

## **Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych**

### **1. Wprowadzenie**

Minęło ponad 50 lat, od kiedy Europejski Trybunał Sprawiedliwości (obecnie: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dalej także: TSUE lub Trybunał Sprawiedliwości UE) po raz pierwszy określił zasady i relacje, jakie zachodzą między prawem wspólnotowym (obecnie unijnym) a prawem krajowym państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Powszechnie przyjmuje się, że uczynił to w sprawie *Van Gend en Loos*<sup>1</sup>, a następnie rozwinął w orzeczeniu *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*<sup>2</sup>. Oczywiście orzecznictwo to jest nadal rozwijane, lecz niewątpliwie powyższym dwóm wyrokom należy przyznać pionierską pozycję. Wśród tych reguł jedną z podstawowych ról przypisać trzeba do tej pory nieskodyfikowanej zasady pierwszeństwa (zwanej także zasadą prymatu, czy regułą [doktryną] *Simmenthal*<sup>3</sup>) prawa unijnego nad prawem stanowionym przez państwa członkowskie<sup>4</sup>.

Wyżej wskazana aktywność TSUE nie została przyjęta z entuzjazmem przez państwa członkowskie, a ściślej przez ich sądy konstytucyjne. Można wręcz powiedzieć, że TSUE nieustannie uzurpuje prawu unijnemu prymat ponad całym prawem państw członkowskich, podczas gdy ich sądy konstytucyjne w wielu przypadkach nie pozwalają pozabawić ustawy zasadniczej waloru najwyższego prawa. Szczegółowe omówienie dotychczasowych wyników tej charakterystycznej „wymiany orzeczeń” nie mieści się w graniach niniejszej publikacji<sup>5</sup>. Dotyczy ona natomiast zagadnienia, które pozostaje

<sup>1</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *Van Gend en Loos przeciwko Administratie der Belastingen*, Zb. Orz. 1963, s. 3.

<sup>2</sup> Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. E.N.E.L.*, Zb. Orz. 1964, s. 1141. Choć A. Kalisz wskazuje, że powyższe orzeczenia są rozwinięciem stanowiska zajętego przez TSUE w wyroku z dnia 16 grudnia 1960 r. w sprawie 6/60, *Humblet v. Belgian State*, Zb. Orz. 1960, s. 1125. Za: A. Kalisz, *Wykłady i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, Lex nr 61212.

<sup>3</sup> A także zasadą nadrzędności lub zasadą supremacji. Tak: A. Harast, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego a zgodność przepisów prawa UE z polskim prawem w kontekście rozporządzenia nr 1896/2006*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 4, Legalis. Wydaje się jednak, że określenia te nie są prawidłowe.

<sup>4</sup> Zasadzie tej przypisuje się miano najbardziej kontrowersyjnej. Tak: A. Kastelik-Smaza, *Spór o prymat prawa europejskiego po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4(99), s. 63.

<sup>5</sup> Zob. np. A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 67 i n., A. Kalisz, *op. cit.*

w cieniu wyżej wskazanego sporu, a mianowicie zastosowania zasady pierwszeństwa w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz sądów powszechnych.

## 2. Podstawy i zakres zasady pierwszeństwa prawa unijnego

Zasada pierwszeństwa określa stosunek prawa unijnego do prawa krajowego. Jest pewnego rodzaju swoistą regułą kolizyjną. Według A. Kalisz, można by ją określić formułą *lex communae (Europeum) derogat legi interali* (prawo wspólnotowe [europejskie] uchyla prawo wewnętrzne)<sup>6</sup>. Nie prowadzi do ustalenia nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym<sup>7</sup>, lecz do pierwszeństwa jego stosowania w przypadku kolizji co najmniej dwóch norm prawnych<sup>8</sup>. Jej zastosowaniu nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że przepis prawa unijnego został uchwalony wcześniej niż sprzeczny z nim przepis prawa krajowego. Podobnie na tę sprawę zapatruje się niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej także: FTK). Stwierdził on m.in., że prawo międzynarodowe nie ma skutku derogującego. Prawu unijnemu może więc przysługiwać co najwyżej pierwszeństwo stosowania. Przepisy krajowe sprzeczne z tym prawem nie przestają obowiązywać, a jedynie nie mogą być one zastosowane w stopniu wymaganym przez traktaty<sup>9</sup> oraz w stopniu, w którym zezwala na to ustawa krajowa ratyfikująca te traktaty<sup>10</sup>.

Zasada pierwszeństwa prawa unijnego odnosi się do prawa materialnego. Norma unijna może stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy wówczas, gdy przepis prawa unijnego bezpośrednio obowiązujący wywołuje skutek bezpośredni<sup>11</sup>. Nie ma przy tym

<sup>6</sup> A. Kalisz, *op. cit.* Choć autorka od razu zauważa, że tak rozumiana zasada pierwszeństwa jest trudna do rozdzielenia od zasady efektywności. Ze stanowiskiem tym koresponduje pogląd Sądu Najwyższego (dalej także: SN), wyrażony w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13 (wszystkie orzeczenia SN dostępne są w Bazie Orzeczeń Sądu Najwyższego [dalej: BOSN] pod adresem: <http://www.sn.pl/orzecznictwo/SitePages/Baza%20orzecze%C5%84.aspx>). Sąd Najwyższy, oceniając uregulowanie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, nieco odmiennie stwierdził, że: „Reguła kolizyjna wyrażona w treści art. 91 ust. 3 Konstytucji RP skonstruowana została na zasadzie znanej i powszechnie akceptowanej w polskim systemie prawa dyrektywie *lex superior*. Jej stosowanie nie prowadzi do pełnej utraty mocy obowiązującej danej ustawy, z której wynika kolidująca z prawem Unii Europejskiej norma prawna, ale do wybrania jako podstawy działania normy prawnej wynikającej z aktu normatywnego o charakterze unijnym”.

<sup>7</sup> Dlatego też uważam, że określenie: zasada nadrzędności, czy supremacji nie jest poprawne.

<sup>8</sup> Co według A. Kalisz, nazwać można „miękkim” stanowiskiem normatywistycznym, a związane jest przede wszystkim z suwerennością państw członkowskich oraz autonomią ich systemów prawnych. A. Kalisz, *op. cit.*

<sup>9</sup> Tj. w szczególności Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) oraz Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r.).

<sup>10</sup> Podaję za: A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 72. FTK ograniczył zasadę prymatu prawa unijnego jedynie do pierwszeństwa stosowania, w sytuacji gdy zgoda na to pierwszeństwo wynika z ustawy ratyfikującej.

<sup>11</sup> Tak: M. Domańska, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich*, [w:] M. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, Lex 46634.

znaczenia, czy normę, którą w sprawie należy zastosować, zalicza się do prawa pierwotnego, czy też wtórnego<sup>12</sup>.

Jak słusznie zauważa się w literaturze, a czego dowodzi niniejsze opracowanie, zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie jest abstrakcyjnym problemem prawnym, lecz stanowi doniosłą i podstawową zasadę procesową, niezależnie od rodzaju rozstrzyganej sprawy. Pamiętać przy tym należy, że nie jest to zasada pierwszeństwa obowiązywania prawa. Nie tworzy ona zatem żadnych zależności hierarchicznych.

M. Domańska, w ślad za TSUE, syntetycznie wymienia elementy prawa unijnego, które stanowią podstawy do wyszczególnienia omawianej tutaj zasady. Wyliczenie to oparte jest na analizie treści dwóch orzeczeń TSUE, a mianowicie *van Gend en Loos* oraz *Flaminio Costa v. E.N.E.L.* Wskazać zatem można następujące cechy:

1. „W odróżnieniu zwykłych umów międzynarodowych, traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą powołał do życia własny system prawny, który z dniem wejścia w życie postanowień traktatu stał się integralną częścią systemu prawnego państw członkowskich i który jego sądy mają obowiązek stosować”. (*Costa*)
2. „Powołując do życia na czas nieokreślony Wspólnotę, posiadającą własne instytucje, osobowość i zdolność prawną oraz prawo występowania na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza poprzez wyposażenie jej w rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia suwerenności przez państwa członkowskie i przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty, państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawny, który wiąże zarówno te państwa, jak i ich obywateli”. (*Costa*)
3. „Wprowadzenie do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego przepisów wydawanych przez Wspólnotę, a mówiąc ogólniej litery i ducha traktatu, uniemożliwia państwom członkowskim przyznanie pierwszeństwa jednostronnym lub późniejszym przepisom przed systemem prawnym przyjętym przez nie na zasadzie wzajemności. Przepisy tego rodzaju nie mogą być sprzeczne z tym systemem prawnym. Prawo wynikające z traktatu, będące niezależnym źródłem prawa, nie może być, ze względu na swój szczególny i wyjątkowy charakter, uchylane przez przepisy prawa krajowego, bez względu na ich moc, bez pozbawienia go jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez zakwestionowania podstaw prawnych, na których opiera się Wspólnota”. (*Costa*)
4. „Dokonany przez państwa członkowskie transfer praw i obowiązków z ich własnych systemów prawnych na rzecz wspólnotowego systemu prawnego prowadzi do trwałego ograniczenia ich praw suwerennych”. (*Costa*)

---

<sup>12</sup> A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 67.

