

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych

1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w polskim porządku prawnym

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej skutkowało modyfikacją przyjętych przez państwo rozwiązań systemowych. Wiąże się to z przekazaniem kompetencji stanowienia prawa oraz zobowiązaniem do stosowania kształtowanego przez Unię porządku prawnego. Integracja z Unią Europejską przejawia się w akceptacji jej dorobku, który poza zbiorem norm posiada „swoistą doktrynę prawa unijnego jako nowego, autonomicznego systemu, którego filarami są orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, mające walor rozstrzygający, wykładniczy i prawotwórczy”¹.

Oznacza to, że sprawujący w Polsce wymiar sprawiedliwości Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy wojskowe oraz sądy administracyjne zobligowane są do wiążącego rozstrzygania o skutkach obowiązywania abstrakcyjnej i generalnej normy prawnej wobec określonego działania lub zaniechania indywidualnie oznaczonego adresata z uwzględnieniem zarówno „«tradycyjnych» norm prawa krajowego”, jak też źródeł pierwotnego i pochodnego prawa unijnego², w tym honorowania zasady bezpośredniej skuteczności, zasady efektywności oraz zasady pierwszeństwa.

Z zasady pierwszeństwa „wynika, że unijny porządek prawny powinien mieć zagwarantowaną pełną skuteczność w porządkach prawnych państw członkowskich”³. Wyraża się to m.in. w obowiązku odmowy zastosowania prawa wewnętrznego oraz aktu administracyjnego przez działający w granicach powierzonych kompetencji sąd krajowy w przypadku ich sprzeczności z prawem unijnym. Tym samym sędziom krajowym przypisano swoistą rolę „strażników zasady pierwszeństwa”⁴.

¹ A. Bałaban, *Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2012, nr 4, s. 10.

² M. Bernaczyk, *Wpływ Konstytucji RP i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na działalność orzeczniczą polskich organów wymiaru sprawiedliwości* [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, Wrocław 2013, s. 137.

³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*, Warszawa 2012, s. 157.

⁴ D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 29.

Ze wskazanego powyżej „przymiotu pierwszeństwa korzysta nie tylko prawo pierwotne i pochodne, ale i zobowiązania międzynarodowe zaciągnięte przez Unię oraz zasady ogólne prawa unijnego. Ponadto zasada pierwszeństwa ma zastosowanie w odniesieniu do przepisów państw członkowskich niezależnie od tego, kiedy zostały ustanowione, co oznacza, że prawu unijnemu należy przyznać prymat nad przepisami ustanowionymi po oraz przed wejściem w życie traktatów założycielskich”⁵, przy czym – jak podkreśla K. Piech – jej zastosowanie przy ocenie legalności decyzji wydanych przed akcesją zostało ograniczone tylko do tych, które wywołują skutki prawne po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej⁶.

Niniejsza zasada budzi ogromne kontrowersje i kwestionowana jest przez trybunały konstytucyjne państw członkowskich, które to wyznaczają jej granice w przyjętym porządku prawnym. Kontestowanie zasady pierwszeństwa ma miejsce szczególnie wówczas, gdy pojmowana jest ona w sposób kategoriyczny – tj. jako pierwszeństwo jakiegokolwiek przepisu prawa unijnego przed jakąkolwiek normą prawa krajowego⁷, co w praktyce orzeczniczej aktualizuje obowiązek sądów bezpośredniego i niezwłocznego zapewnienia wykonania prawa unijnego także wówczas, gdy istnieje sprzeczny z nim przepis nawet rangi konstytucyjnej⁸.

Oczywiście za bezwarunkowym pojmowaniem zasady pierwszeństwa opowiada się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Punktem wyjścia stało się tu przyjęcie w wyroku w sprawie *van Gend & Loos*, że „Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek”⁹. Tym samym z uwagi na nowatorski charakter organizacji stanowione przez nią prawo powinno mieć charakter absolutny, a nie wyłącznie taki, jaki przysługuje innym umowom międzynarodowym. Z kolei w wyroku w sprawie *Costa* Trybunał, wskazując na pierwszeństwo stosowania norm unijnych, podkreślił, że przemawia za tym istota funkcjonowania Unii, która została wyposażona nie tylko we własne instytucje, osobowość i zdolność prawną, zdolność występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, ale przede wszystkim władcze kompetencje wynikające z ograniczenia swoich suwerennych praw

⁵ P. Brzeziński, *Unijny obowiązek zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 40.

⁶ K. Piech, *Wprowadzenie towarów na obszar celny Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 72.

⁷ A. Wróbel, *Wprowadzenie*, [w:] M. Szwarc-Kuczer i K. Kowalik-Bańczyk (red.), *Stosowanie Prawa Unii Europejskiej przez Sądy. Tom II. Zasady – Orzecznictwo – Piśmiennictwo*, Warszawa 2007, s. 22.

⁸ T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 303–304.

⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie *van Gend & Loos*, 26/62, <http://curia.europa.eu> [dostęp 02.01.2014].

przez państwa członkowskie celem stworzenia systemu prawa mającego zastosowanie wobec nich oraz pochodzących od nich jednostek. Tym samym, zdaniem Trybunału, włączenie do systemu prawnego państwa członkowskiego przepisów stanowionych przez Unię, a zwłaszcza ze względu na brzmienie i ducha traktatu oraz zasadę wzajemności, państwa członkowskie nie mogą przyjętemu porządkowi przeciwstawić późniejszego, jednostronnego przepisu i uznawać jego pierwszeństwa. Natomiast w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* Trybunał zaakcentował pierwszeństwo prawa unijnego wobec praw podstawowych wynikających z konstytucji państw członkowskich oraz krajowych zasad o charakterze konstytucyjnym, argumentując, iż jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia jednolitego i efektywnego obowiązywania niniejszego prawa na terytorium Unii. Wreszcie w wyroku w sprawie *Simmenthal*, podkreślił, że za sprzeczne z prawem unijnym należy uznać przepisy prawa krajowego oraz praktykę legislacyjną, administracyjną lub sądową obniżające efektywność prawa europejskiego przez pozbawienie sądu uprawnienia do niezastosowania wewnętrznych przepisów prawa, które mogłyby pozbawić przepisy Unii Europejskich ich pełnej mocy i skuteczności¹⁰.

W polskim porządku prawnym zasada pierwszeństwa prawa unijnego budzi liczne kontrowersje przede wszystkim wobec przyjętej zasady nadrzędności Konstytucji, która w art. 8 ust. 1 uznaje ustawę zasadniczą „najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej”¹¹. Ponadto w nauce prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji przyznaje pierwszeństwo prawa unijnego (pierwotnego i pochodnego) nad ustawami, aktami podustawowymi, umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi bez zgody ustawodawcy oraz umowami międzynarodowymi zatwierdzonymi przez Radę Ministrów, ale nie nad Konstytucją¹². Na takim stanowisku stoi również Trybunał Konstytucyjny, który oceniając w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. zgodność niektórych przepisów traktatu akcesyjnego stwierdził, że „zagwarantowane w art. 91 ust. 2 Konstytucji pierwszeństwo stosowania umów międzynarodowych, ratyfikowanych na podstawie upoważnienia ustawowego lub podjętego w trybie ogólnokrajowego referendum upoważniającego (zgodnie z art. 90 ust. 3), w tym: umów o przekazaniu kompetencji «w niektórych sprawach» – przed postanowieniami ustaw niedających się współstosować – nie prowadzi wprost (i to w żadnym zakresie) do uznania analogicznego pierwszeństwa

¹⁰ T. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 300–303.

¹¹ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej Konwencja.

¹² B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 461–463; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 1 s. 28–29; K. Działocha, *Komentarz do art. 91 Konstytucji*, [w:] L. Garlickiego (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 5–7; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 212–213; M. Masternak-Kubiak, *Prawo Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 326–329.

tychże umów przed postanowieniami Konstytucji. Konstytucja pozostaje zatem – z racji swej szczególnej mocy – «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». Z racji wynikającej z art. 8 ust. 1 Konstytucji nadrzędności mocy prawnej korzysta ona na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej z pierwszeństwa obowiązywania i stosowania¹³. Wyjaśnił przy tym, że nadrzędność Konstytucji przejawia się w tym, że: mechanizm integracji i związane z tym przekazanie określonych kompetencji organom unijnym znajduje oparcie w samej Konstytucji, która określa jego ważność i skuteczność. Ponadto prymat ustawy zasadniczej potwierdza określony w niej mechanizm konstytucyjności Traktatu akcesyjnego wraz z aktami integralnymi, jak też to, że „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”¹⁴.

