

Robert Talaga*

Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych

1. Wprowadzenie

13 grudnia 2007 r. został podpisany w Lizbonie traktat zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.¹ Ze względu na konieczność ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie Traktat Lizboński wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., a nie – jak pierwotnie zakładano – 1 stycznia 2009 r.² Na jego mocy Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zachował dotychczasową nazwę, a Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TWE) otrzymał nową: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W ramach porządkowania stanu prawnego opublikowano następnie oddzielnie skonsolidowane, zmienione wersje Traktatu Rzymskiego i Traktatu z Maastricht.³

Taka zmiana spowodowała, że podstawa prawna do występowania z pytaniami prejudycjalnymi zawarta w art. 234 TWE została zastąpiona przez art. 267 TFUE, który w nowym brzemieniu wskazuje, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni Traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organ lub jednostkę organizacyjną Unii”. Wskazany przepis nie zmienił się jednak ani w części, która pozostawia możliwość zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym przez sąd krajowy, który uzna, że decyzja w tej kwestii jest

* Robert Talaga – referendarz sądowy, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu.

¹ Dz.Urz. UE, z 17.12.2007, s. 1–229.

² Dz.U. nr 203/2009, poz. 1569..

³ Dz.Urz. UE, C 115, z 9.05.2008, s. 1–388.

niezbędna do wydania wyroku, ani w części, która w przypadku wątpliwości we wskazanym wyżej zakresie zobowiązuje do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. W tym zakresie aktualność zachowało więc orzecznictwo unijne dotyczące tej instytucji prawnej.

Do momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego art. 234 TWE interpretowany był przez trybunał tak, aby nadać możliwie najszersze znaczenie zawartym w nim pojęciom. W ten sposób „upoważnienie” do skierowania pytania prejudycjalnego, oceniane według kryteriów strukturalnych i funkcjonalnych, doprowadziło do uznania, że nie tylko sąd, lecz w pewnych przypadkach nawet organ krajowy sprawujący funkcje sądowicze może wystąpić z pytaniem prejudycjalnym.⁴ W tym przypadku pojęcie „sądu krajowego” nie odnosi się jednak do organów administracji publicznej, rozstrzygających sprawy w drodze decyzji administracyjnej, jak również rozpatrujących odwołania od decyzji, ponieważ status uprawnionego posiada jedynie podmiot niezależny w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną odwołaniem decyzję.⁵ Samo uznanie się za „sąd” nie gwarantuje zatem efektywnego wniesienia pytania prejudycjalnego.⁶

Z drugiej strony nie można zapomnieć, że pojęcie „sądu krajowego” w tym zakresie może zostać zmodyfikowane przez trybunał, który każdą zmianę linii orzeczniczej jest w stanie uzasadnić koniecznością zapewnienia właściwego stosowania i jednolitej wykładni prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich, a także koniecznością zapobiegania powstawaniu w tych krajach orzecznictwa niezgodnego z przepisami prawa unijnego.⁷ W taki sposób uzasadniono między innymi zakaz samodzielnego orzekania sądów krajowych w przypadku wątpliwości dotyczących ważności norm unijnych.⁸

⁴ Z. Brodecki, S. Majkowska-Szulc, *Orzeczenie wstępne: skalpel czy maczuga?* w: *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedury prejudycjalnej w Polsce*, red. C. Mik, Toruń 2006, s. 36.

⁵ Wyrok ETS z 30.03.1993 r. w sprawie C-24/92, *P. Corbiau v. Administration des Contributions*, ECR 1993, s. I-1277.

⁶ C. Mik, *Trybunał Sprawiedliwości wobec autonomii sądu krajowego w zakresie wnoszenia pytań prejudycjalnych* w: *Pytanie prejudycjalne...*, op.cit., s. 64.

⁷ Wyrok ETS z 24.05.1977 r. w sprawie 107/76, *Hoffmann-La Roche AG v. Centrafarm Vertriebsgesellschaft Pharmazeutischer Erzeugnisse mbH*, ECR 1977, s. 957; wyrok ETS z 4.11.1997 r. w sprawie C-337/95, *Parfums Christian Dior SA i Parfums Christian Dior BV v. Evora BV*, ECR 1997, s. I-6013; wyrok ETS z 15.09.2005 r. w sprawie C-495/03, *Intermodal Transports BV v. Staatssecretaris van Financiën*, ECR 2005, s. I-8151.

⁸ Wyrok ETS z 22.10.1987 r. w sprawie 314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, ECR 1987, s. 4199.

2. Doktryny *acte clair* i *acte éclairé*

W dwóch przypadkach obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym jest wyłączony. Zgodnie z doktryną aktu wyjaśnionego (*acte éclairé*) sąd krajowy ostatniej instancji jest zwolniony z tego obowiązku, gdy TS rozpatrzył już „identyczne przedmiotowo” pytanie, ponieważ przyjęte w tym zakresie rozstrzygnięcie ma wiążące zastosowanie również w późniejszych przypadkach.⁹ Ugruntowana linia orzecznicza w zakresie danego zagadnienia prawnego stanowi bowiem wystarczającą przesłankę do niewystępowania z pytaniem przez sąd krajowy ostatniej instancji, chyba że krajowe organy sądowe uznają takie wystąpienie za stosowne.¹⁰ Natomiast zgodnie z doktryną aktu jasnego (*acte clair*) sąd krajowy ostatniej instancji jest zwolniony z obowiązku wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, jeśli rozstrzygnięcie spornej kwestii nie budzi żadnych wątpliwości, gdyż konkretna norma prawa europejskiego jest wystarczająco jasna i precyzyjna oraz odnosi się do danej sprawy.¹¹ Do takich wniosków można jednak dojść po analizie orzecznictwa unijnego oraz definitywnym stwierdzeniu, że proponowane rozstrzygnięcie znajduje uznanie w oczach sądów innych państw członkowskich i Trybunału. Sąd krajowy w tym przypadku musi jednak dokonać porównania różnych wersji językowych aktu prawa wspólnotowego z zastosowaniem terminologii właściwej dla tego prawa.¹² Każdy przepis unijny powinien być wówczas interpretowany z punktu widzenia jego miejsca w akcie prawnym i w systemie prawa, z uwzględnieniem celów prawa i poziomu jego rozwoju.¹³ Doktryna *acte clair* spotyka się jednak z krytyką, gdyż wymaga analizy linii orzeczniczych wszystkich państw członkowskich, co oznacza poważne opóźnienia w rozpoznawaniu spraw przez sądy.¹⁴ Jednocześnie nie

⁹ Wyrok ETS z 27.03.1963 r. w sprawach 28-30/62, *Da Costa en Schaake NV, Jacob Meijer NV, Hoechst-Holland NV v. Administration fiscale néerlandais*, ECR 1963, spec. wyd. angielskie, s. 31.

¹⁰ J. Skrzydło, *Doktryna acte éclairé w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i sądów krajów członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Prawno-Europejskie”, t. II/1997, s. 153 i nast.

¹¹ J. Skrzydło, *Doktryna acte clair w orzecznictwie Trybunału Wspólnot Europejskich i sądów państw członkowskich*, „Państwo i Prawo” nr 1/1998, s. 49.

¹² Wyrok ETS z 17.07.1997 r. w sprawie C-219/95, *Ferriere Nord SpA v. Komisji Wspólnot Europejskich*, ECR 1997, s. I-4411.

¹³ Wyrok ETS z 6.10.1982 r. w sprawie C-283/81, *Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità*, ECR 1982, s. 3415.

¹⁴ E. Piontek, *Doktryna i praktyka „acte clair” a wspólnotowy porządek prawny w kontekście funkcji art. 234 TWE w: Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Warszawa 2003, s. 111.

może być stosowana, gdy sporne zagadnienie, dotyczące interpretacji lub ważności danego przepisu prawa wspólnotowego, było już przedmiotem orzekania Trybunału, co automatycznie powoduje konieczność zbadania okoliczności rozpatrywanej sprawy. W razie wątpliwości sądu krajowego bardziej właściwe wydaje się jednak skierowanie kolejnego pytania prawnego do TS, aby uniknąć ryzyka błędnego przyjęcia wcześniejszej interpretacji. Tym bardziej że nie można wykluczyć, iż ocena Trybunału będzie się różnić od oceny sądu krajowego co do możliwości zastosowania doktryn *acte clair* albo *acte éclairé*, a zgodnie z orzecznictwem unijnym zaniechanie wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym może być uznane za poważne naruszenie prawa europejskiego¹⁵, które wiąże się z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa z tego tytułu.¹⁶

3. Odmowa wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym

W polskim systemie prawnym Naczelny Sąd Administracyjny pełni funkcję sądu ostatniej instancji. Tym samym spoczywa na nim obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, gdy pojawią się wątpliwości co do interpretacji lub ważności przepisu prawa unijnego. Taki obowiązek nie spoczywa natomiast na wojewódzkich sądach administracyjnych, które mogą występować z pytaniami prejudycjalnymi jedynie w sytuacji, gdy uznają, że rozstrzygnięcie spornej kwestii dotyczącej prawa unijnego jest niezbędne dla rozpoznawanej sprawy. W tym względzie w orzecznictwie unijnym podkreśla się, że sądom krajowym przysługuje szeroki zakres swobodnej oceny zasadności wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym, co oznacza, że mogą kierować pytania zawsze, gdy uznają, iż ich własne rozstrzygnięcia mogłyby być sprzeczne z przepisami prawa unijnego bez wyjaśnienia wszystkich wątpliwości w tym zakresie.¹⁷ Przepisy prawa krajowego nie mogą bowiem pozbawiać sądów niższej instancji prawa do zadawania pytań prejudycjalnych, chyba że pytanie identycznej treści było już skierowane do Trybunału przez sąd wyższej instancji.¹⁸ W literaturze

¹⁵ Wyrok ETS z 30.09.2003 r. w sprawie C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republik Österreich*, ECR 2003, s. I-10239.