5. „Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek prawa międzynarodowego, na rzecz którego państwa członkowskie przekazały część swoich suwerennych praw, zaś jego postanowienia wiążą nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli”. (*van Gend en Loos*)
6. „Niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe może nie tylko nakładać obowiązki na podmioty indywidualne, ale także może przyznawać im prawa, które stają się częścią ich statusu prawnego. Prawa te powstają nie tylko wtedy, gdy traktat tak stanowi wprost, ale również na podstawie jasno sformułowanych obowiązków, jakie traktat nakłada na podmioty indywidualne, państwa członkowskie oraz instytucje Wspólnoty”. (*van Gend en Loos*)<sup>13</sup>.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>14</sup> zasada pierwszeństwa była interpretowana właśnie przez pryzmat orzecznictwa TSUE. To dorobek orzecznicy tego organu był podstawą analiz dokonywanych przez przedstawicieli doktryny. Oprócz wymienionych powyżej orzeczeń na szczególną uwagę zasługuje wyrok TSUE w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*<sup>15</sup>, gdzie stwierdził on, że „sąd państwa członkowskiego, który w ramach swojej właściwości ma zastosować przepisy prawa wspólnotowego, ma obowiązek zapewnić im pełną skuteczność, nie stosując z własnej inicjatywy jakiegokolwiek sprzecznego z nimi przepisu krajowego, nawet jeżeli został on wydany później. Sąd państwa członkowskiego nie ma obowiązku występować z wnioskiem o ich uchylenie lub oczekiwać uchylenia takich przepisów przez ustawodawcę lub inny kompetentny organ”<sup>16</sup>. Stanowisko wyrażone w powyższym orzeczeniu jest „niezmienne przywoływane przez Trybunał Sprawiedliwości wówczas, gdy pojawiają się wątpliwości, jak rozstrzygnąć kolizję między normą unijną i krajową”<sup>17</sup>. Natomiast w wyroku z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others*<sup>18</sup> TSUE ustalił, że „z podstawowymi wymaganiami prawa wspólnotowego sprzeczne są jakiegokolwiek przepisy oraz praktyka legislacyjna, administracyjna lub sądowa, które mogą osłabiać efektywność prawa wspólnotowego, pozbawiając sąd państwa członkowskiego, stosujący przepisy wspólnotowe, możliwości pominięcia w toczącym się przed nim postępowaniu przepisów prawa wewnętrznego, które ograniczają, choćby przejściowo, moc obowiązującą

<sup>13</sup> Za: M. Domańska, *op. cit.*

<sup>14</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

<sup>15</sup> Wyrok z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*.

<sup>16</sup> Za: M. Domańska, *op. cit.*

<sup>17</sup> Za: K. Wójtowicz, *Wpływ procesu integracji europejskiej na krajowe organy sądowe*, „Toruńskie Studia Polsko-Włoskie” 2013, IX, s. 116.

<sup>18</sup> Wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others*.

i skuteczność przepisów wspólnotowych. Gdy przepis krajowy uniemożliwia sądowi wydanie zarządzenia tymczasowego celem zapewnienia pełnej skuteczności orzeczenia rozstrzygającego o prawach dochodzonych na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, dochodzi do istotnego naruszenia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego. W związku z powyższym sąd krajowy, wydając w takich okolicznościach zarządzenie tymczasowe, ma obowiązek nie stosować się do takiego przepisu prawa wewnętrznego<sup>19</sup>.

Wskazywaną tutaj zasadę prawa unijnego można także rozpatrywać w szerokim i wąskim (właściwym) znaczeniu. Zasada pierwszeństwa *sensu largo*<sup>20</sup> wykracza poza sferę stosowania prawa. W tym ujęciu przybiera ona konstrukcję trzelementowego obowiązku ciężącego na państwach członkowskich, na który składa się:

1. Zakaz działań zmierzających do ustanowienia prawa krajowego, które byłoby sprzeczne z prawem unijnym;
2. Zakaz zawierania umów międzynarodowych, które byłyby sprzeczne z prawem unijnym lub które mogłyby utrudniać jego „funkcjonowanie”;
3. Zakaz stosowania przepisów sprzecznych z normami unijnymi<sup>21</sup>.
4. Ostatni ze wskazanych powyżej zakazów uznać należy (w dużym uproszczeniu) za zasadę pierwszeństwa prawa unijnego *sensu stricto*.

Ciekawy problem zasygnalizowała M. Domańska. Wskazała, że skoro sąd krajowy (ale i organ administracji publicznej) ma obowiązek niezastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem prawa unijnego, to skutkiem zastosowania opisywanej reguły kolizyjnej jest konieczność wybrania przepisu, który będzie mógł stanowić podstawę rozstrzygnięcia sprawy. Autorka wskazuje, że powinien być to przepis prawa unijnego, o ile jest bezpośrednio skuteczny<sup>22</sup>. Wydaje się jednak, że możliwe jest także inne rozwiązanie. Jeżeli w systemie prawa krajowego istnieją co najmniej dwie normy prawne, które w określonym stanie faktycznym nadają się do zastosowania w celu rozstrzygnięcia sprawy, lecz tylko jedna z nich jest sprzeczna z prawem unijnym, zaś druga po dokonaniu stosownych zabiegów interpretacyjnych (np. wykładni pronunijnej) nie jest sprzeczna z prawem unijnym, to wówczas dopuszczalne byłoby zastosowanie tej normy przed prawem unijnym. Warunkiem jest jednak, by norma ta spełniała pozostałe wymogi stawiane prawu krajowemu w związku z członkostwem w Unii Europejskiej.

<sup>19</sup> Za: M. Domańska, *op. cit.*

<sup>20</sup> Warto dodać, że istnieje także najszersze ujęcie zasady pierwszeństwa, stosownie do którego obejmuje ona także stanowienie prawa w państwach członkowskich wymuszone przez przepisy wspólnotowe. Tak: A. Kalisz, *op. cit.*

<sup>21</sup> Tak: A. Kalisz, *op. cit.*

<sup>22</sup> M. Domańska, *op. cit.*

Inne zagadnienie może powstać, gdy sąd krajowy wyższej instancji uchyli wyrok sądu pierwszoinstancyjnego i przekaże mu<sup>23</sup> sprawę do ponownego rozpoznania, jednocześnie wiążąc ten sąd oceną prawną przy jej ponownym rozpoznaniu. Wydaje się, że w takim wypadku sąd ponownie rozpoznający sprawę, dochodząc do przekonania, że ocena dokonana przez sąd wyższej instancji jest wadliwa, ponieważ narusza zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, powinien być uprawniony (a nawet zobligowany) do zastosowania tej zasady, a w konsekwencji do zastosowania prawa unijnego. Do zajęcia takiego stanowiska skłania przyznanie w takim wypadku sądowi pierwszej instancji uprawnienia do zwrócenia się do TSUE na podstawie art. 267 TFUE z pytaniem prejudycjalnym<sup>24</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się K. Wójtowicz, stwierdzając, że jednostka ma prawo do tego, by sędzia rozstrzygający sprawę (lub odpowiednio osoba lub osoby wchodzące w skład organu administracji publicznej lub osoby przez nie upoważnione do załatwienia sprawy) posiadał możliwość oceny zgodności przepisów krajowych z prawem unijnym i jednocześnie posiadał taką wiedzę, która pozwoli mu wyciągnąć odpowiednie wnioski z tej oceny, bez ograniczania takiego uprawnienia przez jakiegokolwiek reguły krajowe<sup>25</sup>.

Jeśli idzie o zakres podmiotów, które winny przestrzegać zasady pierwszeństwa, to bez wątplenia trzeba wskazać na sądy krajowe. TSUE rozciąga ten obowiązek także na organy administracji publicznej<sup>26</sup>. Stanowisko takie spotkało się jednak z krytycznymi głosami. Podniesiono m.in., że organy te są słabiej niż sądy przygotowane do oceniania zgodności przepisów z prawem unijnym i nie powinny być z nimi w tym wypadku zrównywane<sup>27</sup>.

Kwestię to poruszył także Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10<sup>28</sup>. Sprawa dotyczyła jednego z częściej poruszanych problemów w orzecznictwie SN i sądów powszechnych związanych z relacją prawa krajowego do prawa unijnego, tj. możliwości pobierania opłaty za wydanie karty pojazdu. Rodzaj sprawy,

<sup>23</sup> Takiego samego rodzaju zagadnienie w polskim porządku prawnym powstanie, gdy np. sąd przekaże umorzone postępowanie przygotowawcze do dalszego prowadzenia prokuratorowi. Tak samo, gdy Sąd Najwyższy (dalej także: SN) uchyli wyrok sądu drugoinstancyjnego lub także pierwszoinstancyjnego i przekaże właściwemu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

<sup>24</sup> Tak na podstawie wyroku z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie C-146/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* stwierdził K. Wójtowicz. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 117. Jednakże do zupełnie innych wniosków prowadzi analiza orzecznictwa SN w powyższej kwestii. Zob. np. postanowienie SN z dnia 30 stycznia 2013 r., V CSK 101/12, BOSN i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>25</sup> K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 120.

<sup>26</sup> Zob. wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-103/88, *Fratelli Constanzo v. Comune di Milano*, Zb. Orz. 1989, s. I-1839; wyrok z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 *The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd. and others*, Zb. Orz., 1990, s. I-02433.

<sup>27</sup> Tak S. Biernatem A. Kalisz, *op. cit.* Tezę tę zdaje się potwierdzać przedstawione w niniejszym opracowaniu orzecznictwo Sądu Najwyższego.

<sup>28</sup> BOSN.

w której z natury rzeczy po stronie pozwanej występuje jednostka samorządu terytorialnego, która pobrała opłatę, poniekąd wyjaśnia twierdzenie SN. Przyjął on, że nie tylko sądy są zobligowane stosować omawianą regułę, ale także organy administracji publicznej. Jeszcze szerzej SN ten obowiązek określił w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13<sup>29</sup>. Stwierdził on, że stosowanie zasady pierwszeństwa oznacza, iż każdy adresat normy prawnej w przypadku kolizji dyrektywy lub innego prawa stanowionego przez Unię Europejską z ustawą, winien jest podporządkować się temu pierwszemu prawu. Teza ta jest kontrowersyjna. Zupełnie nieracjonalne jest oczekiwanie, że wszystkie jednostki podporządkują się i będą stosowały omawianą tutaj zasadę, skoro wymaga to zawsze przeprowadzenia skomplikowanej wykładni prawa.