W piśmiennictwie można jednak spotkać i pogląd odmienny – tj. uznający pierwszeństwo prawa unijnego wobec norm konstytucyjnych. Bezwzględny prymat prawa europejskiego uzasadniany jest w tym przypadku przede wszystkim obowiązkiem zapewnienia efektywności normom unijnym w systemach prawnych państw członkowskich, koniecznością traktowania zasady pierwszeństwa jako instrumentu służącego do realizacji celów Unii¹⁵, a także wymogiem wywiązywania się ze zobowiązań międzynarodowych¹⁶.

Warto jednak nadmienić, że w ostatnim czasie – jak zauważa S. Biernat – „konfrontacyjne podejście do zasady pierwszeństwa jest przewyciężane na rzecz dyskusowania o niej w kategoriach konstytucyjnego pluralizmu, współpracy i dialogu między sądami unijnymi a krajowym, jak również poszanowania podstawowych wartości poszczególnych porządków prawnych”¹⁷.

Brak zgodności co do treści zasady pierwszeństwa jest szczególnie skomplikowany przy rozstrzyganiu przez sąd sporów, których przedmiotem są uprawnienia lub obowiązki wywodzone z prawodawstwa unijnego. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej sądy krajowe stały się jednocześnie sądami unijnymi¹⁸ i jako takie zobligowane

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 49/5/2005.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ P. Brzeziński, *op. cit.*, s. 39–40.

¹⁶ E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i wykładnia jej przyjazna*, [w:] L. Ogięła, W. Popiołek, M. Szpunar (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2002, s. 110.

¹⁷ S. Biernat, *Zasady pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV, s. 48.

¹⁸ K. Piasecki, *Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 86.

zostały do uwzględniania europejskiego porządku prawnego na każdym etapie rozpatrywania podlegającej ich kognicji sprawy. Dochodzenie uprawnień mających swoje źródło w ustawodawstwie unijnym następuje bowiem przed sądami krajowymi, które z racji zagwarantowanej im niezawisłości dysponują efektywnymi i uwzględniającymi okoliczności konkretnego przypadku instrumentami zapewnienia maksymalnej skuteczności prawa unijnemu¹⁹. Wiąże się to także z ciężącym na nich wymogiem usuwania kolizji w sytuacji stwierdzenia sprzeczności pomiędzy prawem krajowym i prawem unijnym, której nie da się rozwiązać przede wszystkim w drodze przyjaznej wykładni²⁰. Niezgodność taka powinna zostać rozstrzygnięta z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad prawem krajowym z wyjątkiem norm rangi konstytucyjnej. Stwierdzona sprzeczność jest rozwiązywana przede wszystkim przez zastosowanie prawa unijnego i w razie potrzeby odmowę zastosowania regulacji wewnętrznych. Uznanie niezgodności z prawem unijnym nie skutkuje wyeliminowaniem z obrotu prawnego normy krajowej. Przepis taki nadal obowiązuje w systemie prawnym, gdyż sąd nie orzeka o uchyleniu normy prawa krajowego, a tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim obliuguje go do tego zasada pierwszeństwa²¹.

Z kolei w przypadku powzięcia wątpliwości co do wykładni prawa unijnego oraz zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym sąd krajowy powinien zwrócić się z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości UE, który jest władny do badania aktu wydanego przez instytucje Unii Europejskiej. Sąd krajowy nie jest już bowiem uprawniony do stwierdzenia we własnym zakresie, że przepis prawa pochodnego jest niezgodny z prawem pierwotnym. Nie posiada kompetencji pozwalających na odmowę jego stosowania²². Tym samym, jak podkreśla M. Masternak-Kubiak, podział kompetencji między sądy krajowe a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprowadza się do określenia jurysdykcji w zakresie stosowania i interpretacji prawa europejskiego, a nie opiera na nadrzędności Trybunału. Stosowanie prawa Unii Europejskiej stanowi domenę sądów krajowych, natomiast jego interpretacja lub orzekanie co do ważności prawa pochodnego leży w gestii Trybunału Luksemburskiego²³.

¹⁹ Z. Kmiecik, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 12.

²⁰ M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] S. Dudek i N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 86.

²¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r., P 37/05, OTK-A 177/11/2006.

²² A. Fraćkowiak-Adamska, *Kompetencja do niezastosowania przez sędziego krajowego przepisu ustawy niezgodnego z Konstytucją lub prawem wspólnotowym*, [w:] D. Kornobis-Romanowska (red.), *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Warszawa 2004, s. 185–186; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK-A 2005/5/49.

²³ M. Masternak-Kubiak, *op. cit.*, s. 334–335.

2. Sądy administracyjne wobec zasady pierwszeństwa prawa unijnego

Obowiązek rozpoznawania i rozstrzygania spraw w zgodzie z unijnym porządkiem prawnym spoczywa również na sądach administracyjnych, które „sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”²⁴. Przyjęty przez polskiego prawodawcę model funkcjonowania sądów administracyjnych sprowadzający się do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej²⁵ obliguje w toku rozpoznawania i rozstrzygania sprawy do oceny zgodności z prawem zaskarżonych aktów, czynności, bezczynności nie tylko w świetle obowiązujących krajowych regulacji prawa, ale także przez pryzmat prawa Unii Europejskiej wraz z orzecznictwem Trybunału w Luksemburgu. Sądy administracyjne w zakresie przyznanych im kompetencji stanowią bowiem sądy Unii Europejskiej i właściwe są do rozstrzygania spraw sadowoadministracyjnych jako spraw unijnych. Zakresem swej kognicji obejmują sprawy, w których podniesiono zarzuty dotyczące: „1) sposobu wykonywania przez krajowe organy administracji publicznej bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego (pierwotnego i pochodnego), 2) transpozycji do prawa krajowego obowiązków/praw opartych na prawie Unii Europejskiej, 3) przewidzianych w prawie krajowym wyłączeń od obowiązków unijnych, 4) innych środków i decyzji administracyjnych z argumentacją, że mieszczą się one w zakresie zastosowania Traktatu, 5) ważności prawodawstwa unijnego”²⁶.

Orzekając w materii regulowanej prawem europejskim, sądy administracyjne uwzględniać muszą także zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, która ma fundamentalne znaczenie z punktu widzenia konieczności ochrony praw jednostki. W dalszej części niniejszej publikacji przedstawione zostaną wybrane zagadnienia związane ze stosowaniem przez Naczelny Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne prawa europejskiego wraz z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w świetle ciążącego na nich obowiązku respektowania niniejszej zasady.

Analiza orzecznictwa potwierdza przede wszystkim, że sądy administracyjne mają świadomość ciążącego na nich obowiązku uwzględniania – jeżeli wystąpią ku temu warunki – prawa europejskiego, konieczności przeprowadzania pronunijnej wykładni

²⁴ Art. 184 Konstytucji.

²⁵ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych, Dz. U. Nr 153, poz. 1269 ze zm., dalej p.u.s.a.

²⁶ A. Wróbel, *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 477.

przepisów krajowych i honorowania związanej z tym zasady pierwszeństwa. Podzielają przy tym pogląd, że obowiązki w tym zakresie spoczywają odpowiednio również na organach administracji, w tym organach podatkowych, które wyposażone są w kompetencje do wydawania aktów administracyjnych lub podejmowania innych działań normowanych w całości lub części prawem europejskim. Brak bowiem takiego obowiązku w odniesieniu do organów prowadziłby do przyjmowania podwójnego standardu stosowania prawa i powodował stan niepewności²⁷.

Przez prounijną wykładnię norm krajowych, która ma zastosowanie tam, gdzie określone zagadnienie regulowane jest prawem Unii Europejskiej, Naczelny Sąd Administracyjny rozumie nadanie przepisom krajowym takiego sensu, przy którym wystąpi zgodność z normami prawa unijnego. Zgodność z prawem europejskim pojmowana jest zarówno jako koherencja z normami wynikającymi z ustalonego wzorca tego prawa rozumianego w sensie dosłownym jako prawo stanowione (pierwotne i pochodne), jak też zbieżność z wyraźnie zdefiniowanymi przez prawodawcę unijnego celami, które legły u podstaw procedury legislacyjnej²⁸. Ponadto, przy konstruowaniu wzorca prawa unijnego sądy administracyjne wskazują na konieczność uwzględniania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE, które kształtuje sposób rozumienia norm i rozwija zasady ogólne²⁹.