¹⁶ Wyrok ETS z 13.06.2006 r. w sprawie C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo SpA v. Repubblica Italiana*, ECR, s. I-5177.

¹⁷ Wyrok ETS z 16.01.1974 r. w sprawie 166/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. ECR 1974, s. 33.

¹⁸ Wyrok ETS z 12.02.1974 r. w sprawie 146/73, *Rheinmühlen-Düsseldorf v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, ECR, s. 139.

wyraźnie sformułowane są przy tym poglądy, że sądy niższej instancji powinny „otrzymać” wykładnię prawa wspólnotowego od Trybunału Sprawiedliwości, a nie od sądu krajowego wyższej instancji.¹⁹ Taka sytuacja oznacza, że wojewódzkie sądy administracyjne, które mają wątpliwości w zakresie interpretacji lub ważności prawa unijnego, mimo wykładni dokonanej w tym zakresie przez Naczelny Sąd Administracyjny, mogą same wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości. Decyzja w tym zakresie podjęta przez sąd administracyjny (zarówno o skierowaniu pytania prejudycjalnego, jak i o odmowie jego skierowania) powinna być jednak wyczerpująco uzasadniona, w sposób umożliwiający akceptację takiego stanowiska przez strony postępowania.²⁰

W praktyce sądy administracyjne często odmawiały wystąpienia z pytaniami prejudycjalnymi, gdy wnioski stron dotyczyły decyzji administracyjnych wydanych przed przystąpieniem Polski do UE,²¹ wskazując na brak kompetencji Trybunału do rozpoznawania spraw z tego okresu.²² Ze względu na wymóg zgodności decyzji administracyjnych z prawem obowiązującym w dniu ich wydania sądy nie mogły oceniać skutków decyzji, podjętych przed dniem akcesji, stosując przepisy prawa obowiązujące po dniu akcesji, mimo że oceny tej dokonywały po dniu akcesji.²³ W literaturze obok takiego poglądu pojawiły się jednak stanowiska wskazujące, że w przypadku sytuacji zaistniałych przed 1 maja 2004 r., które wywarły skutki po tej dacie, dopuszczalne było ich ocenianie według prawa obowiązującego w dacie ich realizacji, czyli po dniu akcesji.²⁴

W tym zakresie Trybunał Sprawiedliwości przesądził, że do stanów faktycznych, które miały miejsce przed akcesją danego państwa do Unii Europejskiej, nie mają zastosowania przepisy prawa wspólnotowego.²⁵

¹⁹ R. Ostrihansky, *Sąd polski a kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich do wydawania orzeczeń wstępnych w: Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, red. E. Piontek, A. Zawadzka, Warszawa 2003, s. 177.

²⁰ Wyrok NSA z 21.10.2004 r., sygn. akt FSK 571/04.

²¹ Wyrok NSA z 22.05.2007 r., sygn. akt I GSK 1614/06; postanowienie NSA z 4.07.2007 r., sygn. akt I GSK 1651/05.

²² Wyroki NSA z 7.11.2005 r., sygn. akt I GSK 915/05 do 918/05; wyroki NSA z 7.11.2005 r., sygn. akt 920/05 do 924/05; wyroki NSA z 22.11.2005 r., sygn. akt I GSK 1043/05 do 1048/05, 1064/05 do 1067/05; wyroki NSA z 13.12.2005 r., sygn. akt I GSK 1191/05 do 1196/05.

²³ Wyrok NSA z 6.05.2005 r., sygn. akt GSK 168/05.

²⁴ E. Łętowska, *Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 października 2004 r.*, sygn. akt FSK 571/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” z. 5/2005, s. 299.

²⁵ Wyrok ETS z 10.01.2006 r. w sprawie C-302/04, *Ynos kft v. János Varga*. Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2006, s. I-371.

W konsekwencji sądy krajowe tych państw nie mają obowiązku kierować w tym zakresie pytań prejudycjalnych do TS.²⁶ O dużym znaczeniu wskazanego orzeczenia może świadczyć fakt, że w literaturze akcentuje się, iż powinno być jednakowo stosowane we wszystkich państwach członkowskich jako zasada prawa wspólnotowego. W przeciwnym wypadku może bowiem dojść do niejednakowego traktowania takich samych sytuacji w poszczególnych państwach.²⁷ Na gruncie prawa polskiego przytoczone stanowisko potwierdziło fundamentalną zasadę orzeczniczą, według której zdarzenie prawne należy oceniać według stanu prawnego obowiązującego w chwili, gdy miało ono miejsce (*tempus regit actum*).²⁸ Tym samym jednocześnie usankcjonowana została trafność wcześniejszych rozstrzygnięć wskazujących na nieuzasadnione powoływanie się na przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w przypadku spraw załatwianych przez organy administracji przed 1 maja 2004 r.²⁹

W wielu sprawach sądy administracyjne odmawiały również skierowania pytania prejudycjalnego po stwierdzeniu, że przepisy wspólnotowe powoływane przez stronę nie miały zastosowania do rozpoznawanych spraw.³⁰ Zdarzały się również przypadki, kiedy sądy wskazywały jasność zagadnień prawnych podniesionych przez strony³¹, a także ich dostateczne wyjaśnienie w orzecznictwie unijnym³² i stwier-

²⁶ S.L. Kaleda, *Kompetencja Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości do wydania orzeczenia prejudycjalnego w sporze dotyczącym sytuacji sprzed akcesji*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 7/2006, s. 47.

²⁷ N. Półtorak, *Pytania prejudycjalne sądów polskich dotyczące stanów faktycznych sprzed akcesji w: Pytanie prejudycjalne...*, op.cit., s. 282.

²⁸ Wyrok SN z 25.07.1991 r., sygn. akt I PRN 34/91.

²⁹ Wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 302/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 292/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 293/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 294/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 295/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 296/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 298/04; wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 303/04.

³⁰ Wyrok WSA w Warszawie z 10.12.2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 1167/07; wyrok WSA w Rzeszowie z 22.07.2008 r., sygn. akt I SA/Rz 976/07; wyrok NSA z 21.01.2009 r., sygn. akt I FSK 701/08; wyrok NSA z 3.06.2009 r., sygn. akt I FSK 475/08; wyrok NSA z 25.09.2009 r., sygn. akt I FSK 702/08.

³¹ Wyrok WSA w Białymstoku z 17.09.2007 r., sygn. akt II SA/Bk 421/07; wyrok WSA w Białymstoku z 13.11.2007 r., sygn. akt II SA/Bk 628/07.