W literaturze wskazuje się, że wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony trzeba zweryfikować dotychczasowe zapatrywania na zasadę pierwszeństwa<sup>30</sup>. Przede wszystkim należy zauważyć, że zasada pierwszeństwa w dalszym ciągu nie została w nim zapisana wprost, jako jedna z jednostek redakcyjnych. Jednakże znalazła ona swój wyraz w Deklaracji odnoszącej się do pierwszeństwa (Deklaracja nr 17)<sup>31</sup>. Deklaracja, *a contrario* do treści art. 51 TUE, nie ma jednak mocy równej traktatom<sup>32</sup>. Można przyjąć, że stanowi ona pewnego rodzaju wskazówkę interpretacyjną traktatów<sup>33</sup>. Jednakże sama deklaracja nie jest wystarczającym środkiem, rozstrzygającym niejasności związane

<sup>29</sup> *Ibidem*.

<sup>30</sup> Zasadniczą zmianę w omawianym zakresie przynieść miał traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Traktat konstytucyjny – Dz. Urz. UE C 310 z 16.12.2004 r.). Planowano bowiem sformalizować w nim zasadę pierwszeństwa w art. I-6 w brzmieniu: „Konstytucja i prawo przyjęte przez instytucje Unii w wykonywaniu Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich”. Rzecz jasna, postanowienie to budziło liczne kontrowersje, przede wszystkim wynikające z wyraźnego przyznania prymatu prawu unijnemu nawet nad ustawami zasadniczymi państw członkowskich. Nadto sformułowanie to mogło prowadzić do wniosku, że prawo unijne nie tylko stosuje się przed prawem krajowym w przypadku niedającej się usunąć w inny sposób kolizji, ale wręcz, że ono obowiązuje przed tym prawem. Z kolei zasięg zasady został wyznaczony zakresem kompetencji przyznanych Unii. Szerzej zob. np.: S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, 2011, t. XXX, s. 52–53.

<sup>31</sup> Brzmi ona następująco: „Konferencja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Ponadto Konferencja postanowiła, że do niniejszego Aktu końcowego Konferencji zostanie załączona opinia Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa, w wersji zawartej w dokumencie 11197/07(JUR 260): «Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r. Z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego stanowi podstawową zasadę tego prawa. Według Trybunału zasada ta jest nieodłącznie związana ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, *Costa przeciwko ENEL* (1)), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości»”.

<sup>32</sup> A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 69.

<sup>33</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 54.

z obowiązaniem i stosowaniem zasady pierwszeństwa<sup>34</sup>. Nie są natomiast jasne motywy włączenia do treści deklaracji opinii Służby Prawnej Rady<sup>35</sup>.

S. Biernat zaproponował, by zasadę tę wywieść z treści postanowień znowelizowanych traktatów: o Unii Europejskiej oraz o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Autor wskazał, że jej rozpatrywanie tylko przez pryzmat dorobku orzeczniczego TSUE nie jest już wystarczające. Zasada pierwszeństwa stanowić ma pewnego rodzaju uogólnienie konkretnych postanowień traktatów<sup>36</sup>. Musi być ona nadto ujmowana odmiennie niż dotychczas, a to dlatego, że zmieniona została „filarowa konstrukcja” Unii. Zasięg zasady pierwszeństwa się rozszerzył. Autor podniósł, że dawny trzeci filar wskazuje obecnie wspólne cechy z dawnym pierwszym filarem i jest poddany regułom tzw. metody wspólnotowej. To powoduje, że zasada pierwszeństwa obejmuje także i tę sferę aktywności UE<sup>37</sup>.

Traktatowym elementem konstrukcyjnym zasady pierwszeństwa jest wedle S. Biernata zasada lojalnej współpracy, wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE<sup>38</sup>. Związek zasady pierwszeństwa i lojalnej współpracy musi zostać wyraźnie uznany przez sądy unijne i krajowe. W dalszej kolejności znaczenie należy przypisać postanowieniu art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE<sup>39</sup>. Regulacje te określają szczególną pozycję prawa unijnego, względem prawa krajowego. Ich zadaniem jest zagwarantowanie, że prawo krajowe nie będzie mogło być skutecznie przeciwstawione prawu stanowionemu przez organy UE. „W tym ujęciu zasada pierwszeństwa rysuje się jako logiczna konsekwencja określonej w traktach pozycji państw członkowskich wobec Unii i obowiązującego w niej porządku prawnego”<sup>40</sup>. Powyższe twierdzenie uzasadnia także treść art. 258–260 TFUE, ustanawiających

<sup>34</sup> L. Rossi, *How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon*, „Yearbook of European Law” 2008, nr 27, s. 77.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 55. Jednocześnie autor wskazuje na dwie funkcje opinii „Z jednej strony jest wyrazem akceptacji jej treści przez państwa członkowskie. Z drugiej strony wsparcie się przez państwa członkowskie opinią służby prawnej Rady ma świadczyć, że status zasady pierwszeństwa, jako wiążącej zasady prawa pod rządami Traktatu z Lizbony, nie jest rezultatem rozstrzygnięcia politycznego, ale wynikiem analizy prawnej, czyli ma niejako charakter obiektywny”.

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 57–58.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 59. Autor zauważył jednak, że nawet dotychczasowe (tzn. do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony) orzecznictwo TSUE dostarczało argumentów, by uznać, że omawiana tutaj zasada rozciąga się także na trzeci filar UE (np. wyrok TSUE w sprawie C-105/03 *Pupino* [2005] ECR I-5285). Ponadto podniósł on, że nadal dyskusyjne jest, czy zasada pierwszeństwa obowiązuje w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (dawny drugi filar).

<sup>38</sup> Który w trzech odrębnych częściach stanowi, że: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.

Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.

Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

<sup>39</sup> Wedle którego „Państwa Członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 58–59.



procedurę odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie obowiązków wynikających z traktatów. Zasadnicze znaczenie – z czym nie można się nie zgodzić – ma art. 5 ust. 1 TUE, który niejako określa granice zasady pierwszeństwa (granice kompetencji Unii) oraz art. 4 ust. 1 TUE, w którym ustalono, że wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. Taką granicę stanowi także z pewnością art. 4 ust. 2 TUE, statuujący ograniczenia dla Unii ze względu na wartości, które organizacja ta szanuje, tj. równość członków wobec traktatów, tożsamość narodową, czy podstawowe funkcje państwa. Przepisów tych nie można marginalizować. Muszą być one przestrzegane w szczególności podczas ustanawiania przepisów prawnych. Normy, które są sprzeczne z tymi regulacjami, powinny zatem zostać uchylone, jako naruszające traktaty. Stawia to przede wszystkim TSUE przed nowymi wyzwaniem. Będzie on musiał w inny sposób szanować odmienności w postrzeganiu powyższych wartości w każdym z państw członkowskich. Wątpliwości te każą także zrewidować dotychczasowe stanowisko unijnego sądu<sup>41</sup>.

Nieco odmienny pogląd na problem zasady pierwszeństwa po wejściu w życie Traktatu z Lizbony przedstawiła A. Kastelik-Smaza. Podzieliła ona stanowisko J. Barcza, stosownie do którego wraz z wejściem w życie wskazanej regulacji nastąpiło umocnienie zasady pierwszeństwa ze względu na zmiany ustrojowe, które zaszły w UE (przekształcenie w jednolitą organizację międzynarodową)<sup>42</sup>. Przychyliła się ona także do bardziej zdecydowanego stanowiska powyższego autora, niż to prezentowane przez S. Biernata, i stwierdziła, że zasada pierwszeństwa rozciąga się na obszar regulacyjny całej Unii. Przewidziała jednak, że skoro w dotychczasowym orzecznictwie wskazana zasada rozpatrywana była jedynie w kontekście prawa wspólnotowego, stanowisko to najprawdopodobniej i tak zostanie zrewidowane przez TSUE<sup>43</sup>. Tym niemniej nie dopatrzyła się ona traktatowych podstaw do formułowania zasady pierwszeństwa w takim zakresie, w jakim wyinterpretował ją TSUE<sup>44</sup>. Jednocześnie zgodziła się po części ze stanowiskiem, stosownie do którego nie można zupełnie bagatelizować znaczenia Deklaracji nr 17.

W polskim porządku prawnym przewidziano możliwość bezpośredniego zastosowania zarówno pierwotnego prawa unijnego (art. 91 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [dalej także: Konstytucja RP]<sup>45</sup>), jak i pierwszeństwa stosowania tego prawa, w przypadku jego niedającej się usunąć kolizji z ustawą (art. 91 ust. 2 Konstytucji RP).

<sup>41</sup> Szerzej: L. Rossi, *op. cit.*, s. 76.

<sup>42</sup> Za: A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 71.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 76.

<sup>45</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

Taką samą moc przyznano prawu stanowionemu przez UE (art. 91 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>46</sup>. Norma art. 91 ust. 3 „pozwala organom stosującym prawo na jednoznaczne rozstrzygnięcie pierwszeństwa w przypadku sprzeczności z ustawą przepisu aktu prawodawczego organizacji międzynarodowej”<sup>47</sup>. Można powiedzieć, że w tym przypadku do czynienia również mamy z regułą kolizyjną, odpowiadającą zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego<sup>48</sup>. A. Kastelik-Smaza, analizując treść art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, stwierdziła zdecydowanie, że „prawo unijne, zarówno pierwotne jako umowa międzynarodowa, jak i pochodne jako prawo stanowione przez organizację międzynarodową, ma pierwszeństwo przed przepisami prawa polskiego rangi ustawowej i podustawowej”<sup>49</sup>. Powyższa teza znajduje także potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (dalej także: TK)<sup>50</sup>.

