

**Kamil Dobosz, Marika Scheibe**

## **WPŁYW PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ NA DZIAŁALNOŚĆ SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH – WYBRANE ZAGADNIENIA**

### **Wstęp**

Powszechnie mówi się o dwóch koncepcjach sądów unijnych – *sensu stricto* i *sensu largo*<sup>1</sup>. W modelu *sensu stricto* ujmuje się sądy w ramach Trybunału Sprawiedliwości UE. Natomiast sądami *sensu largo* są zarówno sądy *sensu stricto*, jak również wszystkie sądy państw członkowskich, o ile spełniają warunki do uzyskania statusu sądu w znaczeniu unijnym, co zostało w orzecznictwie trybunału luksemburskiego jednoznacznie ustalone np. w Tetra Pak<sup>2</sup> czy Marie-Thérèse Danielsson<sup>3</sup>. Niewątpliwie, by zapewnić efektywność i jednolitość norm unijnych, wszystkie te sądy winny postępować zgodnie z literą prawa UE. Dotyczy to także sądów administracyjnych, którym poświęcone jest niniejsze opracowanie.

### **1. Obowiązki sądów administracyjnych**

Tytułem wstępu należy zauważyć kilka ciążących na sądach administracyjnych obowiązków, jakimi są: stosowanie norm prawa unijnego, które spełniają warunek bezpośredniej skuteczności, interpretacja prounijna (ale nie *contra legem*<sup>4</sup>), występowanie z pytaniem prawnym do Trybunału Sprawiedliwości, zakaz stosowania tych przepisów krajowych, których nie da się pogodzić z przepisami unij-

<sup>1</sup> Por. J.H. Jans, R. de Lange, S. Prechal, R.J.G.M. Widdershoven, *Europeanisation of Public Law*, Groningen 2007, s. 245–247.

<sup>2</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 listopada 1996 r., C-333/94 P, Tetra Pak International SA p. Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orzeczeń 1996, I-05951.

<sup>3</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 grudnia 1995 r., T-219/95 R, Marie-Thérèse Danielsson, Pierre Largeteau i Edwin Haoa p. Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orzeczeń 1995, II-03051.

<sup>4</sup> K. Łuczak, *Wybrane zagadnienia prounijnej wykładni prawa administracyjnego*, [w:] *Wykładnia i stosowanie prawa administracyjnego*, red. D.R. Kijowski, J. Radwanowicz-Wanczewska, M. Wincenciak, Warszawa 2012, s. 105.

nymi (jako normami wyższego rzędu), tudzież postępowania odszkodowawcze za naruszenie przez państwo prawa UE<sup>5</sup>.

## 2. Sąd administracyjny i sprawa sądownoadministracyjna w świetle prawa UE

Kiedy można stwierdzić, iż sąd administracyjny działa jako sąd unijny? Otóż wtenczas, kiedy przychodzi mu się zmierzyć ze sprawą sądownoadministracyjną o walorze unijnym, czyli taką, w której prawną podstawą skargi jest przepis o proveniencji unijnej. Jednocześnie odnosząc się do polskiego systemu prawa administracyjnego, trzeba przypomnieć, iż sąd administracyjny nie jest związany granicami skargi<sup>6</sup>, a zatem nawet jeśli nie zawiera ona podstawy prawnej unijnej, to sąd administracyjny winien z urzędu rozważyć jej zastosowanie, czym różni się to postępowanie np. od procesu cywilnego, w którym częściej to na stronach ciąży obowiązek argumentacyjnego przedstawiania relewantnych przepisów prawnych.

W tym miejscu należy rozważyć kilka możliwości wystąpienia „unijnej sprawy sądownoadministracyjnej”. Po pierwsze, może chodzić o tę część płaszczyzny prawnej, która wypływa z bezpośrednio skutecznych norm prawa Unii, które powinny znaleźć się w akcie stosowania prawa przez organ administracyjny. Następnie w odniesieniu do zagadnienia dyrektyw zauważyć trzeba, że problem ich implementacji jako niepełny, wadliwy, zupełny jej brak lub kwestia ewidentnego sprzeniewierzenia celów dyrektywy, której termin transpozycji do prawa krajowego jeszcze nie upłynął, także pozostaje istotny dla naszych rozważań. Ponadto, wyróżnić należy też aspekt ważności norm unijnych, np. zawartych w treści decyzji.

## 3. *Locus standi*

Podstawową determinantą związaną z zamierzonym egzekwowaniem norm prawa europejskiego zgodnie z zasadą efektywności wydaje się być ustalenie *locus standi* przed sądami administracyjnymi. W tej kwestii występują zasadniczo dwa możliwe rozwiązania. Pierwszy, często nazywany niemieckim, to *Schutznormtheorie*, który polega na ochronie praw podmiotowych przewidzianych w aktach prawodawczych (w tym legislacji UE)<sup>7</sup>. W takim przypadku sądom administracyjnym wyznaczono rolę szafarza jednostek przed rozstrzygnięciami godzącymi w ich uprawnienia<sup>8</sup>,

<sup>5</sup> A. Wróbel, *Sądy administracyjne jako sądy Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6, s. 474–496.