³² Wyrok WSA w Warszawie z 4.04.2007 r., sygn. akt VII SA/Wa 2215/06; wyrok WSA w Kielcach z 28.12.2007 r., sygn. akt I SA/Ke 527/07; wyrok WSA we Wrocławiu z 26.08.2008 r., sygn. akt I SA/Wr 143/08.

dzały, że podniesione kwestie nie wymagają skierowania pytania prejudycjalnego.³³

Bardzo często wojewódzkie sądy administracyjne nie wydawały odrębnego postanowienia odmawiającego skierowania pytania prejudycjalnego, lecz przesłanki odmowy zawierały w uzasadnieniu wyroku rozstrzygającego sprawę.³⁴ Stronie pozostawała więc możliwość zakwestionowania takiego rozstrzygnięcia w skardze kasacyjnej od wyroku sądu pierwszej instancji przez podniesienie zarzutu naruszenia materialnego prawa wspólnotowego. W takich przypadkach Naczelny Sąd Administracyjny najczęściej odmawiał uwzględnienia wniosku strony o skierowanie pytania prejudycjalnego, gdy nie miał wątpliwości co do interpretacji i stosowania prawa europejskiego, a strona nie wskazała, jakie konkretnie trudności interpretacyjne budzą powołane przepisy.³⁵ Zgodnie z orzecnictwem unijnym na stronie ciąży bowiem obowiązek podniesienia zarzutu naruszenia konkretnych przepisów prawa unijnego, gdyż *„zasada skuteczności nie nakłada na sąd obowiązku podniesienia z urzędu zarzutu opartego na prawie wspólnotowym, niezależnie od jego znaczenia dla wspólnotowego porządku prawnego, jeśli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie wspólnotowym”*.³⁶ W praktyce miały również miejsce przypadki, gdy NSA nie odnosił się w ogóle do kwestii wniosku o skierowanie pytania prejudycjalnego.³⁷ Raz natomiast NSA nie podzielił stanowiska sądu pierwszej instancji, który odmówił skierowania pytania prejudycjalnego po stwierdzeniu, że kwestia właściwej wykładni stosownych regulacji prawodawstwa unijnego nie miała żadnego znaczenia przy orzekaniu w rozpoznawanej sprawie.³⁸

³³ Wyrok WSA w Gdańsku z 30.11.2008 r., sygn. akt I SA/Gd 288/07; wyrok WSA w Warszawie z 17.04.2008 r., sygn. akt III SA/Wa 82/08; wyrok NSA z 10.12.2009 r., sygn. akt I FSK 1413/08; wyrok NSA z 13.10.2009 r., sygn. akt II FSK 636/08.

³⁴ Wyrok NSA z 13.07.2004 r., sygn. akt GSK 292/04; wyrok NSA z 28.07.2004 r., sygn. akt GSK 311/04; wyrok NSA z 10.08.2004 r., sygn. akt GSK 319/04.

³⁵ Wyrok NSA z 29.03.2007 r., sygn. akt II GSK 234/06; wyrok NSA z 18.12.2007 r., sygn. akt II GSK 288/07.

³⁶ Wyrok ETS z 7.06.2007 r. w sprawach C-222/05, *J. van der Weerd oraz inne*, C-223/05 *H. de Rooy sr. oraz H. de Rooy jr.*, C-224/05 *Maatschap H. en J. van't Oever oraz inne*, C-225/05 *B.J. van Middendorp v. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Zbiory orzecnictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-4233.

³⁷ Wyrok NSA z 5.07.2007 r., sygn. akt II GSK 89/07; wyrok WSA w Lublinie z 26.10.2007 r., sygn. akt I SA/Lu 468/07; wyrok WSA w Łodzi z 14.02.2007 r., sygn. akt I SA/Łd 1890/06.

³⁸ Wyrok NSA z 16.09.2008 r., sygn. akt II OSK 821/08.

IV. Zagadnienia związane z procedurą wniesienia pytania prejudycjalnego

Przepisy prawa unijnego nie regulują szczegółowo zasad i trybu przedstawiania pytań prejudycjalnych. Istotne znaczenie przypisuje się w tym względzie Nocie informacyjnej Trybunału Sprawiedliwości dotyczącej składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (*Information Note on References by National Courts for Preliminary Rulings*),³⁹ opublikowanej w oficjalnym unijnym publikatorze, oraz jej Uzupełnieniu wydanemu w związku z wejściem w życie pilnego trybu prejudycjalnego, mającego zastosowanie do odsłań dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.⁴⁰ Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich szczegółowe uregulowanie tej materii w prawie krajowym należy do kompetencji państw członkowskich.⁴¹ Mimo to brak przepisów krajowych, które bezpośrednio i kompleksowo uregulowałyby procedurę skierowania pytania prejudycjalnego. Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁴² (dalej p.p.s.a.) także nie zawiera przepisów regulujących procedurę kierowania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości, zawiera natomiast przepisy mające na celu zapewnienie jednolitej wykładni prawa krajowego, to znaczy dotyczące instytucji kierowania pytań prawnych do składu powiększonego Naczelnego Sądu Administracyjnego. Można odnaleźć poglądy dopuszczające odpowiednie stosowanie przepisów p.p.s.a. do procedury przedstawiania pytań prejudycjalnych w zakresie nieuregulowanym w przepisach prawa unijnego.⁴³ Z drugiej strony natrafić można na poglądy nieuznające stosowania do pytań prejudycjalnych przepisów p.p.s.a. dotyczących przedstawiania zagadnień do rozstrzygnięcia składowi siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego ani przepisów regulujących procedurę kierowania pytań do Trybunału

³⁹ Dz.Urz. UE, C 143, z 11.06.2005 r., s. 1.

⁴⁰ Dz.Urz. UE, C 64, z 8.03.2008 r., s. 1.

⁴¹ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 1/2005, s. 35 i nast.

⁴² Dz.U. nr 153/2002, poz. 1270 ze zm.

⁴³ A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 1/2005, s. 37.

²⁴ Z uwzględnieniem zastrzeżenia poczynionego w poprzednim przypisie.

Konstytucyjnego.⁴⁴ W tym zakresie pojawiały się również pomysły podejmowania odpowiednich czynności procesowych w postępowaniu sądowoadministracyjnym, jedynie w oparciu o art. 20 Statutu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stanowi o zawieszeniu postępowania krajowego w przypadku skierowania pytania prejudycjalnego.

W dotychczasowej praktyce polskie sądy administracyjne kierowały pytania prejudycjalne w formie postanowienia, opierając się na art. 160 p.p.s.a., zgodnie z którym, jeżeli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia. Kwestia ta nie budzi wątpliwości, gdyż Trybunał nie jest uprawniony do oceny, czy pytanie prejudycjalne zostało skierowane zgodnie z przepisami prawa krajowego regulującymi organizację sądownictwa i postępowanie sądowe.⁴⁵ Jednocześnie prawo unijne nie określa jednoznacznie skutków prawnych podjęcia postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego dla całego postępowania krajowego, którego ono dotyczy. Nota informacyjna stanowi jedynie, że postępowanie może być wstrzymane (*to be stayed*), co może oznaczać zarówno jego zawieszenie, jak i odroczenie wydania orzeczenia końcowego w rozumieniu prawa polskiego.⁴⁶ W praktyce wojewódzkie sądy administracyjne po wydaniu postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego zawieszały jednocześnie postępowanie krajowe do chwili wydania rozstrzygnięcia przez Trybunał, powołując się w tym zakresie na art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., zgodnie z którym można zawiesić postępowanie, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądowoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym.⁴⁷ Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny w takim przypadku za-

⁴⁴ M. Kulikowska, *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1/2/2006, s. 31.

⁴⁵ Wyrok ETS z 14.01.1982 r. w sprawie 65/81, *Francesco Reina i Letizia Reina v. Landeskreditbank Baden-Württemberg*, ECR, s. 33; wyrok ETS z 3.03.1994 r., w sprawach połączonych C-332/92, C-333/92, C-335/92, *Eurico Italia Srl, Viazzo Srl i F & P SpA v. Ente Nazionale Risi*, ECR, s. I-711; wyrok ETS z 5.06.1997 r. w sprawie C-105/94, *Ditta Angelo Celestini v. Saar-Sektkellerei Faber GmbH & Co. KG*, ECR, s. I-2971.

⁴⁶ A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd...*, op.cit., s. 49.

⁴⁷ Postanowienie WSA we Wrocławiu z 22.12.2006 r., sygn. akt I SA/Wr 1238/06; postanowienie WSA w Łodzi z 15.02.2006 r., sygn. akt I SA/Łd 1089/05; postanowienie WSA w Krakowie z 17.05.2007 r., sygn. akt I SA/Kr 603/06; postanowienie WSA w Białymstoku z 27.06.2007 r., sygn. akt I SA/Bk 121/07; postanowienie WSA we Wrocławiu z 3.10.2007 r., sygn. akt I SA/Wr 971/07; postanowienie WSA w Poznaniu z 30.05.2008 r., sygn. akt I SA/Po 1756/07.

wieszał postępowanie, stosując odpowiednio art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd zawiesza postępowanie z urzędu w razie skierowania w tym postępowaniu pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego.⁴⁸ W doktrynie zwracano jednak uwagę, że ani art. 124 § 1 pkt 5, ani art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie mogą być podstawą zawieszenia postępowania w przypadku przedstawienia przez sąd administracyjny pytania prejudycjalnego.⁴⁹ Z tego względu postulowano uzupełnienie przepisów p.p.s.a. o procedurę kierowania pytań prejudycjalnych przez sądy administracyjne.⁵⁰ Z drugiej strony w literaturze prezentowany był pogląd, zgodnie z którym art. 234 TWE jest wystarczający, aby polski sąd mógł zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym, a dodatkowa ingerencja ustawodawcy krajowego może zmienić tylko charakter tej instytucji.⁵¹ Podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny, wskazując, że w postępowaniu prejudycjalnym zarówno formę rozstrzygnięcia wniosku strony o wystąpienie w sprawie wydania orzeczenia prejudycjalnego, jak i ewentualną formę przekazania sprawy określa procedura krajowa, natomiast podstawę prawną działania sądu w tym względzie powinny stanowić przepisy unijne.⁵² Ostatecznie ustawa z 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi nadała nowe brzmienie art. 124 §1 pkt 5 p.p.s.a., zgodnie z którym sąd zawiesza postępowanie z urzędu, jeśli przedstawił w związku z tym postępowaniem pytanie prawne Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.⁵³ W ten sposób zamknięta została dyskusja nad kwestią właściwej podstawy prawnej zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego po skierowaniu pytania prejudycjalnego do TS.