### 3. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego

Znamienne miejsce wśród orzeczeń Sądu Najwyższego, dotyczących zastosowania normy prawa unijnego (wspólnotowego) przed normą krajową, mają postępowania dotyczące zwrotu opłaty za wydanie karty pojazdu dla samochodów używanych sprowadzonych do Polski. Sprawa może wydawać się błaha, podobnie jak stosunkowo niska wartość przedmiotu sporu (425,00 zł), ale jednocześnie doskonale obrazuje ona praktyczne zastosowanie opisywanej zasady, która – co warto jeszcze raz zdecydowanie podkreślić – ma bardzo wysoki walor praktyczny. Dodać należy, że obowiązek uiszczenia takiej opłaty wynikał z §1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu<sup>51</sup>.

W wyroku z dnia 25 sierpnia 2011 r., II CNP 11/11<sup>52</sup> SN podniósł, że: „Zgodnie z określoną w art. 91 ust. 1 i 3 Konstytucji zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego,

<sup>46</sup> Oczywiście normy te nie odnoszą się wprost do UE, lecz do bliżej nieokreślonej ratyfikowanej za zgodą wyrażoną w ustawie lub w referendum umowy międzynarodowej, lub organizacji międzynarodowej.

<sup>47</sup> Za: B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 537.

<sup>48</sup> Można jedynie spierać się, co do tego, czy zakres zasady pierwszeństwa prawa unijnego nie jest szerszy.

<sup>49</sup> A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 67.

<sup>50</sup> Zob. przede wszystkim Wyroki TK z dnia: 11 maja 2005 r., K 18/04, 24 listopada 2010 r., K 32/09 oraz 16 listopada 2011 r., SK 45/09. Wszystkie orzeczenia dostępne są w bazie Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego: <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/>.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 lipca 2003 r. w sprawie wysokości opłat za kartę pojazdu (Dz. U. z 2003 r. Nr 137, poz. 1310). Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 stycznia 2006 r., U 6/04, przepis ten został uznany za niezgodny z art. 77 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 z późn. zm.) oraz z art. 92 ust. 1 i art. 217 Konstytucji RP. W postanowieniu z dnia 10 grudnia 2007 r., w sprawie C-134/07, TSUE uznał, że opłata za wydanie karty pojazdu jest ukrytym podatkiem importowym.

<sup>52</sup> BOSN.

przepis § 1 ust. 1 rozporządzenia nakładający opłatę objętą zakazem wynikającym z art. 90 akapit pierwszy TWE, z uwagi na jego sprzeczność z tym przepisem, stwierdzoną postanowieniem ETS z dnia 10 grudnia 2007 r. C-134/07, nie mógł być w sprawie stosowany i to niezależnie od wyeliminowania go z krajowego porządku prawnego w następstwie stwierdzenia jego niekonstytucyjności wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego o prospektywnym charakterze (uchwały SN z dnia 16 maja 2007 r., III CZP 35/07 i z dnia 2 czerwca 2010 r., III CZP 37/10, OSNC 2011, nr 1, poz. 2). Wskazać przy tym trzeba, że powołane postanowienie ETS odnosi się do pełnej opłaty za kartę pojazdu (500 zł) nakładanej na podstawie rozporządzenia z 2003 r. w związku z rejestracją w Polsce używanego pojazdu samochodowego przywiezionego z innego państwa członkowskiego, która nie jest nakładana w związku z nabyciem w Polsce używanego pojazdu samochodowego, jeśli jest on tam już zarejestrowany. Nie wymagało więc dowodzenia przez powoda w jakiej części opłata pobrana od niego z tego tytułu była świadczeniem nienależnym”.

Stanowisko to – w analogicznej sprawie – rozwinęto w wyroku z dnia 11 maja 2012 r., II CNP 65/11<sup>53</sup>, gdzie SN stwierdził: „Istnieje samodzielna kompetencja sądu do ustalenia niezgodności wskazanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury, jako aktu prawnego niższego rzędu z ustawą (art. 178 ust. 1 Konstytucji RP, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 sierpnia 2011 r. II CNP 11/11) i prawem wspólnotowym (art. 9 w zw. z art. 91 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP). Niezależnie zatem od tego, czy istniałyby i od kiedy wiązałyby orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Wspólnoty Europejskiej warunkujące odpowiedzialność na podstawie art. 417<sup>1</sup> § 1 k.c. (przesąd), sądy powinny same ustalić wskazaną niezgodność zarówno jako przesłankę odpowiedzialności deliktowej jak i jako podstawę nienależności świadczenia i odnieść ją do daty uiszczenia opłaty przez powoda”.

Powyższe orzeczenie obrazuje kolejny istotny problem występujący na tle stosowania zasady pierwszeństwa. Chodzi tutaj o relacje wyroku Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzającego, że określony przepis krajowego porządku prawnego jest niezgodny z ustawą zasadniczą lub ratyfikowaną umową międzynarodową, a kompetencją sądu rozpoznającego sprawę do stwierdzenia w konkretnej sprawie sprzeczności między prawem krajowym a prawem unijnym, co powinno skutkować zastosowaniem prawa unijnego. TSUE zajął stanowisko, stosownie do którego sąd rozpoznający sprawę może dokonać oceny zgodności normy prawnej niezależnie od aktywności TK. Nawet ustalenie przez TK, że określona norma jest zgodna z ustawą zasadniczą nie przesądza jeszcze, że jest ona także zgodna z prawem unijnym. Sąd rozpoznający sprawę będzie zatem zobligowany do zastosowania zasady pierwszeństwa, o ile tylko dojdzie do przekonania, że

---

<sup>53</sup> *Ibidem.*

prawo krajowe – co najwyżej ustawowe – jest sprzeczne z uchwalonym prawem unijnym. Co więcej, stosownie do stanowiska TSUE sąd ma obowiązek zastosować tę zasadę „niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”<sup>54</sup>.

Problematyka zasady pierwszeństwa stanowiła także jeden z wątków wyroku SN z dnia 23 stycznia 2014 r., II CSK 188/13<sup>55</sup>. Sprawa została wytoczona z powództwa Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (dalej także: ARiMR) przeciwko rolnikowi, który, zdaniem powoda, nie wypełnił wszystkich przesłanek, uprawniających go do uzyskania bezpłatnej pomocy w ramach programu prowadzonego przez ARiMR (zatytułowanego „Ułatwienie startu młodym rolnikom”). Warunkiem tym miało być przede wszystkim uzupełnienie wykształcenia w ciągu pięciu lat od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Pozwany rolnik uzyskał wykształcenie średnie – ukończył liceum ogólnokształcące. Zdaniem ARiMR winno to być jednak wykształcenie na tym poziomie, lecz o profilu rolniczym.

Realizowany przez powoda program „Ułatwienie startu młodym rolnikom” znajduje swoje podstawy w rozporządzeniu Rady (WE) w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniającym i uchylającym niektóre rozporządzenia<sup>56</sup> (dalej: „rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999”). Zgodnie z art. 8 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999, pomoc młodym rolnikom w celu ułatwienia im podejmowania działalności w rolnictwie jest przyznawana m.in. pod warunkiem, że rolnik posiada odpowiednią wiedzę i umiejętności zawodowe. Wyjaśnić także należy, że stosownie do art. 37 ust. 4 tego aktu prawnego państwa członkowskie mogły ustanowić dalsze lub bardziej restrykcyjne warunki przyznawania wsparcia Wspólnoty (obecnie: UE) na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, pod warunkiem jednak, że będą one zgodne z celami i wymaganiami ustanowionymi w rozporządzeniu. Rozporządzenie to znajduje swoją konkretyzację w rozporządzeniu Komisji (WE) Nr 817/2004 ustanawiającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich

<sup>54</sup> Za: K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 119. Autor wniosek ten sformułował na podstawie stanowiska TSUE wyrażonego w wyroku z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-314/08 *Filipiak*, Zb. Orz. 2009, s. I-11049. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził nawet bardziej zdecydowanie, a mianowicie że sędzia sądu krajowego, aby zapewnić prawu unijnemu pełną skuteczność, powinien odmówić zastosowania przepisu krajowego, który jest sprzeczny z tym prawem, nawet w przypadku gdy sąd konstytucyjny uznał, iż przepis ten jest zgodny z konstytucją. Zob. *ibidem*, s. 121.

<sup>55</sup> BOSN.

<sup>56</sup> Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (Dz. Urz. UE L 160/80 ze zm. z 26.06.1999 r.).

z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej EFOGR<sup>57</sup> (dalej: rozporządzenie Komisji Nr 817/2004). Według art. 4 rozporządzenia Komisji Nr 817/2004 warunki dotyczące pomocy w podejmowaniu działalności przez młodych rolników ustanowione w art. 8 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 powinny być spełnione w chwili podjęcia indywidualnej decyzji o przyznaniu wsparcia, z tym że w celu spełnienia wymagań odnoszących się do umiejętności i kompetencji zawodowych może być przyznany na nieprzekraczalny okres pięciu lat od rozpoczęcia działalności.