<sup>6</sup> *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, red. T. Woś, Warszawa 2011, s. 612 i n.

<sup>7</sup> A. Wróbel, *Sądy administracyjne ...*, *op.cit.*, s. 474–496.

<sup>8</sup> Także obowiązki, ale przecież istnieje równoległe uprawnienie do żądania, by obowiązek nie nabrał nadmiernej postaci.

przez co należy rozumieć funkcję ostatniego gwaranta poszanowania praw jednostek. Wedle drugiej koncepcji, która przyjęła się choćby u nas w kraju, to obiektywny porządek prawny zasługuje na ochronę<sup>9</sup>. Nie wdając się w dyskusję co do większej słuszności jednej teorii od drugiej, można jedynie poczynić uwagę, iż obiektywny porządek prawny nie będzie mieć miejsca, gdy prawa obywateli są naruszane – prawa podmiotowe mieszczą się w pojęciu obiektywnego porządku prawnego, a problem ewentualnej kolizji interesu społecznego z interesem jednostki to przecież klasyczna sytuacja prawna, w której niebagatelną rolę odgrywa zasada proporcjonalności, tak choćby fundamentalna we wspólnotowym systemie jurydycznym.

Niezależnie od powyższego Trybunał Sprawiedliwości UE pozostawił państwom członkowskim możliwość wyboru postaci legitymacji skargowej. Choćby w wyroku Verholen<sup>10</sup> orzekł, iż autonomia proceduralna winna odgrywać w tym kontekście pierwszorzędne znaczenie, lecz zastrzegł zarazem, że zasada ogólna prawa Unii – zasada efektywnej ochrony sądowej – nie może doznać uszczerbku, tzn. skarżący ma uzasadnione uprawnienie do ochrony swych praw przyznanych na mocy aktów prawa unijnego.

#### 4. Orzekanie z urzędu

Uwzględnianie w fazie orzekania przepisów prawa UE przez sąd administracyjny z urzędu to kolejny wątek, któremu warto się przyjrzeć, bowiem nie w każdym państwie członkowskim odrzucana jest zasada związania sądu zakresem skargi. Ponownie wartościami odnoszącymi się do tej problematyki będą zasada efektywnej ochrony sądowej oraz zasada autonomii proceduralnej<sup>11</sup>. W uprzednio wspomnianym wyroku Verholen Trybunał przyznał, iż kiedy sądowi krajowemu nadano uprawnienie do podniesienia konkretnego przedmiotu niezależnie od wymiarów zaskarżenia, nie pozostawia się prawu Unii swobody ingerowania. Niemniej zasada ekwiwalencji, czyli równoważności, została uznana jednocześnie za warunek *sine qua non* dla takiego rozwiązania. Wyrok w sprawie van der Weerd<sup>12</sup> przewidywał, że w zakresie stosowania zasady skuteczności nie znajduje się zobowiązanie sądów krajowych do uwzględniania przepisów unijnych z urzędu wtenczas, gdy strony mogą same to uczynić. Natomiast automatyczna aktywność

<sup>9</sup> J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012, s. 389.

<sup>10</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-87/90, C-88/90 oraz C-89/90, A. Verholen i inni p. Sociale Verzekeringsbank Amsterdam, Zb. Orzeczeń 1991, I-03757.

<sup>11</sup> Por. A. Kopeć, *Wybrane problemy stosowania prawa europejskiego przez sądy administracyjne*, [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa administracyjnego*, red. N. Godula, A. Puczko, Kraków 2011, s. 160.

<sup>12</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 czerwca 2007 r. w sprawach połączonych od C-222/05 do C-225/05, J. van der Weerd i in. p. Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Zb. Orzeczeń 2007, I-04233.

sądu została uznana za wyjątek w sprawie van Schijndel<sup>13</sup>. W odniesieniu do zakazu *reformationis in peius* Trybunał sformułował w orzeczeniu Heemskerk<sup>14</sup> stanowisko, że ów zakaz jest na tyle znamieny, iż nie może go naruszać nawet obowiązek, by sąd państwa członkowskiego z urzędu podnosił unijną podstawę prawną. Koronnym argumentem dla takiej decyzji jest chęć zapewnienia jednostkom jak najlepszego położenia.