W praktyce sądowoadministracyjnej przyjmuje się, że zastosowanie zasady pierwszeństwa poprzedza stwierdzenie sprzeczności między normą krajową a europejską, a zatem zaistnienie stanu, w którym nie jest możliwe jednoczesne spełnienie tych dwóch norm mających wspólny zakres zastosowania. Ustalenie to musi zostać poprzedzone wykładnią obu norm, przy czym akcentuje się, że do dokonania interpretacji prawa unijnego właściwy jest Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, natomiast przeprowadzenia wykładni prawa wewnętrznego dokonuje sąd krajowy³⁰. Sądy administracyjne podzielają także pogląd, że stwierdzając sprzeczność między prawem wewnętrznym a prawem europejskim, nie rozstrzyga się w kwestii ważności przepisu prawa krajowego, a jedynie odmawia zastosowania normy wynikającej z tego przepisu. Nie ma więc

²⁷ Np.: Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2009 r., I FSK 4/08, CBOSA (05.01.2014); wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r., I FSK 61/09, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 listopada 2009 r., III SA/Wa 832/09, CBOSA (05.01.2014); wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., I FSK 666/11, CBOSA (06.01.2014); wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., I FSK 667/11, CBOSA (06.01.2014); wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., I FSK 668/11, CBOSA (06.01.2014); wyrok NSA z dnia 6 marca 2012 r., I FSK 669/11, CBOSA (06.01.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2008 r., VIII SA/Wa 221/08, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 października 2008 r., VIII SA/Wa 242/08, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 stycznia 2007 r., III SA/Wa 2461/06, CBOSA (05.01.2014).

²⁸ Wyrok NSA z dnia 4 listopada 2011 r., I FSK 873/10, CBOSA (05.01.2014).

²⁹ Wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2009 r., I FSK 4/08, CBOSA (05.01.2014).

³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 grudnia 2011 r., I FSK 301/11, CBOSA (05.01.2014).

obowiązku występowania do sądu konstytucyjnego, aby ten potwierdził niezgodność prawa krajowego z prawem unijnym, gdyż artykuł 91 ust. 3 Konstytucji RP przyznaje wyraźne kompetencje sądom do zajęcia stanowiska w przedmiocie zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, co należy również odnieść do organów podatkowych stosujących prawo unijne³¹.

Na gruncie sądownictwa administracyjnego szczególnie istotne jest to, że w wyroku z dnia 1 grudnia 2011 r. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że organem zobowiązanym do stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego nad normami prawa krajowego jest także organ wydający indywidualne interpretacje podatkowe³². Wskazał przy tym, że jakkolwiek do dokonania wykładni normy prawa unijnego uprawniony jest wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, to jednak Minister właściwy do spraw finansów publicznych, wydając indywidualną interpretację, zobligowany jest do zbadania poprawności implementacji dyrektywy do krajowych aktów prawnych. Ponadto w niniejszym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny odniósł się do zagadnienia, czy udzielając interpretacji organ powinien odmówić zastosowania normy prawa krajowego sprzecznej z normą wynikającą z dyrektywy. W tej kwestii przyjął stanowisko, iż „w związku z tym, że proces wydawania indywidualnych interpretacji od stosowania prawa różni jedynie to, że w przypadku indywidualnych interpretacji wykładnia prawa odnosi się nie do zaistniałego stanu faktycznego, a jedynie zaprezentowanego we wniosku o interpretację, to [...] organ udzielający interpretacji zobowiązany jest również do odmowy zastosowania normy krajowej w odniesieniu do hipotetycznego stanu faktycznego przedstawionego we wniosku o interpretację, jeżeli prowadziłoby to do wydania indywidualnej interpretacji podatkowej niezgodnej z treścią normy dyrektywy”³³.

Powyższy pogląd został podzielony w wyroku z dnia 1 sierpnia 2013 r., w którym Naczelny Sąd Administracyjny zauważył nadto, że obowiązkiem Ministra Finansów, udzielającego na podstawie art. 14b § 1 Ordynacji, interpretacji jest dokonanie oceny zgodności przepisów krajowych z unijnymi niezależnie od tego, czy strona w złożonym wniosku powołuje się na europejski porządek prawny. Natomiast zaniechanie w tej kwestii nie pozwala na przyjęcie, że organ wypełnił spoczywający na nim obowiązek zawarcia w indywidualnej interpretacji podatkowej pełnej oceny prawnej stanowiska wnioskodawcy, co też należy kwalifikować jako naruszenie art. 14 c § 1 i 2 Ordynacji. Zgodnie z jego brzmieniem interpretacja indywidualna powinna zawierać ocenę stanowiska

³¹ Wyrok NSA z dnia 11 marca 2010 r., I FSK 61/09, CBOSA (05.01.2014).

³² Zgodnie z art. 14 b § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja Podatkowa (Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej: Ordynacja) „Minister właściwy do spraw finansów publicznych, na pisemny wniosek zainteresowanego, wydaje, w jego indywidualnej sprawie, pisemną interpretację przepisów prawa podatkowego (interpretację indywidualną)”.

³³ Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I FSK 1565/11, CBOSA (06.01.2014); podobnie: w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., I FSK 301/11, CBOSA (06.01.2014).

wnioskodawcy wraz z uzasadnieniem prawnym, a w przypadku negatywnej oceny – wskazanie prawidłowego stanowiska wraz z uzasadnieniem.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego stanowiła także podstawę do przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny poglądu co do możliwości odstąpienia przy ponownym rozpoznawaniu sprawy od wyrażonej w art. 190 zd. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³⁴ reguły związania sądu wykładnią prawa dokonaną w sprawie przez Naczelny Sąd Administracyjny, która obejmuje zarówno prawo materialne, jak i procesowe³⁵. Uzasadniając powyższe, Sąd ten przyjął, że jej ujęcie sformułowane ostatecznie w sprawie *Simmenthal* sprzeciwia się temu, aby – orzekający po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania przez sąd wyższej instancji – sąd państwa członkowskiego związany był w myśl krajowych rozwiązań procesowych oceną prawną dokonaną przez sąd wyższej instancji, jeżeli stwierdzi – uwzględniając wykładnię, o której przeprowadzenie zwrócił się do Trybunału w Luksemburgu – że wskazana ocena nie jest zgodna z prawem europejskim. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w takiej sytuacji znajduje – *per analogiam* – zastosowanie reguła uprawniająca sąd administracyjny w toku ponownego rozpoznania sprawy do odstąpienia od wykładni dokonanej przez sąd kasacyjny, w przypadku gdy jest ona odmienna niż ta przyjęta w uchwale Naczelnego Sądu Administracyjnego³⁶.

Na uwagę zasługuje także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2013 r. (I FSK 146/13), w którym rozpoznając sprawę w przedmiocie podatku od towarów i usług odstąpił on od wykładni zawartej w uchwale Siedmiu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. podjętej na podstawie art. 187 § 1 p.p.s.a.³⁷. W uchwale tej Sąd przyjął, że „w świetle art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) w stanie prawnym obowiązującym w 2006 r., podmiot świadczący usługi leasingu powinien włączyć do podstawy opodatkowania tych usług koszty ubezpieczenia przedmiotu leasingu”³⁸. Decyzja o odstąpieniu od wiążącej wykładni podyktowana była tym, że w innej sprawie Naczelny Sąd Administracyjny wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym o treści: „czy przepis art. 2 ust. 1 lit. c) Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE seria L z 2006 r. Nr 347/1 ze zm.) należy

³⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm., dalej: p.p.s.a.

³⁵ B. Gruszczyński, B. Dauter, *Komentarz do art. 190 p.p.s.a.*, [w:] B. Dauter [et al.], *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 635.

³⁶ Wyrok NSA z dnia 20 września 2013 r., I FSK 1370/12, CBOSA (06.01.2014).

³⁷ Zgodnie z jego brzmieniem: „Jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej wyłoni się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny może odroczyć rozpoznanie sprawy i przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów tego Sądu”.