Należy także wyjaśnić, że w zakresie krajowych regulacji problematykę warunków przystąpienia i realizacji powyższego programu normowało rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz obszarów wiejskich 2004–2006”<sup>58</sup>. W zasadzie to w załączniku do tego aktu prawnego ustalono program wymieniony w tytule. System jego wdrażania uregulowano z kolei w załączniku do rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w sprawie Uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich 2004 – 2006”<sup>59</sup>. Przepisy te zawierały restrykcję tego rodzaju, że pomoc mogła być przyznana jedynie pod warunkiem uzupełnienia wykształcenia, a zatem odmiennie niż w wyżej przytoczonym rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1257/1999, gdzie postanowiono jedynie o wymaganiu posiadania „[...] odpowiedniej wiedzy i umiejętności zawodowych [...]”. Stąd też SN doszedł do przekonania, że regulacji wyłączającej możliwość uzupełnienia kwalifikacji zawodowych przez uzyskanie, w okresie nieprzekraczającym pięciu lat od rozpoczęcia działalności, wymaganego stażu pracy w gospodarstwie rolnym nie można pogodzić z celami i wymaganiami określonymi w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 1257/1999. Dopiero ta konstatacja doprowadziła SN do konieczności zastosowania zasady pierwszeństwa. W niniejszej sprawie sąd odstąpił zatem od zastosowania warunku określonego w rozporządzeniach Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Konsekwencją była konieczność zastosowania regulacji unijnej. „Odmiennie ujęcie tego zagadnienia prowadziło do naruszenia art. 91 ust. 3 Konstytucji RP i art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm. – poprzednio art. 249 TWE) w związku z art. 2 Traktatu podpisanego

<sup>57</sup> Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 817/2004, ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) Nr 1257/1999 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej EFOGR (Dz. Urz. UE L 153/30 ze zm. z 30.04.2004 r.).

<sup>58</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 3 września 2004 r. w sprawie przyjęcia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz. U. Nr 197, poz. 2032 ze zm.).

<sup>59</sup> Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 8 września 2004 r. w sprawie uzupełnienia Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwoju obszarów wiejskich 2004–2006” (Dz. U. Nr 207, poz. 2117 ze zm.).

w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864 zał.). Zgodnie bowiem z powołanym art. 288 TFUE, rozporządzenia uchwalane przez instytucje Unii mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”<sup>60</sup>.

Warto przy tym zwrócić uwagę na cały proces wykładni zastosowany przez Sąd Najwyższy w powyższej sprawie. Nie sprowadził się on tylko do stwierdzenia, że norma prawa krajowego jest niezgodna z prawem unijnym. Poprzedziło go zastosowanie wykładni językowej i celowościowej. Gdy efekty tych zabiegów interpretacyjnych okazały się niewystarczające, SN sięgnął po wykładnię prounijną, która też nie dała zadowalających rezultatów. Dopiero wówczas, jako swoisty środek ostateczny, ale i konieczny, została zastosowana zasada pierwszeństwa.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego zarysowało się także zagadnienie zastosowania zasady pierwszeństwa do stanów faktycznych, które powstały przed wstąpieniem Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej. Problematykę tę poruszono w sprawie II PK 143/07, która dotyczyła obowiązku zapewnienia pracownicy, wracającej do pracy po urlopie wychowawczym, pracy na dotychczasowym lub równorzędnym stanowisku i z równorzędnym wynagrodzeniem, jak przed urlopem. SN stwierdził, że w takiej sprawie nakaz wykładni prawa polskiego zgodnej z prawem unijnym statuuje art. 68 i art. 69 Układu Europejskiego<sup>61</sup>, który obejmował także obowiązek Polski dostosowania swojego prawodawstwa do poziomu ochrony podobnego do istniejącego we Wspólnocie (UE).

SN, rozpoznając powyższą sprawę, jednoznacznie stwierdził, że do dnia przystąpienia Polski do UE nie miała zastosowania zasad pierwszeństwa, „zgodnie z którą prawo krajowe może być stosowane jedynie w zakresie, w jakim nie jest sprzeczne z normami wspólnotowymi”<sup>62</sup>. Stąd też wywiódł on, że obowiązek prawspólnotowej (prounijnej)

<sup>60</sup> Wyrok SN z dnia 23 stycznia 2014 r., II CSK 188/13, BOSN.

<sup>61</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 grudnia 1991 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Stosownie do pierwszej ze wskazanych norm Układu: „Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą jest zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. W art. 69 wskazano natomiast dziedziny prawa, w których należało harmonizować prawodawstwo, tj.: prawo celne, prawo o spółkach, prawo bankowe, rachunkowość przedsiębiorstw, opodatkowanie, własność intelektualną, ochronę pracownika w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady konkurencji, ochronę zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochronę konsumenta, pośredni system opodatkowania, przepisy techniczne i normy, transport i środowisko naturalne.

SN w zasadzie jednolicie przyjął, że przepisy prawa krajowego powinny być interpretowane w zgodzie z prawem wspólnotowym (unijnym), nawet gdy stan faktyczny sprawy dotyczył zdarzeń sprzed przystąpienia RP do UE. Por. wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r., II PK 143/07, BOSN i cytowane tam orzecznictwo.

<sup>62</sup> Wyrok SN z dnia 29 stycznia 2008 r., II PK 143/07, BOSN.

wykładni prawa krajowego nie może ostatecznie prowadzić do skutku *contra legem* w stosunku do obowiązujących w tym czasie przepisów polskich lub w ogóle do niestosowania tych przepisów, nawet gdyby były one niezgodne z przepisami wspólnotowymi<sup>63</sup>. Warto dodać, że w sytuacji gdy treść przepisów prawa polskiego nie jest jednoznaczna i budzi zarówno w literaturze, jak i w orzecznictwie kontrowersje, to ich wykładnia dokonana z uwzględnieniem norm unijnych (wspólnotowych) nie może zostać uznana za dokonaną *contra legem*<sup>64</sup>.

Istotny problem pojawił się także w orzecznictwie Sądu Najwyższego z zakresu prawa karnego, a ściślej prawa karnego skarbowego. Zaznaczyć jednak należy, że problematyka ta wiąże się jedynie w sposób pośredni<sup>65</sup> z zasadą pierwszeństwa, jednak SN oraz sądy powszechne, dokonując procesu wykładni prawa, wielokrotnie się do niej odwoływały, zaś ich poglądów nie sposób pominąć.

W stanie faktycznym oskarżonego oskarżano o czyn z art. 107 § 1 kodeksu karnego skarbowego (dalej także: k.k.s.)<sup>66</sup>. Polegał on na urządzeniu gier na automatach poza kasynem gry, a zatem w sposób sprzeczny z art. 14 ust. 1 oraz art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych<sup>67</sup>. Powyższe przepisy budziły wątpliwości w świetle postanowień dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej m.in. procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych<sup>68</sup>. Stosownie do art. 8 ust. 1 tego aktu prawnego państwa członkowskie niezwłocznie przekazują Komisji wszelkie projekty przepisów technicznych<sup>69</sup>, z wyjątkiem tych, które w pełni stanowią transpozycję normy międzynarodowej lub europejskiej, w którym to przypadku wystarczająca jest informacja dotycząca odpowiedniej normy. Przekazują Komisji także podstawę prawną konieczną do przyjęcia uregulowań technicznych, jeżeli nie zostały one wyraźnie ujęte

<sup>63</sup> Warto w tym miejscu podkreślić, że powyższy wywód SN jest niemal dosłownym powtórzeniem tezy wyroku SN z dnia 19 sierpnia 2004 r., I PK 489/03, BOSN.

<sup>64</sup> Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2004 r., I PK 489/03, BOSN.

<sup>65</sup> Dużo większe znaczenie mają tutaj inne zasady prawa unijnego, przede wszystkim zasada lojalnej współpracy UE i państw członkowskich, wynikająca z art. 4 ust. 3 TUE, czy obowiązek organów stosujących prawo zapewnienia pełnej efektywności prawu unijnemu.

<sup>66</sup> Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 186 z późn. zm.).

<sup>67</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.).

<sup>68</sup> Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz. Urz. UE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37–48, z późn. zm.).

<sup>69</sup> Przepisy techniczne, stosownie do art. 1 ust. 8 wyżej wskazanej dyrektywy, to specyfikacje techniczne i inne wymagania, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, *de jure* lub *de facto*, w przypadku wprowadzenia do obrotu lub stosowania w państwie członkowskim lub przeważająca ich część, jak również przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państw członkowskich, z wyjątkiem tych określonych w art. 10, zakazujących produkcji, przywozu, obrotu lub użytkowania produktu.

w projekcie. Wyjątki od tej zasady statuują także art. 10 dyrektywy<sup>70</sup>. Istota zagadnienia sprowadziła się zatem do ustalenia, czy wskazane przepisy ustawy o grach hazardowych mają charakter przepisów technicznych w rozumieniu dyrektywy 98/34/WE, a jeśli tak to, czy naruszenie obowiązku notyfikacyjnego wynikającego z tego aktu prawnego eliminuje możliwości ukarania sprawcy czynu z art. 107 § 1 k.k.s., a to dlatego, że przepisy ustawy o grach hazardowych są bezskuteczne i nie mogą stanowić podstawy rozstrzygnięć sądów krajowych<sup>71</sup>. W przywoływanym postanowieniu SN z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13 wskazano, że nawet brak notyfikacji w trybie dyrektywy 98/34/WE nie powoduje jeszcze automatycznego wyrugowania z porządku prawnego wyżej przytoczonych przepisów ustawy o grach hazardowych. Co istotne, SN podniósł, że dyrektywa ta nie reguluje skutków naruszenia obowiązku notyfikacji. Nadto nie widzi innych podstaw, by uznać, iż naruszenie tego obowiązku powoduje „bezskuteczność” normy prawnej<sup>72</sup>. W szczególności SN wskazał, że nie ma kolizji między art. 14 ust. 1 ustawy o grach hazardowych, a art. 8 ust. 1 dyrektywy 98/34/WE, a zatem nie może mieć zastosowania także zasada pierwszeństwa<sup>73</sup>.