⁴⁸ Postanowienie NSA z 31.07.2007 r., sygn. akt I FSK 1062/06; postanowienie NSA w Warszawie z 8.07.2008 r., sygn. akt II FSK 591/07; postanowienie NSA w Warszawie z 17.09.2008 r., sygn. akt II GSK 331/08.

⁴⁹ S. Biernat, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na polskie sądy*, „Przegląd Sądowy” nr 11–12/2001, s. 16.

⁵⁰ A. Wentkowska, *Sądownictwo polskie w przeddzień przystąpienia do Unii Europejskiej – spostrzeżenia de lege ferenda w: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudziak, M. Niedźwiedz, Kraków 2003, s. 307 i nast.

⁵¹ M. Szpunar, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sądownictwo – zagadnienia wybrane w: Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat Europejski i jego skutki...*, op.cit., s. 285–286.

⁵² Wyrok NSA z 21.10.2004 r., sygn. akt FSK 571/04, „Orzecznictwo Sądów Polskich” nr 5/2005, s. 292.

⁵³ Dz.U. nr 36/2010, poz. 196.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że wojewódzkie sądy administracyjne w postanowieniu o skierowaniu pytania prejudycjalnego zawierały jednocześnie w sentencji punkt o zawieszeniu postępowania sądowego do czasu rozpoznania pytania. Brak jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy właściwą formą jest tu jedno dwupunktowe postanowienie (jeden punkt dotyczący skierowania pytania, drugi – zawieszenia postanowienia), czy też dwa oddzielne postanowienia, które jedynie ze względów technicznych były dotychczas łączone w jednym orzeczeniu. Wątpliwości w tym zakresie mogą pojawiać się w przypadku orzeczenia wydane go przez wojewódzki sąd administracyjny, które może być zaskarżane w sytuacjach wskazanych w ustawie oraz w przypadkach enumeratywnie wymienionych w art. 194 p.p.s.a., wśród których znajduje się postanowienie o zawieszeniu postępowania, ale nie ma przyczyny zawieszenia, jaką jest postanowienie o skierowaniu pytania prejudycjalnego.

W literaturze wskazuje się, że sąd wyższej instancji, rozpatrując zażalenie na postanowienie o zawieszeniu postępowania w omawianej sytuacji, będzie również rozpatrywał zasadność skierowania pytania prejudycjalnego. Jediną przyczyną, dla której postępowanie zostało zawieszono, jest bowiem właśnie zwrócenie się z tym pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości.⁵⁴ Nie brak również głosów, że w tym zakresie „ingerencja sądów odwoławczych w decyzje sądów niższej instancji powinna być bardzo ograniczona i dotyczyć tylko tych sytuacji, w których zwrócenie się z pytaniem do Trybunału jest w sposób oczywisty bezzasadne i zmierza do zbędnego przedłużenia postępowania”.⁵⁵ Warto jednak zwrócić uwagę na brzmienie art. 267 TFUE, który stanowi bezpośrednią podstawę dla sądów niższego stopnia do występowania z pytaniami prejudycjalnymi. Otóż nie wynika z niego w żaden sposób, aby możliwe było ograniczenie uprawnień sądów krajowych do występowania z pytaniami do TS przez poddanie kontroli sądu wyższej instancji procedury prejudycjalnej w myśl prawa krajowego. W tej sytuacji, ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed krajowym, należałoby wykluczyć jakiegokolwiek formy kontroli postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego wydanego przez sąd niższej instancji przez sąd wyższej instancji, tym bardziej że nie wskazują na takie rozwiązanie żadne przepisy krajowe. Ponadto należałoby wyraźnie oddzielać kwestie możliwości zaskarżenia postanowienia o zawieszeniu postępowania

⁵⁴ M. Szpunar, *Procedura prejudycjalna z perspektywy unormowań kodeksu postępowania cywilnego oraz prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w: Pytanie prejudycjalne...*, op.cit., s.208–209.

⁵⁵ M. Szpunar, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej...*, op.cit., s.290.

ze względu na wystąpienie z pytaniem prejudycjalnym, co jest dopuszczalne według p.p.s.a., od braku podstaw do zaskarżenia postanowienia o skierowaniu pytania prejudycjalnego, które jest bezpośrednim aktem komunikacji sądu krajowego rozpoznającego sprawę z Trybunałem Sprawiedliwości w kwestii prawa unijnego.

W przypadku skierowania pytania prejudycjalnego do TS inne sądy krajowe często zawieszają postępowanie w sprawach, w których pojawiły się takie same wątpliwości dotyczące prawa unijnego.⁵⁶ Ta praktyka miała miejsce w dużej mierze po skierowaniu pytań prejudycjalnych przez WSA w Warszawie⁵⁷ i WSA w Łodzi.⁵⁸ Jeśli jednak stosowanie danego przepisu w opinii innego sądu krajowego nie wywołuje wątpliwości, możliwe jest rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy, mimo toczącego się postępowania prejudycjalnego. Taka sytuacja miała miejsce dla przykładu po wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym w kwestii dodatkowego zobowiązania podatkowego. Trzeba jednak podkreślić, że takie rozwiązanie powinno być stosowane wyjątkowo, w sytuacji gdy sąd jest przekonany, że uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego nie jest konieczne dla rozpoznania sprawy.⁵⁹

Żaden polski sąd administracyjny nie zawiesił jednak dotąd postępowania ze względu na pytanie prejudycjalne skierowane przez sąd z innego państwa członkowskiego. Warto przypomnieć, że mogło do tego dojść w kwestii braku publikacji rozporządzenia wspólnotowego w języku państwa członkowskiego.⁶⁰ Z problemem tym polskie sądy administracyjne zetknęły się w 2005 i 2006 r. i zajmowały różne stano-

⁵⁶ Postanowienie NSA z 5.05.2008 r., sygn. akt I FSK 483/08; postanowienie WSA we Wrocławiu z 25.06.2008 r., sygn. akt I SA/Wr 281/08; postanowienie WSA w Warszawie z 27.11.2008 r., sygn. akt III SA/Wa 1542/08; postanowienie WSA w Krakowie z 26.11.2008 r., sygn. akt I SA/Kr 339/08; postanowienie WSA w Lublinie z 6.06.2008 r., sygn. akt I SA/Lu 182/08.

⁵⁷ Postanowienie NSA z 11.10.2006 r., sygn. akt I FSK 1060/05; postanowienie WSA w Warszawie z 20.09.2005 r., sygn. akt I FSK 794/05.

⁵⁸ Postanowienie WSA w Lublinie z 23.06.2006 r., sygn. akt I SA/Lu 611/05. Ze względu na skierowane przez WSA w Łodzi pytanie prejudycjalne w niektórych sprawach obie strony postępowania zgodnie wносиły o zawieszenie postępowania, np. postanowienie WSA w Gliwicach z 25.05.2006 r., sygn. akt I SA/G1 24/06.

⁵⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 29.10.2008 r., sygn. akt I SA/Ol 393/08; wyrok WSA w Rzeszowie z 13.05.2008 r., sygn. akt I SA/Rz 284/08.