³⁸ Uchwała NSA z dnia 8 listopada 2010 r., I FPS 3/10, CBOSA (06.01.2014).

interpretować w ten sposób, że usługę ubezpieczenia przedmiotu leasingu oraz usługę leasingu należy traktować jako usługi odrębne, czy jako jedną kompleksową usługę złożoną leasingu, b) w przypadku odpowiedzi na powyższe pytanie, że usługę ubezpieczenia przedmiotu leasingu oraz usługę leasingu należy traktować jako usługi odrębne, czy art. 135 ust. 1 lit. a) w zw. z art. 28 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. UE seria L z 2006 r. Nr 347/1 ze zm.) należy interpretować w ten sposób, że korzysta ze zwolnienia usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu, gdy to leasingodawca ubezpiecza ten przedmiot, obciążając kosztami tego ubezpieczenia leasingobiorcę³⁹. W wyroku podjętym w dniu 17 stycznia 2013 r. Trybunał Luksemburski w sprawie C-224/11 *BGŻ Leasing* zajął stanowisko odmienne niż zaprezentowane w przywołanej powyżej uchwale, uznając, że zasadą jest uznanie każdego świadczenia za odrębne i niezależne, co też oznacza, że opodatkowaniu podlega – co do zasady – odrębnie usługa leasingu i odrębnie usługa ubezpieczenia przedmiotu leasingu, z dopuszczeniem możliwości, że obie te usługi, jeśli są ze sobą ściśle związane, będą stanowiły jedną czynność. Podejmując rozstrzygnięcie w sprawie I FSK 146/13, Naczelny Sąd Administracyjny podzielił stanowisko Trybunału w Luksemburgu, że każde świadczenie powinno być zwykle uznawane za odrębne oraz niezależne, mając jednocześnie świadomość, że jest ono nie do pogodzenia z treścią zapadłej i wiążącej w sprawie uchwały, a stwierdzona niezgodność nie oznacza automatycznego wyeliminowania z obrotu prawnego uchwały. Uznał jednak, że za jego przyjęciem przemawia to, iż wyrok Trybunału zapadł po podjęciu uchwały, a nadto podyktowane jest to koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego służącej zapewnieniu pełnej skuteczności norm unijnych, co między innymi przejawia się w prawie pominięcia krajowych przepisów proceduralnych ograniczających uprawnienia przyznane z mocy prawa europejskiego. Ponadto, Naczelny Sąd Administracyjny zauważył, że orzeczenie podjęte przez Trybunał Sprawiedliwości w wyniku zainicjowania procedury prejudycjalnej wiąże sąd zwracający się z pytaniem, jak też inne sądy, skoro wydanie rozstrzygnięcia wbrew orzeczeniu Trybunału w Luksemburgu może stanowić podstawę odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa unijnego⁴⁰.

W kontekście obowiązku przestrzegania przywołanej powyżej uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 listopada 2010 r. w świetle opisanego wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej należy także wspomnieć o orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu zapadłym w sprawie I SA/Wr 103/13, w którego uzasadnieniu poruszono kwestię wpływu rozstrzygnięć Trybunału Luksemburskiego

³⁹ Postanowienie NSA z dnia 7 kwietnia 2011 r., I FSK 460/10, CBOSA (06.01.2014).

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 12 czerwca 2013 r., I FSK 146/13, CBOSA (05.01.2013).

na moc wiążącą uchwał w świetle brzmienia art. 269 § 1 p.p.s.a. Zgodnie z jego treścią „Jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale składu siedmiu sędziów, całej Izby albo w uchwale pełnego składu Naczelnego Sądu Administracyjnego, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi”. Analizując powyższe, WSA we Wrocławiu zauważył, że tak w literaturze, jak i orzecznictwie podzielany jest pogląd, iż cytowana regulacja stanowi o mocy wiążącej zarówno uchwał konkretnych, jak i abstrakcyjnych. Oznacza to, że pogląd wyrażony w uchwale wiąże pośrednio wszystkie sądy administracyjne, które zobligowane są do jego respektowania, dopóki nie zostanie zmieniony. W ocenie Sądu odstępianie od stanowiska prezentowanego w uchwale może jednak uzasadniać konieczność poszanowania przez skład orzekający zasady efektywności oraz pierwszeństwa prawa unijnego. Ponadto, jego zdaniem nie bez znaczenia jest tu argument, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że rozstrzygnięcia prejudycjalne wywołują skutek *erga omnes* i posiadają *de facto* charakter precedensowy. Oznacza to, iż rozstrzygnięcie prejudycjalne wiąże każdy sąd krajowy, jeżeli nie zwróci się on do Trybunału z własnym pytaniem prawnym. Przyjęcie wykładni odmiennej niż ta zaprezentowana w orzeczeniu wstępnym skutkowałoby z kolei przywłaszczeniem wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE do interpretacji norm unijnych i mogłoby prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej. Tym samym Wojewódzki Sąd Administracyjny podkreślił, że przyznanie orzeczeniom wstępnym waloru precedensu obliguje krajowe organy sądowe albo do uznania i zastosowania treści wcześniejszego orzeczenia wstępnego Trybunału Luksemburskiego, albo wystąpienia z własnym pytaniem prejudycjalnym⁴¹.

Wreszcie, analizując respektowanie zasady pierwszeństwa na płaszczyźnie sądownictwa administracyjnego nie sposób nie wspomnieć o wpływie rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na wznowienie postępowania. Wobec tego, wskazać należy, że art. 272 § 3 zd. 1 p.p.s.a. stanowi, że: „Można żądać wznowienia postępowania również w przypadku, gdy potrzeba taka wynikła z rozstrzygnięcia organu międzynarodowego działającego na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską”, a w zdaniu drugim wskazuje, że termin do złożenia skargi o wznowienie postępowania na niniejszej podstawie wynosi trzy miesiące i biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu

⁴¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 103/13, CBOSA (05.01.2014); Podobnie: wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 104/13, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 105/13, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 135/13, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 136/13, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 203/13, CBOSA (05.01.2014); wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 kwietnia 2013 r., I SA/Wr 204/13, CBOSA (05.01.2014).

międzynarodowego⁴². Zdaniem A. Kabata, niniejsza sytuacja będzie miała miejsce przede wszystkim wówczas, gdy z uwagi na rozstrzygnięcie organu międzynarodowego wystąpi konieczność dostosowania lub pełniejszego dostosowania prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego do aktu międzynarodowego stosowanego przez organ⁴³.

Sformułowana w art. 272 § 3 p.p.s.a. przesłanka wznowienia postępowania, które zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, wywołała wątpliwość w zakresie podmiotu uprawnionego do złożenia skargi. Sprowadza się ona do tego, czy uprawnienie do wystąpienia z takim żądaniem przysługuje tylko adresatowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego, czy też osobie, która nie była stroną w tym postępowaniu. Pierwszy pogląd ma charakter dominujący, a w jego uzasadnieniu podnoszony jest argument sprowadzający się do literalnego brzmienia wskazanego powyżej przepisu⁴⁴, który wyklucza skuteczne przywoływanie niniejszej podstawy wznowienia nawet w sytuacji, gdy wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE pod względem przedmiotowym dotyczy analogicznego stanu faktycznego i prawnego. Przyjmuje się bowiem, że w obecnym stanie prawnym na gruncie sądownictwa administracyjnego brak jest właściwej podstawy do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem z uwagi na wyrok Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu zapadły w innej sprawie⁴⁵. Ponadto w postanowieniu z dnia 11 lipca 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował, że wznowienie postępowania sądowniczoadministracyjnego ma charakter szczególny i wyjątkowy, co też wymaga ścisłej interpretacji i nie pozwala na rozszerzającą wykładnię jego podstaw. Wyklucza to więc automatyczne stosowanie art. 272 § 3 p.p.s.a. w każdej sprawie i statuuje wymóg dokonania oceny „potrzeby” wznowienia postępowania w realiach tej konkretnej sprawy, w której stroną jest wyłącznie adresat rozstrzygnięcia organu międzynarodowego. Tym samym nawet z uwagi na powszechną moc obowiązującą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie sposób przyjąć, że podmiotem uprawnionym do żądania wznowienia postępowania na podstawie art. 272 § 3 p.p.s.a. może być także podmiot, który nie jest bezpośrednim adresatem jego rozstrzygnięcia. Niniejszy przepis nie precyzuje bowiem, jaki charakter powinien

⁴² Art. 272 § 3 p.p.s.a.