<sup>70</sup> Wymogu notyfikacji nie stosuje się do tych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich lub dobrowolnych porozumień, dzięki którym państwa członkowskie:

- są zgodne z wiążącymi aktami wspólnotowymi, które skutkują przyjęciem specyfikacji technicznych i zasad dotyczących usług,
- wypełniają zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych, które skutkują przyjęciem wspólnych specyfikacji technicznych lub zasad dotyczących usług we Wspólnocie,
- stosują klauzule bezpieczeństwa, wprowadzone przez obowiązujące wspólnotowe akty prawne,
- stosują przepisy art. 8 ust. 1 dyrektywy 92/59/EWG,
- ograniczają się do wykonania orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich,
- ograniczają się do wprowadzenia zmiany przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11, zgodnie z wnioskiem Komisji zmierzającym do usunięcia przeszkód w handlu lub, w przypadku zasad dotyczących usług, w swobodnym przepływie usług lub w swobodzie przedsiębiorczości podmiotów gospodarczych w dziedzinie usług.

<sup>71</sup> Kwestia obowiązywania wskazanych przepisów ustawy o grach hazardowych jest także bardzo często przedmiotem rozstrzygania sądów administracyjnych, a to w kontekście odmowy zmiany zezwolenia w części dotyczącej zmiany lokalizacji punktu gier. Zob. choćby wskazywane postanowienie SN z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13 i przywołane tam orzecznictwo sądów administracyjnych.

<sup>72</sup> Warto w tym miejscu przytoczyć też tezę tego postanowienia: „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), w tym jej art. 6 ust 1 i art. 14 ust. 1”.

<sup>73</sup> Por. także postanowienie SN z dnia 19 lutego 2014 r., IV KK 372/13, BOSN (przywołane także w treści wyroku SO w Gliwicach z dnia 14 marca 2014 r., VI Kz 489/13, POSN), w którym SN – jak wobec braku uzasadnienia można przypuszczać – kwestię skutków braku notyfikacji rozstrzygnął odmiennie.



Warto także podkreślić, że w przeważającej liczbie omawianych spraw jedną ze stron sporu było państwo lub podmiot będący jego emanacją. Nie można pominąć także i tej okoliczności, że dany akt prawa unijnego nie będzie się w ogóle nadawał do rozstrzygnięcia konfliktu między jednostkami. Zagadnienie to jest tym bardziej istotne, jeśli idzie o możliwość bezpośredniego zastosowania dyrektywy<sup>74</sup>.

#### 4. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego w orzecznictwie sądów powszechnych

Przytaczane niejednokrotnie w niniejszym artykule orzecznictwo dotyczące opłat za wydanie karty pojazdu ma swój refleks także w aktualnym orzecznictwie sądów powszechnych. Tytułem przykładu można wskazać wyrok Sądu Rejonowego w Strzelcach Opolskich z dnia 3 czerwca 2013, I C 104/13<sup>75</sup>. Jako że stan faktyczny niniejszej sprawy był analogiczny do tych opisywanych przy okazji wyroków SN, ograniczę się jedynie do wskazania rozumienia zasady pierwszeństwa przez tenże sąd. Otóż uznał on, że ta reguła ma podstawowe znaczenie w polskim prawie. Jego zdaniem oznacza ona, „że organy administracji i sądy krajowe mają obowiązek stosowania tego prawa [tj. prawa unijnego – J.Rz.] i odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów prawa krajowego i to niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne” – co stanowi dosłowne posłużenie się formułą wypracowaną przez SN. Sąd Rejonowy stwierdził nadto, że postanowienia prawa krajowego sprzeczne z prawem unijnym „mają skutek *ex tunc*, tj. wywołują skutek retroaktywny, co oznacza, że nakładanie opłaty za kartę pojazdu od początku było sprzeczne z prawem unijnym, a zatem kupujący nie był zobowiązany do jej uiszczenia”<sup>76</sup>.

Sąd Okręgowy w Szczecinie, w wyroku z dnia 8 sierpnia 2013 r., II Ca 2/13<sup>77</sup> również orzekał w analogicznej sprawie, jak opisana powyżej. Tym niemniej podane przez niego rozumienie zasady pierwszeństwa jest nie do przyjęcia. Stwierdził on bowiem, że prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, co rzekomo znajduje swoje potwierdzenie w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP<sup>78</sup>. Już sama konstytucyjna podstawa prawna

---

<sup>74</sup> M. Baran, *Stosowanie z urzędu prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2014, Lex nr 189297.

<sup>75</sup> Wyrok dostępny w Portal Orzeczeń Sądów Powszechnych (dalej: POSP) pod adresem: [www.orzeczenia.ms.gov.pl](http://www.orzeczenia.ms.gov.pl) [dostęp 08.07.2014].

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> POSP.

<sup>78</sup> Nie można jednak wykluczyć, że jest to oczywista omyłka pisarska Sądu.

jest wskazana wadliwie, nie wspominając o jej prawidłowym rozumieniu<sup>79</sup>. Mimo tego efekt działalności orzeczniczej tego sądu był prawidłowy<sup>80</sup>.

Odmienny charakter miało postępowanie zakończone wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie VI ACa 442/13<sup>81</sup>. Stan faktyczny sprawy obejmował wydarzenia mające miejsce przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Sprawa zaś dotyczyła braku realizacji przez powodową spółkę obowiązku zakupu oferowanej energii elektrycznej wytworzonej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła w przyłączonych do sieci źródłach energii znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>82</sup>. Za to działanie Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezes URE) wymierzył karę pieniężną w kwocie 6 136 040,45 zł, to jest w wysokości 0,18% przychodu z działalności koncesjonowanej, osiągniętego w 2007 r. Sąd Okręgowy uznał, że brak było podstaw do nałożenia wyżej wskazanej kary. Prezes URE złożył od powyższego wyroku apelację, która jednak nie okazała się skuteczna. Jako uzasadnione sądy podzieliły przede wszystkim zarzuty:

„– naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 1 a oraz art. 9 a ust 8 Prawa energetycznego w związku z § 3, § 4 oraz § 5 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła oraz w związku z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską («TWE»), jak również w związku z art. 9, art. 87 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP poprzez błędną ich wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegające na niezastosowaniu do oceny

<sup>79</sup> Prawidłowo natomiast w analogicznym stanie faktycznym wywód przeprowadził Sąd Rejonowy w Suwałkach w wyrokach: z dnia 11 lutego 2014 r., I C 1681/13, POSP oraz z dnia 8 kwietnia 2014 r., w sprawie I C 402/14, POSP.

<sup>80</sup> Zob. także w podobnej sprawie: wyrok Sądu Okręgowego w Płocku z dnia 5 września 2013 r., IV Ca 286/13, POSP; wyrok Sądu Okręgowego w Lublinie z dnia 22 października 2013 r., II Ca 697/13, POSP. Warto też zwrócić uwagę na wyrok Sądu Rejonowego Wrocław Śródmieście we Wrocławiu z dnia 9 maja 2013 r., I C 257/13, POSP, w którym sąd przeprowadził nieco bardziej rozbudowany wywód, stwierdzając m.in., że „Zgodnie z tą zasadą, na każdym organie państwa członkowskiego spoczywa obowiązek stosowania przepisu wspólnotowego z pominięciem sprzecznego z nim przepisu krajowego. W tym aspekcie mamy do czynienia z bezpośrednim stosowaniem przepisów wspólnotowych, które w przypadku kolizji z przepisami krajowymi mają pierwszeństwo zastosowania. Organy administracji publicznej również mają zatem obowiązek stosowania prawa wspólnotowego, jako elementu krajowego porządku prawnego. Nałożenie obowiązku stosowania prawa wspólnotowego jedynie na sądy, przy równoczesnym braku takiego obowiązku w odniesieniu do organów administracyjnych, prowadziłoby z góry do przyjmowania podwójnego standardu stosowania prawa i powodowałoby niczym nie uzasadniony stan niepewności. Tak rozumianej zasadzie pierwszeństwa określanej mianem bezwarunkowej, co do istoty nie sprzeciwił się Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 r. K 18/04 (Dz. U. Nr 86, poz. 744)”. Tylko w POSP znajduje się ok. 40 kolejnych orzeczeń w sprawie zwrotu nienależnie pobranej opłaty za kartę pojazdu.

<sup>81</sup> POSP.

<sup>82</sup> Obowiązek taki wynikał z treści obowiązującego do 30 czerwca 2007 r. art. 9 a ust. 8 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059).

wykonania obowiązku zakupu energii ze skojarzenia przez [...] w odniesieniu do energii wytwarzanej w okresie od 21 lutego 2006 r. do 31 grudnia 2006 r. przez obiekty wytwórcze [...] definicji energii z wysokosprawnej kogeneracji, zawartej w Artykule 3 dyrektywy 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 roku w sprawie wspierania kogeneracji energii oraz zmieniającej dyrektywę 92/42/EWG («Dyrektywa Kogeneracyjna») w związku z tym, iż stosowne organy państwowe Rzeczypospolitej Polskiej nie dokonały implementacji tej Dyrektywy w przepisany terminie tj. (zgodnie z artykułem 15 Dyrektywy) do 21 lutego 2006 roku, a poprzez to również naruszenie art. 1, art. 2, art. 3 i art. 7 Dyrektywy Kogeneracyjnej, oraz

- naruszenia art. 56 ust. 1 pkt 1 a Prawa energetycznego w związku z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską («TWE») oraz art. 9, art. 87 ust. 1, art. 90 ust. 1 i art. 91 Konstytucji RP poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, polegające na nałożeniu kary pieniężnej w sytuacji gdy Rzeczpospolita Polska nie wykonała na czas obowiązku implementacji Dyrektywy Kogeneracyjnej<sup>83</sup>.