⁶⁰ S. Biernat, *Znaczenie niepublikowanych wspólnotowych aktów prawnych dla organów i sądów administracyjnych w: Ratio est anima legis. Księga pamiątkowa ku czci profesora Janusza Trzcńskiego*, red. J. Góral, R. Hauser, J. Repel, M. Zirk-Sadowski, Warszawa 2007, s. 365.

wiska, ale żaden nie zdecydował się wystąpić z pytaniem prejudycjalnym.⁶¹ Odważył się na to dopiero jeden z sądów czeskich.⁶² Wydane rozstrzygnięcie Trybunału ze względu na rozpoznawaną treść dotyczyło natomiast wszystkich nowych państw członkowskich UE, zapewniając ich obywatelom pełną ochronę w świetle prawa unijnego, na równi z obywatelami starych państw członkowskich.⁶³

5. Zasięg i skutek orzeczeń interpretacyjnych TS

Rozstrzygnięcia prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości są wiążące dla sądu występującego z pytaniem oraz dla innych sądów krajowych i zagranicznych w zakresie interpretacji przepisów unijnych. Zasięg wywoływanych skutków prawnych nie został jednak jednoznacznie sprecyzowany, co jest przyczyną sporów doktrynalnych.⁶⁴ Niemniej jednak głównym zadaniem Trybunału Sprawiedliwości w ramach postępowania prejudycjalnego jest dostarczenie sądom krajowym wszystkich elementów wykładni prawa unijnego, które mogą być pomocne w dokonaniu oceny zgodności prawa krajowego z uregulowaniami europejskimi.⁶⁵ Interpretacja prawa unijnego ogranicza się więc do wyjaśnienia i zdefiniowania zasięgu i znaczenia przepisu tego prawa, tak jak powinien on być rozumiany i stosowany od chwili wejścia w życie. Orzeczenia prejudycjalne TS mają zatem charakter deklaratoryjny i wywołują skutki *ex tunc*, co oznacza, że ujawniona interpretacja prawa staje się integralną częścią interpretowanego przepisu z mocą wsteczną. Obowiązek stosowania tak interpretowanego przepisu dotyczy zatem sytuacji prawnych powstałych przed wydaniem orzeczenia prejudycjalnego.⁶⁶ W wyjątkowych sytuacjach orzeczenia wstępne mogą jednak wywoływać skutki

⁶¹ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 20.07.2005 r., sygn. akt I SA/Bd 275/05; wyrok WSA w Gdańsku z 22.03.2006 r., sygn. akt III SA/Gd 585/05.

⁶² Wyrok ETS z 11.12.2007 r. w sprawie C-161/06 *Skoma – Lux sro v. Celní fieditelství Olomouc*, Zbiory Orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-10841.

⁶³ R. Hauser, R. Talaga, *Publikacja rozporządzeń WE w języku krajowym a ich stosowanie przez sądy administracyjne*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 2/2009, s. 4–11.

⁶⁴ P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2003, s. 90–91; A. Wilk, *Skutki orzeczenia wstępnego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” nr 1/2/2006, s. 58–72.

⁶⁵ Wyrok ETS z 11.10.2007 r. w sprawie C-443/06, *Erika Waltraud Ilse Hollmann v. Fazenda Pública*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-8491.

⁶⁶ A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2006, s. 88.

ex nunc, czyli dotyczyć jedynie przyszłych zdarzeń prawnych, po wydaniu orzeczeń przez Trybunał.⁶⁷ Ograniczenie temporalne skutku orzeczeń w zakresie interpretacji prawa unijnego nie dotyczy jednak w tym przypadku osób, które kwestionowały wcześniejszy sposób rozumienia przepisów unijnych, a ich sprawy były zawisłe w momencie wydania orzeczenia przez TS. Osoby te mogą bowiem powoływać się na orzeczenie interpretacyjne z mocą *ex tunc*, podczas gdy dla wszystkich innych działa ono tylko na przyszłość.⁶⁸

6. Wykonanie orzeczeń ETS w praktyce sądów administracyjnych

Oddzielne zagadnienie stanowi natomiast praktyka stosowania przez sądy krajowe orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wydanych na skutek pytań prejudycjalnych. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej sądy administracyjne skierowały do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej 20 pytań prejudycjalnych (w tym dziewięć złożyły wojewódzkie sądy administracyjne).⁶⁹ Mimo długiego okresu oczekiwania na rozpoznanie sprawy, który wynosi około 20 miesięcy, sądy administracyjne coraz częściej decydują się korzystać z procedury pytań prejudycjalnych, głównie ze względu na wątpliwości dotyczące zgodności polskich przepisów podatkowych z unijnymi.⁷⁰ Pierwsze pytania w tym zakresie skierowane przez polskie sądy administracyjne zostały już merytorycznie rozpoznane przez Trybunał, który tylko w jednym przypadku uznał się za niewłaściwy do udzielenia odpowiedzi w spornym temacie.⁷¹

Sądy administracyjne zastosowały się do wytycznych zawartych w orzeczeniach Trybunału w sprawach rozpatrywanych na gruncie prawa krajowego.⁷² Dla przykładu wykładnia przyjęta w sprawie *Krawczyń-*

⁶⁷ K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedure Law of the European Union*, Londyn 2006, s. 457.

⁶⁸ T.T. Koncewicz, B. Rischka, *Wspólnotowa interpretacja. Jaki zasięg i skutek?*, „Palestra” nr 7–8/2009, s. 216.

⁶⁹ Teksty wszystkich pytań prejudycjalnych skierowanych przez polskie sądy administracyjne znajdują się na stronie: www.nsa.gov.pl.

⁷⁰ E. Michna, *Orzecznictwo sądów administracyjnych w zakresie pytań prejudycjalnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” nr 6/2008, s. 58.

⁷¹ Postanowienie ETS z 6.03.2007 r. w sprawie C-168/06, *Ceramika Paradyż Sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I–29.

⁷² Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2008 r., Warszawa 2009, s. 286

ski⁷³ została zastosowana przez sąd administracyjny w sprawie samochodów osobowych opodatkowanych w kraju jako nowe, sprzedawanych następnie jako używane po roku następującym po roku produkcji, które niezasadnie obłożono podatkiem akcyzowym. Naruszono tym samym art. 90 TWE, sprzedaż następowała bowiem już po pierwszej rejestracji samochodów na terytorium kraju, powinna więc być wolna od podatku akcyzowego związanego z rejestracją.⁷⁴ W tej sprawie sąd podkreślił, że dla ustalenia dokładnej skali dyskryminacji konieczne jest zbadanie przez organy podatkowe rzeczywistej wysokości tzw. rezydualnej kwoty podatku zawartego w wartości (cenie sprzedaży) podobnych używanych samochodów, zarejestrowanych wcześniej w Polsce.

Interpretacja prawa unijnego przyjęta przez TS w sprawie *Sosnowska*,⁷⁵ zastosowana przez sąd, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, stała się jednocześnie podstawą do orzekania dla innych sądów administracyjnych. W jednym z takich przypadków sąd podkreślił, że organy podatkowe miały obowiązek orzec zwrot podatnikowi nadwyżki podatku od towarów i usług, według zasad określonych w art. 87 ustawy z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług⁷⁶ (dalej u.p.t.u.), ze względu na art. 183 Dyrektywy Rady nr 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r., w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej,⁷⁷ obowiązującej od 1 stycznia 2007 r.⁷⁸ W innej sprawie sąd podkreślił natomiast, że organ podatkowy, oceniając prawidłowość złożonej deklaracji za marzec 2007 r., mimo niedopełnienia warunków wskazanych w art. 97 ust. 6 u.p.t.u., z uwagi na sprzeczność przepisu art. 97 ust. 5 u.p.t.u. z prawem wspólnotowym, powinien uwzględnić, że strona miała prawo do otrzymania zwrotu różnicy podatku VAT na zasadach ogólnych.⁷⁹

Po rozpoznaniu przez Trybunał Sprawiedliwości sprawy *Magoora*,⁸⁰ w której skierowane było pytanie prejudycjalne, sąd administracyjny

⁷³ Wyrok ETS z 17.07.2008 r. w sprawie C-426/07, *Dariusz Krawczyński v. Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2008, s. I-6021.

⁷⁴ Wyrok WSA w Białymstoku z 26.09.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 315/08.

⁷⁵ Wyrok ETS z 10.07.2008 r. w sprawie C-25/07, *Alicja Sosnowska v. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-5129.

⁷⁶ Dz.U. nr 54/2004, poz. 535 ze zm.

⁷⁷ Dz.Urz. UE, L 347, z 11.12.2006 r., s. 1.

⁷⁸ Wyrok WSA w Bydgoszczy z 2.10.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 187/08.

⁷⁹ Wyrok WSA w Gdańsku z 14.10.2008 r., sygn. akt I SA/Gd 271/08.