⁴³ A. Kabat, *Komentarz do art. 272 p.p.s.a.*, [w:] B. Dauter [et al.], *op. cit.*, s. 850–851.

⁴⁴ Np. Postanowienie NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I FSK 1473/12, CBOSA (10.01.2014); postanowienie WSA w Warszawie z dnia 31 grudnia 2012 r., II SA/Wa 2002/12, CBOSA (10.01.2014); postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 26 października 2012 r., I SA/Sz 648/12, CBOSA (10.01.2014); postanowienie WSA w Łodzi z dnia 13 lutego 2013 r., III SA/Łd 2/13 CBOSA (10.01.2014); postanowienie WSA w Gliwicach, II GSK 2031/13, CBOSA (10.01.2014); Takie też piśmiennictwo np.: A. Kabat, *op. cit.*; J. Drachal, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 273 p.p.s.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1013–1014.

⁴⁵ Postanowienie WSA w Łodzi z dnia 14 lutego 2013 r., III SA/Łd 6/13, CBOSA (10.01.2014); postanowienie WSA w Łodzi z dnia 29 listopada 2012 r., III SA/Łd 920/12, CBOSA (10.01.2014).

mieć organ międzynarodowy, a jedynie określa, że powinien działać na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej przez Polskę i wskazuje na potrzebę wynikającą z jego rozstrzygnięcia, które skutkuje stwierdzeniem, że w realiach rozstrzyganej przez sąd administracyjny sprawy naruszono prawo⁴⁶.

Zupełnie odmienny pogląd został wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny w postanowieniu z dnia 8 listopada 2013 r. W rozstrzygnięciu tym podkreślono, że z przyjętych przez ustawodawcę regulacji co do sposobu liczenia terminu do wniesienia skargi o wznowienie postępowania nie można wywodzić ograniczeń co do kręgu podmiotów uprawnionych do złożenia skargi o wznowienie postępowania. Zakres podmiotowy został bowiem określony w sposób jednoznaczny w art. 273 § 3 zd. 1 p.p.s.a. przez użycie zwrotu „można żądać wznowienia postępowania”. Uprawnia to do uznania, że niniejszą skargę może wnieść każdy, jeżeli zachodzi określona w przepisach przesłanka przedmiotowa. W analizowanym postanowieniu Sąd przyjął, że odpowiednie stosowanie § 2 art. 273 p.p.s.a. (regulującego termin do wznowienia postępowania w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego) oznacza, że powinien on być interpretowany w taki sposób, że termin do złożenia skargi z powołaniem się na rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE w sytuacji, gdy strony nie były jednocześnie stronami w postępowaniu przed organem międzynarodowym, wynosi trzy miesiące od daty publikacji tego rozstrzygnięcia, gdyż z tym dniem orzeczenie to wchodzi w życie. Natomiast w przypadku stron, które brały udział w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości, termin trzymiesięczny biegnie od dnia doręczenia stronie lub jej pełnomocnikowi rozstrzygnięcia organu międzynarodowego. Wyrażając powyższy pogląd, Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował też, że taka interpretacja pozwala na realizację celów unijnego porządku prawnego, które sprowadzają się m.in. do zapewnienia stosowania w państwach członkowskich jednolitej i prawidłowej wykładni prawa unijnego dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości⁴⁷.

Z zaprezentowanego powyżej przeglądu orzecznictwa wynika, że sądy administracyjne z powodzeniem wykorzystują zasadę pierwszeństwa przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw powierzonych ich kognicji. Stanowi ona kryterium, na którym oparta jest przeprowadzana kontrola działalności administracji publicznej mająca na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony praw podmiotowych jednostki. Przywoływana jest także w pisemnych motywach podejmowanych orzeczeń, a nade wszystko stanowi

⁴⁶ Postanowienie NSA z dnia 11 lipca 2013 r., II GSK 486/13, CBOSA (10.01.2014); Tak też w piśmiennictwie: S. Marciniak, *Uwagi do zmian w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, „Przeгляд Podatkowy” 2010, nr 9, s. 41; H. Knysiak-Molczyk, *Komentarz do art. 272 p.p.s.a.*, [w:] T. Woś (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1150–1151.

⁴⁷ Postanowienie NSA z dnia 8 listopada 2013 r., II GSK 2013/13, CBOSA (10.01.2014).

szczególny argument, który pozwala odstąpić od wiążących sąd administracyjny reguł procesowych, w tym obowiązku respektowania uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego.

3. Pytanie prejudycjalne w praktyce sądowniczoadministracyjnej

Nie może w zasadzie budzić wątpliwości to, iż dokonywanie we własnym zakresie przez sądy państw członkowskich wykładni norm unijnych skutkowałoby wykształceniem się odrębnych linii orzeczniczych, a nawet niedającymi się usunąć sprzecznościami w stosowaniu praw i obowiązków o charakterze unijnym. Wynikałoby to z tego, że sądy krajowe, przeprowadzając interpretację, odwoływałyby się do własnego dorobku doktryny i judykatury⁴⁸. W poszczególnych państwach członkowskich obowiązują bowiem „odrębne tradycje w zakresie metod wykładni, rozumienia konkretnych pojęć prawnych, nie wspominając już o zasadniczej różnicy między systemem prawa kontynentalnego a *common law*. Bez należytej koordynacji stosowania prawa europejskiego zamiast jednolitego systemu prawa dla wszystkich państw członkowskich mielibyśmy zapewne w krótkim czasie do czynienia z mnogością jego wariantów, co przeczyłoby zasadniczej idei prawa unijnego”⁴⁹.

Celem zapobieżenia rozbieżnościom wprowadzono w europejskim porządku prawnym instytucję pytania prejudycjalnego, która została unormowana w art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁵⁰. Niniejszy przepis przyznaje Trybunałowi Sprawiedliwości UE kompetencje w zakresie interpretacji postanowień traktatów, jak też orzekania w przedmiocie ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. Określa ponadto w ogólnym założeniu warunki, w jakich sądy krajowe mogą wystąpić z pytaniem prejudycjalnym, przy czym nadmienić trzeba, że pojęcie sądu ma tu charakter autonomiczny, a ustalenie, czy danemu organowi można przypisać taki przymiot odbywa się wyłącznie na podstawie prawa Unii Europejskiej, a nie jest oparte na kryteriach krajowych. Generalnie w ujęciu regulacji europejskich przez sądy krajowe rozumie się nie tylko te organy, które zostały zdefiniowane w prawie wewnętrznym jako jurysdykcyjne, ale również te, którym takich funkcji nie przypisano, a które przez spełnienie określonych kryteriów uznane są za organy wyposażone w kompetencje jurysdykcyjne. Do wyznaczników tych zaliczyć należy: „działanie o charakterze stałym na podstawie przepisów prawa, obligatoryjność jurysdykcji,

⁴⁸ E. Michna, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pytań prejudycjalnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2008, Nr 6, s. 50–51.

⁴⁹ A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 79.

⁵⁰ Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., dalej: TFUE.

działanie w procedurze *inter partes* i stosowanie zasad prawa oraz niezawisłości i bezstronności”⁵¹.

Kwestia zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym zależy od wyłącznej decyzji sądu krajowego rozstrzygającego konkretną sprawę, z tym jednak zastrzeżeniem, że zobowiązane są do tego sądy, których orzeczenia w prawie wewnętrznym nie podlegają zaskarżeniu. Co do zasady, zobligowanym do zwrócenia się z pytaniem prawnym będzie więc sąd ostatniej instancji, przy czym chodzi tu o sąd ostatniej instancji w ujęciu konkretnej sprawy, a nie w ujęciu abstrakcyjnym – czyli sąd stojący na szczycie hierarchii⁵².