W wyżej przedstawionym stanie faktycznym i prawnym istotna była okoliczność, że Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie promowania kogeneracji na podstawie zapotrzebowania na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (dalej także: dyrektywa kogeneracyjna)<sup>84</sup> została uchwalona w dniu 11 lutego 2004 r. i weszła w życie w dniu 21 lutego 2004 r. Nakładała ona na państwa członkowskie obowiązek jej implementacji do dnia 21 lutego 2006 r., czego Rzeczpospolita nie dopełniła. Natomiast w dniu 1 stycznia 2005 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu obowiązku zakupu energii elektrycznej wytwarzanej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła (dalej także: rozporządzenie o Obowiązku Zakupu)<sup>85</sup> wydane na podstawie art. 9 a ust. 10 ustawy Prawo energetyczne<sup>86</sup>. Regulacją tą nałożono na powodową spółkę, jako beneficjenta dyrektywy kogeneracyjnej, obowiązek udziału w promocji energii ze skojarzenia, która została zdefiniowana inaczej, niż zakładała to definicja energii elektrycznej z kogeneracji zawartej w art. 3 lit. d dyrektywy kogeneracyjnej. Sąd pierwszej instancji uznał jednak, że przepisy dyrektywy w tym zakresie odnoszą bezpośredni skutek, a skoro tak, to Prezes URE powinien zastosować rozporządzenie o obowiązku zakupu przy uwzględnieniu definicji energii

<sup>83</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 maja 2013 r., VI ACa 442/13, POSP.

<sup>84</sup> Dyrektywa 2004/8/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie promowania kogeneracji w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe na rynku wewnętrznym energii oraz zmieniająca dyrektywę 92/42/EWG (Dz. Urz. UE L 52 z 21.02.2004 r.)

<sup>85</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 267, poz. 2657.

<sup>86</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.).

elektrycznej ze skojarzenia z dyrektywy kogeneracyjnej. To zastosowanie przepisów krajowego rozporządzenia, bez uwzględnienia treści dyrektywy doprowadziło bowiem do ukarania powoda. Wywód ten może nie jest do końca precyzyjny, ponieważ na tym etapie wykładni sąd powinien wskazać również na konieczność zastosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego (wspólnotowego). Dopiero wówczas usunięta zostałaby sprzeczność między przepisem krajowego rozporządzenia, a dyrektywy. Na okoliczność tę wskazał dopiero sąd apelacyjny. To, co jednak w realiach powyższej sprawy jest istotne, to fakt, że po ustaleniu bezpośredniego obowiązywania przepisów dyrektywy (a nie tylko jak w opisywanych wyżej przypadkach rozporządzeń) sądy nie wahały się przyznać temu prawu pierwszeństwa przed sprzecznymi z nimi przepisami krajowymi.

Problematyka zakresu stosowania zasady pierwszeństwa prawa unijnego stanowiła element rozstrzygnięcia Sądu Okręgowego w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2014 r., VI Pa 13/14<sup>87</sup>. Sprawa ta dotyczyła zapłaty tytułem wyrównania wynagrodzenia, które powód otrzymywał, jego zdaniem, w za niskiej wysokości, jako sędzieja jednego z sądów okręgowych. Sąd pierwszej instancji powództwo oddalił, w związku z tym powód wywiódł od takiego rozstrzygnięcia apelację. Podniósł w niej m.in., że sąd pierwszoinstancyjny naruszył zasadę pierwszeństwa prawa unijnego i nie zastosował zasady równości wobec prawa wywiedzionej z art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz nie uwzględnił reguł należytego sposobu uchwalenia i ogłoszenia kwestionowanej przez powoda normy prawa polskiego (przede wszystkim art. 91 § 1 c ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>88</sup>). z naruszeniem zasady proporcjonalności (art. 52 ust. 1 w zw. z art. 27 i z art. 31 ust.1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej). Sąd okręgowy, odnosząc się do tego zarzutu, zdecydowanie stwierdził, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego ma o tyle zastosowanie, o ile w danym postępowaniu sądowym stan faktyczny sprawy objęty jest temporalnym, podmiotowym i przedmiotowym zakresem stosowania prawa unijnego. Kwestia regulacji wynagrodzeń sędziów należy do wyłącznej kompetencji państwa polskiego i nie wchodzi w zakres kognicji prawa unijnego<sup>89</sup>. Wobec powyższego sąd doszedł do wniosku, że powyższa sprawa nie jest sprawą unijną.

<sup>87</sup> POSP.

<sup>88</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 427 z późn. zm.

<sup>89</sup> Z czym nie do końca należałoby się zgodzić, mając na względzie np. kwestie równego wynagradzania sędziów, ale faktycznie nie to miało tutaj znaczenie. Powód nie wskazywał bowiem, że jego wynagrodzenie różniło się od wynagrodzenia innych sędziów, wykonujących tę samą pracę. Warto w tym zakresie zwrócić uwagę także na wyrok SN z dnia 8 stycznia 2008 r., I UK 182/07, BOSN. W sprawie tej ZUS odmówił ubezpieczonemu prawa do wcześniejszej emerytury. SN stwierdził, iż doszło do dyskryminacji ze względu na płeć. W sprawie zastosowanie miało krajowe rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. z 1983 r. Nr 8, poz. 43 z późn. zm.) oraz dyrektywa Rady 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania

W podobnym kierunku swoje rozważania poprowadził Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku z dnia 31 lipca 2013 r., I ACa 243/13<sup>90</sup>. W sprawie tej powód domagał się od gminy przydzielenia mu wskazanego przez niego lokalu mieszkalnego. W apelacji zarzucił, iż sąd pierwszoinstancyjny naruszył zasadę pierwszeństwa prawa unijnego oraz zasadę proporcjonalności, albowiem nie uwzględnił przepisów decyzji nr 1350/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Nie sprecyzował przy tym, na czym sprzeczność przepisów prawa unijnego z prawem krajowym miałyby polegać (co też wytknął mu sąd apelacyjny), jednak wypada przyjąć, że sąd apelacyjny winien w tym zakresie samodzielnie dokonać ustaleń. Sąd drugiej instancji wywiódł, że powód „upatruje w przepisach powołanej decyzji roszczenia dla siebie o przyznanie mu lokalu mieszkalnego, który «chroni jego zdrowie psychiczne» [...] W związku z tym powód wywodzi, że Gmina nie dostarczając mu tego lokalu, a przyznając mu lokal, w którym przebywanie jest szkodliwe, naruszyła przepisy decyzji, którą w myśl zasady pierwszeństwa i art. 91 ust. 3 Konstytucji powinna była stosować”. Pomijając argumentację Sądu Apelacyjnego w Lublinie, która nie jest związana bezpośrednio z przedmiotem niniejszego opracowania, należy wskazać, że stwierdził on, iż powyższa decyzja „w ogóle nie jest adresowana do państw członkowskich, a dotyczy wyłącznie działań na poziomie instytucji europejskich, które mają jedynie uzupełniać i wspierać politykę państw członkowskich. Nie ma zatem możliwości ani prawnej ani faktycznej bezpośredniego stosowania przepisów decyzji, ponieważ nie przewidują one żadnych obowiązków dla państw członkowskich, ani też nie formułują żadnych uprawnień, na które mogłyby powoływać się osoby indywidualne”. Ponownie zatem problematyka stosowania prawa unijnego dotyczyła przede wszystkim kwestii bezpośredniej skuteczności norm prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Powyższe dwa orzeczenia stanowią nieliczne, póki co, przykłady na istotną rolę sądów jako organów, których zadaniem jest określanie granic kompetencji unijnych<sup>91</sup>. Poza tymi dwoma orzeczeniami próżno jest się doszukiwać refleksji nad granicami kompetencji unijnych. Należy się jednak spodziewać, że takich spraw będzie przybywać.

---

kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (Dz. Urz. UE L 006 z 10.01.1979 r., s. 24–25), która wówczas nie była jeszcze implementowana do krajowego porządku prawnego. Za M. Baranem powtórzyć można, że hipotezy odpowiednich, mających zastosowanie w sprawie, norm prawnych „są tożsame, natomiast dyspozycje odmienne (na skutek zastosowania przepisów krajowego rozporządzenia dochodzi do dyskryminacji ze względu na płeć). W konsekwencji wobec sprzeczności przepisów prawa polskiego z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego – w zakresie zakazu dyskryminacji ze względu na płeć – sąd krajowy ma obowiązek «do czasu wejścia w życie przepisów eliminujących stwierdzoną niezgodność stosować względem podmiotów dyskryminowanych te przepisy, które adresowane są do podmiotów uprzywilejowanych»”. M. Baran, *op. cit.*

<sup>90</sup> POSP.

<sup>91</sup> Por. D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, Lex nr 65593.

Nadmienić także należy, że zdarzają się sprawy, w których strony chcą wywieść zasadę pierwszeństwa prawa unijnego z aktów stosowania prawa, a więc nie tylko takich, które nie wywierają bezpośredniego skutku, ale w ogóle nie zawierają norm o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. Tak też było w sprawie III AUa 949/12 Sądu Apelacyjnego w Katowicach. Jednakże w tej sprawie sąd w wyroku z dnia 21 marca 2013 r.<sup>92</sup> jednoznacznie wskazał, że decyzja Komisji Europejskiej wydana w konkretnej sprawie nie wiąże sądu państwa członkowskiego w zupełnie innej sprawie, a więc w innym stanie faktycznym i prawnym.

W sprawie I ACa 246/11 Sąd Apelacyjny w Białymstoku stanął przed kwestią stosowania rozporządzenia Rady (WE) z dnia 22 grudnia 2000 r. nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>93</sup>. Sąd ten, w wyroku z dnia 14 lipca 2011 r., rozstrzygając kwestię bezpośredniego stosowania wyżej wskazanego rozporządzenia, wyszedł od zasady ustalonej w art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, stwierdzając dość ogólnie, iż przywołane rozporządzenie stosuje się przed ustawą krajową. Dalej podniesiono, że zasada ta wraz z zasadą efektywności prawa wspólnotowego prowadzi do ograniczenia autonomii proceduralnej państw członkowskich UE. Sąd wywiódł także, że skoro jest on zobligowany do stosowania wyżej wskazanego aktu prawa unijnego, to tak samo jest zobowiązany do wykładni jego postanowień. Ostatecznie sąd ustalił, że jest właściwy do rozpoznania wskazanej sprawy, a to z uwagi na łącznik z art. 5 ust. 1 a)<sup>94</sup>.

