029, a także w orzeczeniu C-224/01 *G. Köbler v. Austria*, dostępne na stronie internetowej <http://europa.eu.int/jurisp> [dostęp: 22.12.2014] albo [2003] ECR baza danych Celex 62001J0224.

⁵³ Już w orzeczeniu 2 i 3/69, *Sociaal Fonds Voor de Diamantarbeiders v. S.A.Ch. Brachfeld & Sons and Chougol Diamond Co.* [1969] ECR 211, TS stwierdził, że norma przyznaje prawa jednostkom, jeśli nakłada na państwa członkowskie precyzyjnie i jasno określone obowiązki, które nie wymagają żadnych dalszych działań Wspólnoty lub państw członkowskich dla ich wprowadzenia. Za taki niewątpliwie uznać można obowiązek notyfikacji Komisji Europejskiej projektów aktów prawnych zawierających normy techniczne, w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE.

⁵⁴ Zob. M. Safjan, *Odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej (po 1 września 2004)*, Warszawa 2004, s. 54.

do Trybunału Konstytucyjnego. Obecny stan prawny w zakresie dopełnienia obowiązku notyfikacji aktów prawnych wydaje się niewystarczający. Dodatkowo poważne zastrzeżenia budzi ostatnia nowelizacja Regulaminu Sejmu dokonana uchwałą z dnia 19 grudnia 2014 r.⁵⁵, w świetle której dotychczasowy obowiązek zasięgnięcia opinii ministra właściwego do spraw członkostwa Polski w Unii Europejskiej w sprawach dotyczących zgodności projektów ustaw rozpatrywanych przez Sejm z prawem UE zastąpiony został możliwością wystąpienia z takim wnioskiem w przypadku istnienia wątpliwości. W istocie prowadzić może bowiem do powstania jeszcze większych problemów na tle zgodności przepisów prawa krajowego z prawem UE.

⁵⁵ M.P. z 2015 r., poz. 31