Przyjęte założenia prowadzą do wniosku, że stronom postępowania we własnym zakresie nie przysługuje uprawnienie do zainicjowania postępowania w tym przedmiocie, jak też nie posiadają one żadnych instrumentów obligujących sąd do podjęcia aktywności w tej materii⁵³. Ich działalność może sprowadzać się wyłącznie do sugerowania, że w realiach konkretnej sprawy zasadne jest wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym⁵⁴. Takie głosy nie mają jednak charakteru wiążącego wobec sądu, który jest w tej kwestii wyłącznym decydującym, z wyjątkiem oczywiście sądu, którego rozstrzygnięcia nie podlegają zaskarżeniu. W tym miejscu nadmienić jednak należy, że obowiązek zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym przez sąd ostatniej instancji również nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Z wyroku zapadłego w sprawie *CILFIT*⁵⁵ wynika bowiem, że może on odstąpić od przedstawienia pytania, gdy: a) zagadnienie zostało rozstrzygnięte przez Trybunał, a zwłaszcza kiedy stanowiło przedmiot pytania prejudycjalnego, na które udzielona została odpowiedź; b) zagadnienie zostało już rozstrzygnięte we wcześniejszych orzeczeniach Trybunału, bez znaczenia na charakter postępowania, w którym zapadło; c) odpowiedź na zagadnienie związane z zastosowaniem prawa unijnego jest jasna i nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości.

Przenosząc powyższe rozważania na płaszczyznę sądownictwa administracyjnego, należy przede wszystkim zauważyć, że funkcjonujące w polskim porządku prawnym sądy administracyjne – tj. wojewódzkie sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny – mieszczą się w pojęciu sądu krajowego, o którym mowa w art. 267 TFUE. Wypełniają bowiem funkcje jurysdykcyjne, a zatem sprawują wymiar sprawiedliwości w zakresie kontroli działalności administracji publicznej, w tym przez orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych

⁵¹ D. Kornobis-Romanowska, *op. cit.*, s. 121.

⁵² M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 TFUE*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223–358)*, Warszawa 2012, s. 397.

⁵³ J. Skrzydło, *Sędzia polski wobec perspektyw członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 11, s. 41.

⁵⁴ A. Zawicka, M. Taborowski, *O procedurze orzeczeń wstępnych w stosowaniu prawa wspólnotowego*, „Palestra”, 2003, nr 9–10, s. 213.

⁵⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 października 1982 r., 283/81.

terenowych organów administracji rządowej⁵⁶. W sposób wiążący i ostateczny rozstrzygają więc spory o prawo⁵⁷.

Uprawnionymi do przedstawienia pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości UE są zarówno wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Wydawać by się mogło, że obowiązek w tym zakresie spoczywa wyłącznie na Naczelnym Sądzie Administracyjnym, który rozpoznaje środki odwoławcze od orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych⁵⁸ i którego orzeczenia jako niezaskarżalne są prawomocne od dnia wydania. Takie ujęcie nie jest jednak – jak dowodzi M. Domańska – zupełne, gdyż z Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wynika, że sądem ostatecznej instancji może być również wojewódzki sąd administracyjny. Sytuacja taka będzie miała miejsce wówczas, gdy od orzeczenia wojewódzkiego sądu administracyjnego nie będzie przysługiwała skarga kasacyjna ani zażalenie⁵⁹. W tym miejscu należy zauważyć, że skarga kasacyjna przysługuje zarówno od wydanego przez wojewódzki sąd administracyjny wyroku, jak i postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (tj. postanowienia o odrzuceniu skargi, postanowienia o umorzeniu postępowania)⁶⁰, natomiast zażalenie od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego przysługuje wyłącznie w przypadkach przewidzianych w ustawie procesowej, a także enumeratywnie wymienionych w art. 194 § 1 p.p.s.a.⁶¹. Zasadniczo jednak to Naczelny Sąd Administracyjny jest sądem ostatecznej instancji i to na nim spoczywa obowiązek inicjowania procedury prejudycjalnej. Przypisany mu w tej kwestii wymóg związany jest oczywiście z koniecznością podjęcia prawomocnego orzeczenia, które ma zasadnicze znaczenie w sferze praw i obowiązków jednostki na podstawie prawidłowo zinterpretowanych norm prawa unijnego. Odpowiada zatem istocie tegoż obowiązku, której należy upatrywać w przypisywanej sądom ostatecznej instancji szczególnej odpowiedzialności za prawidłowe stosowanie prawa UE. To przed nimi bowiem strony mają ostatnią szansę uzyskania ochrony nad przysługującymi im uprawnieniami wywiedzionymi z prawodawstwa

⁵⁶ Art. 175 w zw. z art. 184 Konstytucji.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 12 maja 2011 r., OTK-A 2011/4/33.

⁵⁸ Art. 15 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

⁵⁹ M. Domańska, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach administracyjnych*, [w:] M. Domańska [et al.], *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 103–104.

⁶⁰ Art. 173 § 1 p.p.s.a.

⁶¹ Tj. postanowień, których przedmiotem jest: 1) przekazanie sprawy innemu sądowi administracyjnemu; 2) wstrzymanie lub odmowa wstrzymania wykonania decyzji, postanowienia, innego aktu lub czynności, o których mowa w art. 61; 3) zawieszenie postępowania i odmowa podjęcia zawieszzonego postępowania; 4) odmowa sporządzenia uzasadnienia wyroku; 5) sprostowanie lub wykładnia orzeczenia albo ich odmowa; 6) oddalenie wniosku o wyłączenie sędziego; 7) odrzucenie skargi kasacyjnej; 8) odrzucenie zażalenia; 9) zwrot kosztów postępowania, jeżeli strona nie wnosi skargi kasacyjnej; 10) ukaranie grzywną.

unijnego⁶². Szczególny charakter Naczelnego Sądu Administracyjnego w omawianej materii potwierdza także to, że skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem jego prawomocnego orzeczenia przysługuje wyjątkowo i wynika wyłącznie właśnie z rażącego naruszenia norm prawa UE⁶³, co zdaje się obejmować również naruszenie zasady pierwszeństwa prawa unijnego. Rażące naruszenie prawa unijnego w rozumieniu art. 285a § 3 p.p.s.a. ma miejsce wówczas, gdy jest oczywiste i przybiera kwalifikowaną postać⁶⁴. Może zatem polegać m.in. na niewłaściwej interpretacji skutkującej zaniechaniem przedłożenia przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego w przypadku, gdy wystąpiły ku temu przesłanki lub istnieje taki obowiązek. Rozważając zatem wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym, Naczelny Sąd Administracyjny musi mieć na względzie, że rażące naruszenie norm prawa unijnego skutkujące niezgodnością z prawem prawomocnego orzeczenia stanowi przesłankę wystąpienia ze skargą, o której mowa w dziale VII a p.p.s.a., a zatem częściowo otwiera też drogę do ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego.

Omawiając zagadnienie przedstawiania przez sądy administracyjne pytania prejudycjalnego, należy także zwrócić uwagę na to, że wojewódzki sąd administracyjny zobowiązany jest do rozstrzygnięcia sprawy w granicach zaskarżenia, nie jest już jednak związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną⁶⁵. W tak określonych granicach spoczywa na nim obowiązek prawidłowego stosowania prawa europejskiego, natomiast stronom przysługuje uprawnienie do zwracania uwagi na konieczność wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym. Może to mieć miejsce nie tylko w treści wnoszonej skargi, ale także składanych pismach procesowych czy też wypowiedziach na rozprawie. Inaczej już jednak rzecz się ma na etapie procedowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, który związany jest zarzutami skargi kasacyjnej, a z urzędu bada jedynie, czy w sprawie nie występują określone w art. 183 § 1 p.p.s.a. przesłanki nieważności, wśród których próżno szukać naruszenia prawa unijnego. Oznacza to więc, że w postępowaniu drugoinstancyjnym to strona przy formułowaniu zarzutów powinna zadbać, aby w skardze kasacyjnej pojawił się także ten dotyczący przeprowadzenia błędnej wykładni prawa unijnego, jego niewłaściwego zastosowania lub zaniechania zastosowania⁶⁶. Ponadto, to właśnie tu należy upatrywać miejsca na

⁶² M. Taborowski, *Polskie sądy zobowiązane do zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym do ETS w świetle wyroku Lyckeskog*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 8, s. 15.

⁶³ Art. 285a § 3 p.p.s.a.

⁶⁴ Wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., I ONP 7/12, CBOSA (10.01.2014); wyrok NSA z 21 grudnia 2012 r., I ONP 8/12, CBOSA (10.01.2014).

⁶⁵ Art. 134 § 1 p.p.s.a.

⁶⁶ M. Domańska, *Pytania prawne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach administracyjnych*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 1002.

aktywność strony w zakresie sugerowania Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu konieczności wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym.