⁸⁰ Wyrok ETS z 22.12.2008 r. w sprawie C-414/07, *Magoora Sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie*, niepubl.

uznał, że w konsekwencji przekroczenia przez państwo polskie granic dopuszczalnych ograniczeń, wyznaczonych przez art. 17 ust. 6 Dyrektywy 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych⁸¹ (tzw. VI Dyrektywy VAT), od 1 maja 2004 r. nie mają zastosowania wszelkie określone w prawie krajowym ograniczenia w odliczaniu od podatku kosztów zakupu paliwa do samochodów wykorzystywanych w działalności opodatkowanej podatkiem od towarów i usług. W szczególności nie ma w całości zastosowania obowiązujący obecnie (tj. w brzmieniu z 22 sierpnia 2005 r.) art. 88 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 86 ust. 3 ustawy o VAT.⁸² Jedna ze stron nie zgodziła się jednak z przyjętą w sprawie argumentacją i wniosła skargę kasacyjną, a tym samym spór nie został prawomocnie zakończony.⁸³ Skład orzekający NSA zdecydował się przedstawić do rozpoznania składowi siedmiu sędziów NSA zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości: „Czy w świetle wyroku TS w sprawie Magoora sąd administracyjny, przy ocenie naruszenia zasady stałości określonej w art. 17 ustęp 6 akapit 2 VI Dyrektywy VAT, powinien uwzględnić normy ograniczające prawo do odliczenia podatku naliczonego z tytułu wydatków związanych z eksploatacją samochodów wynikające z przepisów ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym,⁸⁴ obowiązującej do 30 kwietnia 2004 r., czy też powinien uznać, że naruszenie tej zasady skutkuje brakiem ograniczeń w zakresie możliwości stosowania prawa do odliczenia podatku naliczonego w przypadku wydatków związanych z eksploatacją każdego samochodu?”⁸⁵ Ten przykład dowodzi, że niekiedy, mimo orzeczenia prejudycjalnego w zakresie prawa unijnego, zmieniający się w sprawie stan prawa krajowego dodatkowo wpływa na poziom jej skomplikowania. Może to powodować problemy ze stosowaniem orzeczeń TS przy rozpoznawaniu spraw na gruncie krajowym.⁸⁶ W tym przypadku teoretycznie nie jest również wykluczone takie rozwiązanie, że sąd dojdzie do wniosku, iż orzeczenie rozstrzygające pytanie prejudycjalne nie zawiera odpowiedzi na pytania, które zostały zadane, a wówczas może zwrócić się z tym samym zagadnieniem lub pytaniem uzupełniającym

⁸¹ Dz.Urz. UE, L 145, z 13.06.1977 r., s. 1–40; Dz.Urz. UE, polskie wyd. spec., rozdz. 9, t. 1, s. 23.

⁸² Wyrok WSA w Krakowie z 3.04.2009 r., sygn. akt I SA/Kr 147/09.

⁸³ Sprawa zarejestrowana w NSA pod sygnaturą akt I FSK 1099/09.

⁸⁴ Dz.U. nr 11/1993, poz. 50 ze zm.

⁸⁵ Postanowienie NSA z 24.06.2010 r., sygn. akt I FSK 1099/09.

⁸⁶ D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 9/2008, s. 17.

do Trybunału w celu uzyskania wyjaśnienia lub wykładni poprzedniego orzeczenia w tej samej sprawie.⁸⁷ Taką sytuację należy jednak rozpatrywać tylko hipotetycznie, gdyż w praktyce zdarza się to bardzo rzadko. Z drugiej strony nie można przewidzieć stanowiska Trybunału, który powagą swojej wcześniejszej interpretacji może takie kolejne pytanie uczynić bezprzedmiotowym. Szczególnie, że przesłaniem dla sądów i organów administracji ma być powszechny zasięg obowiązywania orzeczeń w zakresie interpretacji w ramach systemu opartego na autorytecie spraw już rozstrzygniętych.⁸⁸

Kolejnym przykładem zasygnalizowanego problemu są rozstrzygnięcia sądów administracyjnych dotyczące odmowy stwierdzenia nadpłaty w podatku akcyzowym z tytułu wewnątrzwspólnotowego nabycia samochodu, w świetle orzeczenia ETS w sprawie *Brzeziński*.⁸⁹ W tym zakresie WSA w Białymstoku nie miał wątpliwości, że art. 80 ust. 1 ustawy z 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym⁹⁰ oraz § 7 ust. 2 rozporządzenia ministra finansów z 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego⁹¹ nie uwzględniają zasad wynikających z art. 90 TWE w zakresie kwoty podatku nakładanego na samochody osobowe starsze niż dwa lata, nabyte w innym państwie członkowskim UE, a powstała w ten sposób sprzeczność powinna być rozstrzygnięta zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniego stosowania przepisów prawa wspólnotowego.⁹² Rozbieżności interpretacyjne na tle wskazanego orzeczenia TS wystąpiły natomiast w WSA w Gdańsku. Część składów orzekających uznała za prawidłowy pogląd organów podatkowych, że podstawą do odliczenia wysokości podatku akcyzowego w odniesieniu do pojazdu nabytego za granicą ma być rezydualna kwota podatku, zawarta w wartości rynkowej podobnego samochodu kupionego i zarejestrowanego w kraju, a wysokość nadpłaty ma stanowić różnica między

⁸⁷ Wyrok ETS z 11.03.1980 r. w sprawie 104/79, *Pasquale Foglia v. Mariella Novello (no.1)*, ECR 1980, s. 745; wyrok ETS z 16.12.1981 r. w sprawie 244/80, *Pasquale Foglia v. Mariella Novello (no. 2)*, ECR 1981, s. 3045.

⁸⁸ T.T. Koncewicz, *Zasada jurysdykcji powierzonej Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. O jurysdykcyjnych granicach i wyborach w „dynamicznej wspólnocie prawa”*, Warszawa–Kraków 2009, s. 166.

⁸⁹ Wyrok ETS z 18.01.2007 r., w sprawie C-313/05, *Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2007, s. I-513.

⁹⁰Dz.U. nr 29/2004, poz. 257 ze zm.

⁹¹Dz.U. nr 87/2004, poz. 825 ze zm.

⁹² Wyrok WSA w Białymstoku z 10.01.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 588/07; wyrok WSA w Białymstoku z 9.04.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 103/08; wyrok WSA w Białymstoku z 9.04.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 104/08; wyrok WSA w Białymstoku z 25.06.2008 r., sygn. akt I SA/Bk 138/08.

podatkiem zapłaconym przez podatnika a podatkiem zawartym w wartości podobnego samochodu nabytego w Polsce.⁹³ Natomiast inne składy orzekające przyjmowały, że taki sposób naliczenia należności nadpłaty pozostaje w sprzeczności z przepisami zarówno prawa wspólnotowego, jak i polskiego. Określenie wysokości nadpłaty powinno się bowiem odbywać przez porównanie wysokości podatku uiszczanego przez podatnika z wysokością podatku należnego, obliczonego przy zastosowaniu takiej stawki podatkowej jak dla porównywalnych samochodów nabytych w kraju, a nie rynkowej wartości samochodu.⁹⁴ Ten pogląd został zaakceptowany przez NSA, który oddalił wniesioną w tej sprawie skargę kasacyjną.⁹⁵

Wątpliwości interpretacyjne nie powstały natomiast w związku ze stosowaniem orzeczenia ETS w sprawie *K-1*⁹⁶ w zakresie ustalenia zaległego podatku od towarów i usług oraz nałożenia dodatkowego zobowiązania podatkowego. Stało się tak ze względu na fakt, że z pytaniem prejudycjalnym wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny, który, rozpoznając sprawę, ustalił właściwą wykładnię prawa krajowego w świetle orzeczenia prejudycjalnego.

W swoim rozstrzygnięciu NSA orzekał w dwóch kwestiach. Po pierwsze, stwierdził, że art. 1 pkt. 12 ustawy z 19 września 2007 r.⁹⁷ wprowadził od 1 stycznia 2008 r. nowelizację art. 88 ust. 3a pkt 2 u.p.t.u., który w okresie od 1 czerwca 2005 r. do końca 2007 był niezgodny z art. 17 VI Dyrektywy VAT.⁹⁸ Tym samym jego dostosowanie do prawa wspólnotowego wyklucza możliwość skutecznego stosowania poprzedniego brzemienia.⁹⁹ Po drugie, zgodnie z rozstrzygnięciem prejudycjalnym uznał, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby utrzymać w mocy przepisy krajowe art. 109 ust. 5 i 6 u.p.t.u. dotyczące dodatkowego zobowiązania podatkowego, nakładanego w związku z nieprawidłowościami w deklaracjach podatkowych, które nie jest środkiem specjalnym w rozumieniu prawa wspólnotowego, tylko sankcją administracyjną, której nie sprzeciwiają się przepisy art. 2 Dyrektywy 67/227/EWG z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstwa państw członkowskich

⁹³ Wyrok WSA w Gdańsku z 16.10.2008 r., sygn. akt I SA/Gd 570/08.

⁹⁴ Wyrok WSA w Gdańsku z 5.08.2008 r., sygn. akt I SA/Gd 330/08.

⁹⁵ Wyrok NSA z 22.06.2010 r., sygn. akt I GSK 887/09.

⁹⁶ Wyrok ETS z 15.01.2009 r. w sprawie C-502/07, *K-1 Sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2009, s. I-161.

⁹⁷ Dz.U. nr 192/2007, poz. 1382.

⁹⁸ Z. Modzelewski, G. Mularczyk, *Ustawa o VAT. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 671.