Przenosząc omawiane zagadnienia na grunt polski, rzuca się od razu w oczy regulacja z art. 134 § 1 p.p.s.a.<sup>15</sup>, która atrybuuje wojewódzkie sądy administracyjne nieograniczonym zakresem orzekania, obejmuje bowiem kontrolą sądową całokształt sprawy sądowoadministracyjnej. W konsekwencji nie istnieją przeszkody do podnoszenia prawa UE z urzędu, mało tego, jest to obowiązkiem sądu administracyjnego orzekającego w I instancji z niewielkim wyłomem dla zakazu *reformationis in peius*. Z drugiej strony, gdy idzie o Naczelny Sąd Administracyjny, art. 183 § 1 p.p.s.a. nakazuje rozpoznawanie skargi kasacyjnej w zakresie wyznaczonym przez stronę skarżącą. Niemniej od wyroku Sądu Najwyższego z 2006 r. o sygnaturze sprawy II PK 17/06 należy podejść do badanej tematyki z pewną dozą ostrożności, ponieważ przyjęte zostało, iż „krajowa” podstawa skargi kasacyjnej, która znajduje się ze względów materialnych w oczywistej relacji podobieństwa przedmiotu unormowania unijnego, powinna mu ustąpić, jeżeli możliwe jest bezpośrednie zastosowanie prawa Unii lub przynajmniej wykładni prounijnej<sup>16</sup>.

## 5. Ocena dowodów

Następną sprawiającą trudność problematyką jest możliwość oceny dowodów przez sąd administracyjny czy w zasadzie nawet możliwość zakwalifikowania danej wartości jako dowodu. Przyjmuje się powszechnie, że nie jest sądom administracyjnym dane pierwotne działanie na tej płaszczyźnie, a jedynie wtórne, tj. kontrola sfery proceduralnej ustalania faktów podczas postępowania administracyjnego i prawidłowość dokonanych ocen. W tym kontekście prawo UE nie ingeruje w rozwiązania krajowe – warto sięgnąć po aprobujące orzeczenie Upjohn<sup>17</sup>, w którym ponadto

<sup>13</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-491/93, Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen p. Stichting Pensioenfonds voor Fysiotherapeuten, Zb. Orzeczeń 1995, I-04705.

<sup>14</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 listopada 2008 r., C-455/06, Heemskerk BV i Firma Schaap p. Productschap Vee en Vlees, Zb. Orzeczeń 2008, I-08763.

<sup>15</sup> Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DzU z 2002 r., nr 153, poz. 1270).

<sup>16</sup> Por. K. Łuczak, *Metody wykładni prawa krajowego a wykładnia zgodna z prawem krajowym (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 59 i n.

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 kwietnia 1991 r., C-112/89, Upjohn Company i Upjohn NV p. Farzoo Inc. i J. Kortmann, Zb. Orzeczeń 1991, I-01703.

stwierdzono brak kompetencji sądów unijnych *sensu stricto* do podważania oceny dowodów sądów krajowych.

## 6. Środki zabezpieczające i tymczasowe

Znamiennym paradygmatem w prawie europejskim jest także tymczasowa ochrona praw jednostek. Sądy administracyjne, stojąc na ich straży, i w tym przypadku mają za zadanie korzystać ze środków zabezpieczających oraz tymczasowych. W literaturze wyróżnia się następujące potencjalne scenariusze:

- skarżący domaga się orzeczenia bezprawności decyzji administracyjnej,
- oczekuje się co najmniej czasowego wstrzymania stosowania norm z porządku krajowego leżących w sprzeczności z uregulowaniami unijnymi,
- żąda się zawieszenia wykonania aktu administracyjnego, dla którego jako podstawę przyjęto przepis prawa wtórnego UE, jeśli zachodzi poważna wątpliwość co do jego zgodności z normami pierwotnymi<sup>18</sup>.

Można jeszcze wspomnieć o zawieszeniu stosowania prawa krajowego przed upływem terminu do dokonania transpozycji dyrektywy.

W związku z przytoczonymi obowiązkami sądu, w tym administracyjnego, należy poczynić pewne uwagi. Co do żądania stwierdzenia bezprawności, to należy jej upatrywać z perspektywy prawa europejskiego, zwłaszcza dającego się bezpośrednio stosować. Odnosząc się do kolejnych sytuacji, należy sobie postawić takie drogowskazy jak zagwarantowanie realizacji zasady równoważności przez sąd administracyjny. W Polsce przepisy prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi należy stosować niedyskryminacyjnie, bez zważania na charakter krajowy lub unijny relewantnych przepisów. Warto odwołać się do znanych orzeczeń trybunału luksemburskiego – *Factortame*<sup>19</sup> oraz *Zuckerfabrik*<sup>20</sup> – w których stwierdzono, iż dla podważania zgodności norm państwa członkowskiego z normami Unii lub stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia krajowego aktu prawa wtórnego przewidziano zarazem, by sądy państw członkowskich mogły korzystać z zawieszenia stosowania kwestionowanych norm prawnych. Aby to się jednak stało, wymagane jest spełnienie przesłanki poważnej wątpliwości co do ważności aktu prawa UE będącego podstawą dla aktu krajowego. Nadto, obligatoryjnie trzeba wystąpić z pytaniem prejudycjalnym, jak również istotny jest też wymóg zapobiegnięcia poważnej i niepowetowanej szkodzie grożącej stronie wnoszącej o zastosowanie środka. Ważkie jest także uwzględnienie interesu UE.