Problemu pierwszeństwa prawa unijnego procesowego dotyczy także postanowienie Sądu Okręgowego w Świdnicy z dnia 2 lipca 2013 r., II Cz 626/13<sup>95</sup>. W sprawie tej (o obniżenie alimentów) sąd stwierdził, że skoro pozwana (która jest jednocześnie wierzycielką alimentacyjną) ma miejsce pobytu w Hiszpanii, to na podstawie art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych<sup>96</sup> sądem właściwym do rozpoznania sprawy jest sąd właściwy ze względu na jej miejsce pobytu. Nie mają przy tym zastosowania żadne przepisy polskiej procedury cywilnej, albowiem w niniejszej sprawie pozostają one sprzeczne z przepisami rozporządzenia, co z kolei implikuje konieczność zastosowania zasady pierwszeństwa (ale i bezpośredniej skuteczności).

<sup>92</sup> POSP.

<sup>93</sup> Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001 r.

<sup>94</sup> POSP.

<sup>95</sup> POSP.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz. Urz. UE L 7, s. 1-79).

Nawiązać także trzeba do postanowienia SN z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13. W sprawach o bardzo zbliżonym stanie faktycznym jak w powyższej sprawie sądy powszechne częstokroć odwoływały się do zasady pierwszeństwa, uzasadniając, iż jej zastosowanie prowadzi jednak do braku możliwości uznania, że art. 14 ust. 1 i art. 6 ust. 1 ustawy o grach hazardowych zostały uchwalone w sposób poprawny, a zatem możliwe jest zastosowanie normy art. 107 § 1 k.k.s. Przy czym zasada ta bywa rozumiana dosyć specyficznie. Mianowicie uznano, że ma ona zastosowanie nie tylko wówczas, gdy hipoteza dwóch przepisów – krajowego i unijnego reguluje te same zdarzenia, ale także gdy dochodzi do jakiegokolwiek sprzeczności prawa krajowego z prawem unijnym (np. uchwalenie aktów prawnych z naruszeniem obowiązku notyfikacji wynikającego z dyrektywy)<sup>97</sup>. Takie rozumienie zasady pierwszeństwa jest dyskusyjne. Jej zastosowanie prowadzi tutaj *de facto* do zupełnego wyeliminowania normy prawnej z obrotu, co nie powinno mieć miejsca.

## 5. Zakończenie

Liczne orzecznictwo zarówno Sądu Najwyższego, jak i sądów powszechnych wskazuje, że zasada pierwszeństwa prawa unijnego nie budzi w judykaturze większych zastrzeżeń (w relacjach przepisów prawa krajowego co najwyżej ustawowego w stosunku do przepisów prawa unijnego). Można zatem stwierdzić, że została ona na tym poziomie zaakceptowana przez judykaturę. Jej źródła sądy doszukują się jednak nie tylko w samym orzecznictwie TSUE, ale także (a może przede wszystkim) w postanowieniach art. 91 Konstytucji RP<sup>98</sup>. Niepokojące może być jej bardzo szerokie rozumienie zaprezentowane przez sądy powszechne w niektórych sprawach, które stoi w sprzeczności z przedstawionymi poglądami.

Jednocześnie na podstawie omówionych przykładów nie da się jednoznacznie wskazać, iż sądy krajowe w każdej sprawie badają, w ramach jakich kompetencji Unii Europejskiej (przede wszystkim wyłącznych, dzielonych i uzupełniających)<sup>99</sup> został wydany akt prawa unijnego, któremu daje się pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym. Oprócz kilku wyjątków nie sposób jest się także doszukać refleksji nad możliwością

---

<sup>97</sup> Tak: wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi z dnia 13 marca 2014 r., postanowienie Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 14 marca 2014 r., VI Kz 489/13, POSP, wyrok Sądu Okręgowego w Gliwicach z dnia 21 marca 2014 r., POSP, VI Ka 957/13, POSP. W żadnym z powyższych orzeczeń sąd powszechny nie podzielił stanowiska wyrażonego przez SN w postanowieniu z dnia 28 listopada 2013 r., I KZP 15/13.

<sup>98</sup> A. Kastelik-Smaza wskazuje wręcz, że na tym poziomie zasada pierwszeństwa została zaakceptowana przez wszystkie państwa członkowskie. Zob. A. Kastelik-Smaza, *op. cit.*, s. 78.

<sup>99</sup> Odpowiednio, przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, czy dany akt został wydany w ramach kompetencji wyłącznych Wspólnoty, czy powierzonych, czy też dodatkowych. Brak jest w przytoczonym orzecznictwie przykładów aktów prawnych wydanych w innych sferach kompetencji (w tym konkurencyjnych).

zastosowania danej normy bezpośrednio w stosunkach między jednostkami, choć zaznaczyć należy, że w przytoczonych przykładach w większości wypadków jedną ze stron procesu było państwo lub podmiot będący jego emanacją. M. Baran wyraźnie wskazuje, że sąd krajowy, stosując prawo unijne, powinien zbadać te dwa zagadnienia, jeśli zamierza w sprawie zastosować rozporządzenie. Natomiast w przypadku zastosowania dyrektywy zadania sądu zdają się nieco bardziej skomplikowane. „Rozróżnienia wymaga, czy mamy do czynienia w konkretnym stanie faktycznym ze sporem pomiędzy podmiotami prywatnymi (relacje horyzontalne), czy też relacja procesowa dotyczy podmiotu prywatnego i państwa/podmiotów stanowiących emanację państwa. Kluczowe w takiej sytuacji jest pytanie o możliwość oparcia się (kwestia bezpośredniego skutku) na przepisie dyrektywy w celu wykluczenia zastosowania przepisu krajowego niezgodnego z dyrektywą bądź też zastąpienia przepisu krajowego przepisem unijnym (substytucja)”<sup>100</sup>.

Znaleźć jednak można przykłady odmowy zastosowania zasady pierwszeństwa właśnie z uwagi na brak kompetencji UE do stanowienia prawa w określonych dziedzinach. Można założyć, że takie sprawy będą się pojawiać głównie tam, gdzie odnośna norma unijna będzie się znajdowała w prawie pierwotnym.

Warunkiem zastosowania prawa unijnego jest także jego bezpośrednia skuteczność. Przy czym norma taka może wynikać zarówno z rozporządzenia, jak i dyrektywy. Oczywiście, mniej skomplikowana sytuacja występuje, gdy odpowiednia norma prawna wynika z przepisów bezpośrednio stosowanego rozporządzenia. Dużo więcej wysiłku interpretacyjnego organ orzeczniczy musi włożyć, by ustalić bezpośrednią skuteczność przepisów dyrektyw, czy aktów prawa pierwotnego. Nie można też pominąć roli SN w stosowaniu zasady pierwszeństwa. Powództwa o zwrot nienależnie pobranej opłaty za wydanie karty pojazdu są tutaj nader jaskrawym przykładem.

Być może, rację ma zatem L. Rossi, stwierdzając, że zasada pierwszeństwa ma się najlepiej wówczas, gdy nie jest spisana<sup>101</sup>. Jak pokazują przykłady przytoczone w niniejszym opracowaniu, zasada ta jest stosowana w polskiej judykaturze, choć z niektórymi tezami sądowych uzasadnień nie sposób jest się zgodzić. Brak jest także refleksji nad źródłem zasady pierwszeństwa. Przyjmuje się jej istnienie, co z kolei oznacza jej stosowanie. Zasada pierwszeństwa stanowi pewnego rodzaju „środek ostateczny”. Jest bowiem stosowana wówczas, gdy wszystkie znane metody interpretacji aktu prawnego nie rozstrzygają wątpliwości co do możliwości pogodzenia normy prawa krajowego z normą prawa unijnego. W szczególności zaś zastosowanie powyższej zasady poprzedza wykładnia prounijna przepisów prawa.

<sup>100</sup> M. Baran, *op. cit.*

<sup>101</sup> L. Rossi, *op. cit.*, s. 65.



Otwarte pozostaje zagadnienie obowiązku stosowania prawa unijnego (zarówno materialnego, jak i procesowego<sup>102</sup>) przez sądy z urzędu (z uwzględnieniem zasady autonomii proceduralnej. Nadmienić tylko wypada, że opowiedzenie się za przyjęciem obowiązku stosowania zasady pierwszeństwa z urzędu implikuje liczne konsekwencje, na tle poszczególnych procedur sądowych (np. prekluzja w podnoszeniu określonych zarzutów, nieważność postępowania)<sup>103</sup>. Rozważania poczynione w niniejszym opracowaniu nie rozstrzygają także rzecz jasna dyskusji na temat relacji norm krajowych rangi konstytucyjnej do norm prawa unijnego. Spór na tym poziomie pozostaje otwarty.

---

<sup>102</sup> Choć za M. Baranem rozróżnić należy skutki rozwiązania konfliktu występującego w obrębie prawa materialnego i prawa procesowego. „W odróżnieniu od zasady pierwszeństwa materialnego będącego narzędziem rozwiązywania konfliktu (ang. *rule of conflict*) pomiędzy sprzecznymi przepisami, pierwszeństwo proceduralne stanowi narzędzie oceny (ang. *standard for review*) krajowych przepisów proceduralnych przez pryzmat standardu unijnego i zasady efektywności systemowej porządku unijnego. Konsekwencją zaś takiej oceny będzie pominięcie regulacji krajowych niespełniających unijnego standardu procesowego”. M. Baran, *op. cit.*

<sup>103</sup> Szerzej: M. Baran, *op. cit.*