⁹⁹ Wyrok NSA z 20.05.2009 r., sygn. akt I FSK 292/09.

dotyczącego podatków obrotowych¹⁰⁰ (I Dyrektywa VAT) oraz art. 22 ust. 8 VI Dyrektywy VAT.¹⁰¹ Takie stanowisko definitywnie wykluczyło kwestionowanie dodatkowego zobowiązania podatkowego jako nieprawidłowo wprowadzonego wspólnotowego środka specjalnego, co było wcześniej przedmiotem sporu w doktrynie i orzecznictwie.¹⁰² Wskazane rozstrzygnięcie potwierdziło więc trafność rozstrzygnięć sądów administracyjnych, które orzekały przed skierowaniem w tym zakresie pytania prejudycjalnego, powołując się na bezpośredni skutek dyrektyw wspólnotowych.¹⁰³

Wątpliwości interpretacyjnych nie pozostawiło również orzeczenie ETS w sprawie *Rüffler*,¹⁰⁴ dotyczące braku możliwości odliczenia od podatku płaconego w Polsce składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej. W tym zakresie WSA we Wrocławiu stwierdził, że zaskarżona wykładnia art. 27b ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹⁰⁵ (u.p.d.o.f.), ograniczająca prawo do obniżenia podatku dochodowego o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne przez dopuszczenie odliczenia jedynie kwoty składki uiszczonej na podstawie polskiej ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych,¹⁰⁶ została dokonana z pominięciem prawa wspólnotowego.¹⁰⁷ W świetle orzeczenia prejudycjalnego bowiem art. 18 ust. 1 TWE stoi na przeszkodzie stosowaniu ustawodawstwa państwa członkowskiego, które uzależnia przyznanie prawa do obniżenia kwoty podatku dochodowego o zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne od warunku, by były odprowadzone w tym państwie członkowskim, na podstawie prawa krajowego, i które odmawia przyznania tego rodzaju ulgi w przypadku, gdy składki, nadające się do odliczenia od kwoty podatku dochodowego należnego w tym państwie członkowskim, zostały odprowadzone w ramach systemu obowiązkowego ubezpieczenia zdrowotnego w innym państwie członkowskim.¹⁰⁸

¹⁰⁰ Dz.Urz. UE, L 71, 14.04.1967, s. 1303; polskie wyd. spec., rozdz. 9, t. 1, s. 3.

¹⁰¹ Wyrok NSA z 20.05.2009 r., sygn. akt I FSK 292/09.

¹⁰² R. Talaga, *Stosowanie dyrektyw wspólnotowych przez sądy administracyjne w sprawach dotyczących podatku od towarów i usług*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 3/2009, s. 36–37.

¹⁰³ Wyrok WSA w Warszawie z 29.05.2007 r., sygn. akt III SA/Wa 159/07.

¹⁰⁴ Wyrok ETS z 23.04.2009 r. w sprawie C-544/07, *Uwe Rüffler v. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu – Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu*, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 2009, s. I-3389.

¹⁰⁵ Dz.U. nr 14/2000, poz. 176 ze zm.

¹⁰⁶ Dz.U. nr 210/2004, poz. 2135 ze zm.

¹⁰⁷ Wyrok WSA we Wrocławiu z 25.08.2009 r., sygn. akt I SA/Wr 946/09.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

Bezpośrednim skutkiem takiej wykładni prawa wspólnotowego była modyfikacja krajowego prawa podatkowego, w której przyznano podatnikowi podatku dochodowego od osób fizycznych możliwość odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconej w innym kraju członkowskim (pod warunkiem, że nie została odliczona od dochodu kraju źródła), na takich samych zasadach jak osobie odprowadzającej składki zdrowotne bezpośrednio do polskiego systemu ubezpieczeń zdrowotnych.

W kwestii możliwości obniżenia podatku dochodowego o kwotę zapłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w świetle prawa wspólnotowego zwrócił się do ETS z pytaniem prejudycjalnym WSA w Poznaniu.¹⁰⁹ Po rozpoznaniu sprawy *Filipiak*¹¹⁰ Trybunał stwierdził, że art. 43 WE i 49 WE sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego podatnik będący rezydentem może dochodzić odliczenia od podstawy opodatkowania kwoty składek na ubezpieczenie społeczne, zapłaconych w trakcie roku podatkowego, oraz obniżenia należnego podatku o kwotę zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, tylko jeśli zostały zapłacone w państwie członkowskim opodatkowania, podczas gdy takich korzyści odmawia się, jeśli składki zostały zapłacone w innym państwie członkowskim, nawet wówczas gdy nie zostały odliczone w tym państwie.

W konsekwencji WSA w Poznaniu potwierdził prawo podatników do odliczenia od podatku opłaconych za granicą składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne od dnia akcesji Polski do UE. W uzasadnieniu sąd stwierdził, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, co dotyczy w tym przypadku art. 27b ust. 1 u.p.d.o.f., oraz przepisów konstytucyjnych, które nie zapewniają pełnej skuteczności prawu wspólnotowemu, pozbawiając go bezpośredniego skutku w określonym przedziale czasu.¹¹¹ W tym zakresie sąd podkreślił, że nie może stanowić przeszkody do uwzględnienia naruszenia prawa wspólnotowego wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 listopada 2007 r. w sprawie sygn. akt K 18/06, w którym orzeczono niezgodność przepisu art. 27b ust. 1 u.p.d.o.f. z art. 32 w związku z art. 2 Konstytucji RP, z zastrzeżeniem, że traci on moc

¹⁰⁹ Postanowienie WSA w Poznaniu z 30.05.2008 r., sygn. akt I SA/Po 1756/07.

¹¹⁰ Wyrok ETS z 19.11.2009 r. w sprawie C-314/08, *Krzysztof Filipiak v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, niepubl.

¹¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 23.06.2010 r., sygn. akt I SA/Po 362/10; wyrok WSA w Poznaniu z 23.06.2010 r., sygn. akt I SA/Po 363/10.

obowiązującą 30.11. 2008 r. Według krajowego porządku prawnego do 30.11.2008 r. nie można by wówczas korzystać z określonego prawa do odliczeń od podatku, podczas gdy ze względu na zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego można było korzystać ze stosownych odliczeń nieprzerwanie od 1.05.2004 r.

W kwestii dopuszczalności objęcia podatkiem kapitałowym podwyższenia kapitału spółki, bez uwzględnienia operacji dotyczących tego samego składnika kapitału (wcześniejszych pożyczek), które podlegały już opodatkowaniu na podstawie ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych¹¹² (p.c.c.) przed dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej, z pytaniem prejudycjalnym zwrócił się Naczelny Sąd Administracyjny.¹¹³ Trybunał, rozpoznając sprawę *Elektrowni Pątnów*,¹¹⁴ uznał, że art. 5 ust. 3 Dyrektywy Rady 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r., dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału¹¹⁵ (Dyrektywa Kapitałowa),¹¹⁶ wymaga, aby przy obliczaniu podstawy opodatkowania podatkiem kapitałowym podwyższenia kapitału spółki w drodze konwersji pożyczek zaciągniętych przez tę spółkę przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej na udziały, w sytuacji gdy konwersja miała miejsce po przystąpieniu, uwzględniać wcześniejsze opodatkowanie tych pożyczek na podstawie obowiązującego wówczas ustawodawstwa krajowego.

W tej sytuacji NSA potwierdził, że nie implementowano prawidłowo do polskiego systemu prawnego art. 5 ust. 3 tiret drugie Dyrektywy Kapitałowej, która wprowadza konkretny mechanizm zapewniający jednorazowe opodatkowanie czynności gromadzenia kapitału w spółce, zgodnie z którym *„suma, od której naliczany jest podatek w przypadku podwyższenia kapitału, nie obejmuje sumy zaciągniętych przez spółkę kapitałową pożyczek, które są zamieniane na udziały w spółce i które już zostały objęte podatkiem kapitałowym”*.¹¹⁷ Dyrektywa wymaga, aby przy obliczaniu podstawy opodatkowania podatkiem kapitałowym podwyższenia kapitału spółki w drodze konwersji pożyczek zaciągniętych przez tę spółkę przed przystąpieniem Polski do UE na udziały, w sytuacji gdy konwersja miała miejsce po przystąpieniu, uwzględniać wcześniejsze opodatkowanie tych pożyczek na podstawie obowiązującego

¹¹²Dz.U. nr 86/2000, poz. 959 ze zm.

¹¹³ Postanowienie NSA z 8.07.2008 r., sygn. akt II FSK 591/07.

¹¹⁴ Wyrok ETS z 12.11.2009 r. w sprawie C-441/08 *Elektrownia Pątnów*, niepubl.

¹¹⁵ Dz.Urz. UE, L 249 z 3.10.1969 r., s. 25; polskie wyd. spec., rozdz. 9, t. 1, s. 11.