Chociaż zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej kwestia uregulowania trybu i skutków wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości należy do kompetencji państwa członkowskiego, to jednak nie została ona określona w sposób wystarczający w Prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Z jego unormowań wynika jedynie, że przedstawienie przez sąd pytania prawnego w konkretnej sprawie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej skutkuje zawieszeniem tego postępowania z urzędu⁶⁷. Na gruncie postępowania sądowoadministracyjnego brak jest już jednak przepisu, który mógłby stanowić bezpośrednią podstawę do zwrócenia się z pytaniem prawnym do Trybunału w Luksemburgu. Wyłączną podstawę stanowi tu więc art. 267 TFUE⁶⁸. Przepis ten nie określa jednak procesowej formy, w jakiej następuje zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym oraz nie stanowi o jego ewentualnej skarżalności. W związku z zaistniałą luką w doktrynie podkreśla się, że w aspekcie funkcjonalnym pytanie prejudycjalne do Trybunału w Luksemburgu wykazuje znaczne podobieństwo wobec pytań prawnych zadawanych Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu. W obu bowiem przypadkach właściwy do rozstrzygnięcia sprawy sąd ma wątpliwości w zakresie interpretacji przepisu⁶⁹. Tym samym w piśmiennictwie można spotkać głosy, iż odpowiednie zastosowanie znajdują tu przepisy dotyczące zwrócenia się o podjęcie przez Naczelną Sąd Administracyjny uchwały, z tym jednak zastrzeżeniem, że w sytuacji, gdy przepisy p.p.s.a. uniemożliwiają lub utrudniają podjęcie inicjatywy w tym przedmiocie, wówczas – z uwagi na konieczność poszanowania zasady efektywności i pierwszeństwa – sąd zobowiązany jest do odmowy ich stosowania i przedstawienia pytania, jeżeli spełnione są określone w art. 267 TFUE przesłanki⁷⁰. Można jednak spotkać i zdania odmienne, wskazujące na brak podstaw stosowania do pytania prejudycjalnego przepisów w zakresie zwracania się z pytaniem prawnym do Naczelnego Sądu Administracyjnego⁷¹.

Obecnie przyjmuje się, że w sytuacji zaniechania określenia *expressis verbis* w przepisach procesowych formy przedstawienia pytania prawnego Trybunałowi Sprawiedliwości zastosowanie znajduje art. 160 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd podejmuje orzeczenie w formie postanowienia. Z niniejszego

⁶⁷ Art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

⁶⁸ M. Domańska, *op. cit.*, s. 1004.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelną Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 37.

⁷¹ M. Kulikowska, *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006, nr 1, s. 31.

przepisu należy więc wywodzić, że zwrócenie się z pytaniem prejudycjalnym następuje w formie postanowienia, na które – zgodnie z obowiązującymi regulacjami – nie przysługuje zażalenie, a co znajduje też swoje uzasadnienie w konieczności respektowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego⁷².

W świetle postanowień ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nie budzi już jednak wątpliwości, że wystąpienie przez sąd rozpoznający konkretną sprawę z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej rodzi po stronie sądu obowiązek zawieszenia z urzędu postępowania w tej sprawie⁷³, a na postanowienie wydane przez wojewódzki sąd administracyjny przysługuje zażalenie⁷⁴. Nie przysługuje już ono jednak na postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego, gdyż – jak już wskazano – jest ono prawomocne od dnia wydania. Zatem wystąpienie z pytaniem prawnym stanowi przeszkodę uniemożliwiającą dalsze procedowanie w sprawie, w której sąd zdecydował się zainicjować postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości. Określona w art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a. obligatoryjna podstawa zawieszenia postępowania z urzędu stanowi efekt podnoszonych w doktrynie głosów uregulowania sytuacji procesowej postępowania w przypadku wystąpienia przez sąd z pytaniem prejudycjalnym⁷⁵. Z czasem jednak w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych niniejszy przepis powoływany był jako podstawa zawieszenia innych postępowań, w których wystąpił tożsamy problem co w sprawie, w której inny sąd zdecydował się przedstawić pytanie prejudycjalne. Spotkało się to z krytyką w piśmiennictwie, w którym akcentowano, że nie każdy skład orzekający może mieć wątpliwości w zakresie wykładni prawa unijnego, tym samym wystąpienie z pytaniem prawnym przez jeden sąd nie powinno rodzić obowiązku zawieszania postępowania w innych sprawach do czasu udzielenia odpowiedzi przez Trybunał Sprawiedliwości⁷⁶. Wskazywano także, że „sama idea zawieszenia postępowania z uwagi na fakt zwrócenia się przez inny sąd z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie, w której zachodzi podobna wątpliwość co do ważności aktu lub problem interpretacji, nie wydaje się być zupełnie nie do przyjęcia, zwłaszcza z uwagi na ekonomiczny aspekt postępowania oraz konieczność

⁷² R. Talega, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1, s. 101.

⁷³ Art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a.

⁷⁴ Art. 194 § 1 pkt 3 p.p.s.a.

⁷⁵ J. Jagielski, A. Wiktorowska, K. Wojciechowska, *Komentarz do art. 124 p.p.s.a.*, [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013 r., s. 522–525; M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 124 p.p.s.a.*, [w:] B. Dauter [et al.], *op. cit.*, s. 303–405; M. Romańska, *Komentarz do art. 124 p.p.s.a.*, [w:] [w:] T. Woś (red.), *op. cit.*, s. 649–650; J.P. Tarno, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 328–329.

⁷⁶ Z. Czerniak, L. Żukowski, *Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 lipca 2011 r.*, II FZ 278/11, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2012, nr 7–8, s. 497–502.

poszanowania zasady jednolitości orzecznictwa. Jednakże okoliczność taka powinna zostać określona jako odrębna i niezależna przesłanka fakultatywnego zawieszenia postępowania z urzędu⁷⁷. Takie też rozwiązanie zakłada prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przedłożony Marszałkowi Sejmu w dniu 11 lipca 2013 r. Przewiduje on zmianę brzmienia art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który obecnie normuje fakultatywną przesłankę zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego z urzędu, w przypadku gdy „rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym”. Projektowana nowelizacja zakłada rozszerzenie niniejszej podstawy zawieszenia również na sytuacje, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania przez Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W uzasadnieniu projektu wskazano, że aktualne rozwiązania procesowe nie uwzględniają postępowania toczącego się przed Trybunałem w Luksemburgu, a proponowana zmiana koresponduje z poglądami judykatury, w tym m.in. postanowieniem NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r.⁷⁸. W rozstrzygnięciu tym podkreślono, że zawieszenie postępowania z uwagi na zaistnienie w rozpoznawanej sprawie zagadnienia prawnego, które pod względem merytorycznym jest tożsame z zagadnieniem, które w odrębnej sprawie przedstawiono do rozpoznania Trybunałowi Sprawiedliwości UE w formie pytania prejudycjalnego uzasadnia potrzeba ujednoczenia praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych⁷⁹.

W praktyce sądów administracyjnych z pierwszym pytaniem prejudycjalnym wystąpił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w 2005 r. (sprawa C-3131/05 przed ówczesnym Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości) w związku z wątpliwością co do zgodności z prawem unijnym polskiego podatku akcyzowego od samochodów używanych⁸⁰. Aktualnie komunikaty o przedstawionych przez Naczelnego Sąd Administracyjny i wojewódzkie sądy administracyjne Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytaniach prejudycjalnych zamieszczane są na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego⁸¹. Z informacji tam dostępnej na dzień 12 stycznia 2014 r. wynika, że Trybunałowi w Luksemburgu przedstawiono 41 pytań prejudycjalnych, w tym 26 przez Naczelnego Sąd Administracyjny, a 15 przez wojewódzkie sądy

⁷⁷ M. Jaworska, M. Jabłoński, *Modyfikacja roli sądów po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej na przykładzie praktyki funkcjonowania sądownictwa administracyjnego*, [w:] M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska (red.), *op. cit.*, s. 124.

⁷⁸ Prezydencki projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, druk nr 1633; www.sejmometr.pl [dostęp 11.01.2014].

⁷⁹ Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 2011 r., II FZ 141/11, CBOSA (11.01.2014).

⁸⁰ A. Dumas, *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez Naczelnego Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy Administracyjne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2011, nr 6, s. 93.