¹¹⁶ Dz.Urz. UE, L 236 z 23.9.2003 r., s. 33.

¹¹⁷ Wyrok NSA z 14.01.2010 r., sygn. akt II FSK 2018/09.

wówczas ustawodawstwa krajowego. Uchwalona 19 grudnia 2003 r. ustawa o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych,¹¹⁸ która weszła w życie z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, miała na celu dostosowanie prawa krajowego do wymogów prawa wspólnotowego poprzez art. 9 pkt 10 lit. h) p.c.c. Jednak art. 2 noweli z 19 grudnia 2003 r. nakazywał w związku z art. 5 p.c.c. stosowanie do czynności cywilnoprawnych, z tytułu których obowiązek podatkowy powstał przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, stare przepisy („dotychczasowe”), przewidujące opodatkowanie pożyczek udzielonych spółce kapitałowej przez jej wspólnika (akcjonariusza) przed 1 maja 2004 r. Tym samym art. 9 pkt 10 lit. h) p.c.c., obowiązujący od 1 maja 2004 r., pozwalał na jednorazowe opodatkowanie gromadzenia kapitału w spółce kapitałowej, w przypadku konwersji pożyczek na udziały po wskazanej dacie, jedynie wówczas, gdy pożyczka została udzielona już po przystąpieniu Polski do UE. Wykładnia Dyrektywy Kapitałowej dokonana przez Trybunał nakazuje natomiast stosować ją także do skutków sytuacji powstałych przed przystąpieniem nowego państwa członkowskiego do UE.

Na rozpoznanie przez Naczelnego Sądu Administracyjnego czeka także sprawa, w której skierowane zostało pytanie prejudycjalne dotyczące swobodnego dostępu do sieci łączności elektronicznej.¹¹⁹ W rozstrzygnięciu dotyczącym sprawy *Telekomunikacja Polska*¹²⁰, Trybunał stwierdził, że Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej¹²¹ (dyrektywa ramowa) i Dyrektywa 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 użytkowników¹²² (dyrektywa o usłudze powszechnej) nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, takim jak art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne, które zakazują uzależniania zawarcia umowy o świadczenie usług od zawarcia przez użytkownika końcowego umowy o świadczenie innych usług, natomiast Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 maja

¹¹⁸Dz.U. nr 6/2004, poz. 42.

¹¹⁹ Postanowienie NSA z 17.09.2008 r., sygn. akt II GSK 331/08.

¹²⁰ Wyrok TS z 11.03.2010 r. w sprawie C-522/08 *Telekomunikacja Polska v. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Dz.Urz. UE, C 113 z 1.05.2010, s. 12–13.

¹²¹ Dz.Urz. UE, L 108 z 24.4.2002 r., s. 33–50; polskie wyd. spec., rozdz. 13, t. 29, s. 349–366.

¹²² Dz.Urz. UE, L 108 z 24.4.2002 r., s. 51–77; polskie wyd. spec., rozdz. 13, t. 29, s. 367–393.

2005 r., dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca Dyrektywę Rady 84/450/EWG, Dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady¹²³ (dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych), stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które, poza pewnymi wyjątkami, zakazują składania konsumentowi przez sprzedawcę jakichkolwiek ofert wiązanych.¹²⁴

Nowych doświadczeń na gruncie wykonywania orzeczeń ETS, wydanych wskutek pytań prejudycjalnych, dostarczyć mogą już wkrótce kolejne orzeczenia sądów administracyjnych. Na rozpoznanie przez ETS czekają bowiem następne pytania skierowane zarówno przez inne wojewódzkie sądy administracyjne,¹²⁵ jak i przez Naczelny Sąd Administracyjny.¹²⁶

7. Zakończenie

Zasygnalizowana problematyka pytań prejudycjalnych wskazuje na wielowątkowy charakter tego zagadnienia, które nie zostało wyczerpane w zaprezentowanym opracowaniu. Rozstrzygnięcie niektórych spornych kwestii przez dotychczasową praktykę sądów administracyjnych nie spowodowało bowiem definitywnego wyjaśnienia wszystkich wątpliwości. Ponadto w miejsce rozstrzygniętych wątpliwości pojawiają się nowe, takie jak kwestia właściwej interpretacji orzeczeń ETS przez sąd, co nie

¹²³ Dz.Urz. UE, L 149 z 11.6.2005 r., s. 22–39.

¹²⁴ Wyrok TS z 11.03.2010 r. w sprawie C-522/08, *Telekomunikacja Polska SA w Warszawie v. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, niepubl.

¹²⁵ Postanowienie WSA w Poznaniu z 26.10.2009 r., sygn. akt I SA/Po 720/09 (sygn. sprawy przed TS: C-530/09 *Inter-Mark Group*); postanowienie WSA w Gliwicach z 15.03.2010 r., sygn. akt I SA/GI 731/09 (sygn. sprawy przed TS: C-212/10 *Logstor ROR Polska*).

¹²⁶ Postanowienie NSA z 21.01.2009 r., sygn. akt I FSK 1769/07 (sygn. sprawy przed TS: C-188/09 *Profaktor Kulesza, Frankowski, Trzaska spółka jawna w Białymstoku*); postanowienie NSA z 23.04.2009 r., sygn. akt I FSK 185/08 (sygn. sprawy przed TS: C-222/09 *Kronospan Mielec*); postanowienie NSA z 14.07.2009 r., sygn. akt I FSK 748/08 (sygn. sprawy przed TS: C-438/09 *Dankowski*); postanowienie NSA z 6.08.2009 r., sygn. akt I FSK 990/09 (sygn. sprawy przed TS: C-395/09 *Oasis East*); postanowienie NSA z 9.03.2010 r., sygn. akt I FSK 2039/08 (sygn. sprawy przed TS: C-180/10 *Słaby*); postanowienie NSA z 9.03.2010 r., sygn. akt I FSK 2134/08 (sygn. sprawy przed TS: C-181/10 *Kuć i Jeziorska-Kuć*); postanowienie NSA z 31.03.2010 r., sygn. akt I FSK 408/09 (sygn. sprawy przed TS: C-280/10 *Kopalnia Odkrywkowa Polski Trawertyn P. Granatowicz, M. Wąsiewicz*); postanowienie NSA z 26.05.2010 r., sygn. akt II FSK 2130/08.

zawsze spotyka się z akceptacją stron postępowania sądownoadministracyjnego. Pojawiają się również głosy niezadowolenia z opóźnień w rozpoznaniu spraw, spowodowane oczekiwaniem na wydanie orzeczenia dotyczącego złożonego pytania prejudycjalnego. Tego typu problemy są dostrzegane na forum krajowym i unijnym. Dowodem tego raport grupy roboczej ds. procedury pytań prejudycjalnych, który powstał z inicjatywy Zgromadzenia Ogólnego Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej w celu sformułowania propozycji dotyczących praktycznych sposobów zmniejszenia opóźnień związanych z procedurą pytań prejudycjalnych kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez sądy krajowe.¹²⁷ Proponowane w tym dokumencie usprawnienia mają szansę znacznie poprawić obecny stan rzeczy, co ma ogromne znaczenie ze względu na zwiększanie się liczby spraw wspólnotowych rozpoznawanych przez sądy administracyjne. Mimo wskazanych przeciwności, należy jednak stwierdzić, że sądy administracyjne dobrze stosują prawo unijne, o czym świadczy imponująca liczba rozpoznanych w tym zakresie spraw i zadanych pytań prejudycjalnych.

Abstract

Preliminary questions to the Court of Justice of the European Union in practice of polish administrative courts

The aim of the article is to present the basic problems of submitting preliminary questions to the European Court of Justice by Polish administrative courts. The author describes the issues related to the object of legal question *i.e.* the scope and contents of a request for interpretation of provisions of the Community law. The paper also presents issues concerning the procedure and form of submitting preliminary questions and their results for most important proceedings pending. Of particular importance in this respect is the problem of whether a court submitting a preliminary question should suspend the pro-

¹²⁷ Raport grupy roboczej ds. pytań prejudycjalnych – w wersji przetłumaczonej z języka angielskiego został opublikowany w „Zeszytach Naukowych Sądownictwa Administracyjnego” nr 2/2009, s. 83–100.

ceedings or adjourn the hearing of the case and whether discussions of the court in that respect may be appealed against.

Apart from providing some practical information on the institution of preliminary question and its role in the system of interpretation of law and from presenting judicial decisions of Polish administrative courts, the Author analysed and exemplified activities of courts in application of the pro-Community interpretation. This serves to prove that such interpretation not only changes the existing understanding of Polish law but also eliminates some specific provisions if, in the court's opinion, they contradict the Community law.

The analysis of judicial decisions ends with the Author's conclusion that administrative courts generally accept the principle of the pro-Community interpretation on the grounds that Polish judicial decisions have become an integral part of the Community system of judicature.