⁸¹ <http://www.nsa.gov.pl/>

administracyjne. W 2013 i 2012 r. przedstawiono po 7 pytań, w 2011 r. – 3, w 2010 r. – 9, w 2009 r. – 5, w 2008 r. – 3, w 2007 r. – 4, w 2006 r. – 2, w 2005 r. – 1.

W zdecydowanej większości pytania prejudycjalne składane są w sprawach podatkowych – aż 36. Powyższe nie może dziwić, gdyż system prawny Unii Europejskiej odegrał istotną rolę w kształtowaniu i zmianie krajowego prawodawstwa podatkowego, a zwłaszcza w zakresie harmonizacji podatków pośrednich. Oddziałuje również na sferę podatków bezpośrednich, czego przykładem jest chociażby wyrok w sprawie *Filipiak*⁸², który zmienił sposób rozliczania płaconych za granicą składek na ubezpieczenie społeczne⁸³. W zakresie spraw podatkowych sądy mają wątpliwości zwłaszcza przy rozstrzygnięciu skarg na indywidualne interpretacje podatkowe Ministra Finansów.

Z kolei w sprawach podlegających rozstrzygnięciu w Izbie Ogólnoadministracyjnej Naczelnego Sądu Administracyjnego wystąpiono z jednym pytaniem prejudycjalnym, a dokładniej postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2013 r. Naczelny Sąd Administracyjny zapytał: „Czy wykładnia art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ustanawiającego zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, zakazuje wyłączenia – przez art. 3 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 169, poz. 1418, z 2006 r. Nr 195, poz. 1437, z 2008 r. Nr 197, poz. 1223 oraz z 2010 r. Nr 257, poz. 1726) – z grona osób uprawnionych do otrzymania rekompensaty, nieposiadającego obywatelstwa polskiego spadkobiercę właściciela nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego”⁸⁴.

Natomiast wśród spraw podlegających rozstrzygnięciu w drugiej instancji w Izbie Gospodarczej z pytaniem prejudycjalnym zwrócono się w 4 sprawach, przy czym 3 z nich dotyczyły wydania, zmiany lub przedłużenia zezwolenia na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Wątpliwość Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku wzbudziło to, czy przepis art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 204/37 z późn. zm. z 21.07.1998 r.) powinien być interpretowany w ten sposób, że do „przepisów technicznych”, których projekty powinny zostać przekazane Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 wymienionej dyrektywy, należy taki przepis

⁸² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 listopada 2009 r., C-314/08 zapadły w odpowiedzi na pytanie prawne Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 30 maja 2008 r., I Sa/Po 1756/07, CBOSA (12.01.2014).

⁸³ E. Matyszewska, *Prawo unijne wywarło duży wpływ na polskie regulacje podatkowe*, „Gazeta Prawna”, (z 08.06.2011).

⁸⁴ Postanowienie NSA z dnia 30 kwietnia 2013 r., I OSK 2024/11, CBOSA (12.01.2014).

ustawowy, który zakazuje zmiany⁸⁵, wydania⁸⁶ lub przedłużenia⁸⁷ zezwoleń na działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych. Ponadto jeszcze jedno pytanie zostało zadane przez Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie z zakresu usług telekomunikacyjnych i eksploatacji sieci telekomunikacyjnych i związane było z tym, czy „prawo wspólnotowe zezwala Państwom Członkowskim na wprowadzenie zakazu adresowanego do wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi telekomunikacyjne, uzależniania zawarcia umowy o świadczenie usług od zakupu innej usługi (sprzedaż łączona), w szczególności, czy tego rodzaju środek nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Dyrektyw pakietu telekomunikacyjnego (dyrektywa nr 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń; dyrektywa nr 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej; dyrektywa nr 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej oraz dyrektywa nr 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników)”⁸⁸.

Z powyższego zatem wynika, że instytucja pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nabiera coraz większego znaczenia w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych. Wykorzystywana jest zarówno przez wojewódzkie sądy administracyjne, jak i Naczelny Sąd Administracyjny. Szczególne zainteresowanie nią można zauważyć w ostatnich czterech latach, w których to zainicjowano postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości aż w 26 sprawach. Aktywność ta zapewne częściowo związana jest z nowelizacją Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, jaka miała miejsce w 2010 r., a która skutkowałą rozszerzeniem obligatoryjnych podstaw zawieszenia postępowania z urzędu w sytuacji przedstawienia w tej sprawie pytania prawnego Trybunałowi Sprawiedliwości UE.

4. Podsumowanie

Reasumując, należy przyjąć, że przystąpienie Polski do Unii Europejskiej szczególnie mocno wpłynęło na przyjęty w krajowym porządku prawnym system wymiaru sprawiedliwości. Nie pozostało więc i bez znaczenia na obowiązujący model funkcjonowania wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego,

⁸⁵ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 261/10, CBOSA (12.01.2014).

⁸⁶ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 262/10, CBOSA (12.01.2014).

⁸⁷ Postanowienie WSA w Gdańsku z dnia 16 listopada 2010 r., III SA/Gd 352/10, CBOSA (12.01.2014).

⁸⁸ Postanowienie NSA z dnia 17 września 2008 r., II GSK 331/08, CBOSA (12.01.2014).

do których kompetencji należy sprawowanie pod względem legalności kontroli działalności administracji publicznej. Określone w ustawie ustrojowej kryterium przeprowadzanej kontroli obliguje zarówno do zbadania, czy w postępowaniu przed organami administracyjnymi nie doszło do naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, jak też czy nie miało miejsca naruszenie przepisów procesowych, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W tak określonych ramach obowiązkiem sądów administracyjnych jest również prawidłowe stosowanie dorobku prawnego Unii Europejskiej, jeżeli oczywiście znajduje on zastosowanie w rozpatrywanej sprawie, w tym również honorowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Przeprowadzona w niniejszej publikacji analiza orzecznictwa sądowoadministracyjnego wskazuje, że sądy administracyjne respektują treść powyższej zasady. Z powodzeniem dokonują interpretacji norm prawa krajowego przy uwzględnieniu dorobku prawnego Unii Europejskiej. Chętnie także sięgają do rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości, który – czuwając nad poszanowaniem przyznanych jednostce prawodawstwem unijnym uprawnień oraz dążeniem do zapewnienia przez państwa członkowskie im maksymalnej efektywności – dokonuje wiążącej wykładni prawa UE.

Sądy administracyjne mają także świadomość konsekwencji prawnych, jakie wywołuje naruszenie prawa europejskiego, w tym niniejszej zasady, która jakkolwiek nie została wprost wyrażona w normach traktatowych, to jednak ma zasadnicze znaczenie dla realizacji celów Unii. Jej treść i zakres uwzględniają przy tym nie tylko na etapie rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale również wobec możliwości skutecznego zainicjowania nadzwyczajnego trybu, jakim jest wznowienie postępowania. Zdają sobie także sprawę, że uchybienie zasadzie pierwszeństwa może stanowić podstawę wystąpienia ze skargą o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, co też pośrednio otwiera drogę do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego, która powstaje w wyniku naruszenia prawa europejskiego, a której podstawę może stanowić również działalność władzy sądowniczej.

Praktyka pokazuje także, że dążąc do prawidłowego zastosowania norm prawa europejskiego, sądy administracyjne coraz częściej sięgają do przyznanego im w tym celu – przez unijnego prawodawcę – instrumentu, jakim jest pytanie prejudycjalne. Mają przy tym świadomość, że stanowi on podstawowy środek, za pomocą którego mogą uzyskać prawidłową i wiążącą wykładnię norm unijnych, co też w efekcie przekłada się na pełniejsze respektowanie zasady pierwszeństwa prawa europejskiego. Podjęcie procedury prejudycjalnej może jednak rodzić trudności wobec aktualnych niedostatków legislacyjnych w tej kwestii na gruncie prawa krajowego. Nierzadko bowiem wymaga dokonania wykładni systemowej i funkcjonalnej, która następnie stanowi asumpt do podjęcia prac legislacyjnych. Z taką sytuacją mamy do czynienia chociażby przy wskazanym powyżej

prezydenckim projekcie zmiany ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, który zakłada rozszerzenie fakultatywnych podstaw zawieszenia postępowania z urzędu. Czas pokaże, czy wprowadzenie niniejszego przepisu do obrotu prawnego wpłynie na aktywność sądów administracyjnych w zakresie inicjowania procedury prejudycjalnej.