<sup>18</sup> A. Wróbel, *Sądy administracyjne...*, *op.cit.*, s. 474–496.

<sup>19</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 czerwca 1990 r., C-213/89, *The Queen p. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd i in.*, Zb. Orzeczeń 1990, I-02433.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 grudnia 1971 r., 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt p. Radzie Wspólnot Europejskich*, Zb. Orzeczeń 1971, 00975.

W najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE na uwagę zasługuje wyrok w sprawie Unibet<sup>21</sup>. W orzeczeniu podkreślono, że sądowi należy pozostawić uprawnienie do zarządzenia środków tymczasowych, by nie ucierpiała skuteczność projektowanej decyzji, jeśli chodzi właśnie o prawa jednostek o genezie unijnej. Oprócz tego zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej to odpowiednie przepisy krajowe wobec braku unijnych powinny być stosowane w przedmiocie oceny wniosku o udzielenie tymczasowej ochrony prawom UE. Niemniej Trybunał stawia jeszcze dodatkowe warunki – zasady skuteczności oraz równoważności mają być w pełni respektowane.

Jesteśmy w stanie wyróżnić na podstawie dotychczasowego orzecznictwa unijnego następujące środki tymczasowe (nie tylko te związane ściśle z sądami administracyjnymi): zawieszenie skuteczności prawa unijnego innego niż kwestionowane w skardze głównej, nałożenie na instytucję UE obowiązku określonego zachowania, nałożenie na stronę określonych obowiązków, zobowiązanie państwa członkowskiego do powstrzymywania się od określonych działań mogących naruszać prawo UE, zakazanie instytucji UE określonego zachowania się, zobowiązanie państwa członkowskiego do podjęcia działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniu norm Unii, zawieszenie skuteczności przepisów z porządku krajowego, zwolnienie strony z danych obowiązków lub przyznanie danych uprawnień<sup>22</sup>.

Odwołując się do polskiej płaszczyzny prawa sądownoadministracyjnego, należy przywołać art. 61 § 3 p.p.s.a, który normuje możliwość wstrzymania wykonania aktu lub czynności. Analizując ów przepis, dostrzegamy mniejsze wymagania krajowe niż w prawie unijnym w postaci dwóch przesłanek do spełnienia, czyli zaistnienie niebezpieczeństwa wystąpienia znacznej szkody, jak też niebezpieczeństwa powstania skutków, których prawdopodobnie nie da się usunąć lub nastąpiłoby to z nadmierną trudnością.

## 7. Niemożność stosowania przepisów krajowych

Zakaz stosowania przez sądy administracyjne przepisów krajowych niezgodnych z regulacjami UE to ostatni wątek, który przewidziany został na potrzeby dyskursu w niniejszym referacie. Orzeczenie od razu narzucające się na myśl to *Simmenthal*<sup>23</sup>, bowiem w tej właśnie sprawie Trybunał przyjął, iż na sądach krajowych ciąży obowiązek zagwarantowania realizacji zasady nadrzędności czy

<sup>21</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 marca 2007 r., C-432/05, Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd p. Justitiekanslern, Zb. Orzeczeń 2007, I-02271.

<sup>22</sup> W. Postulski, *Zapewnienie skuteczności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym – wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zarządzających wobec Polski środki tymczasowe*, [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 862.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 marca 1978, 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SA, Zb. Orzeczeń 1978, 00629.

też pierwszeństwa prawa UE. Sądy państw członkowskich nie mogą swych rozstrzygnięć opierać na wadliwych podstawach prawnych z porządku krajowego. W wyroku *Simmenthal* nie poczyniono rozróżnienia kompetencji różnych sądów, uznając wszystkie za władne i zobowiązane do takiego działania, co znajduje się w niewątpliwej korelacji z metazasadą prawa Unii, czyli zasadą efektywności. Nie wprowadzono również żadnej dystynkcji w tym względzie w stosunku do norm o charakterze konstytucyjnym, zachowując bezwzględność obowiązku.

W tym kontekście za wysoce niepewną należy uznać linię Naczelnego Sądu Administracyjnego, który choćby w wyroku II OSK 548/05 z 2006 r. orzekł, iż „sąd administracyjny nie może odmówić zastosowania przepisu ustawy, choćby uznał go za niekonstytucyjny. (...) Dopóki niekonstytucyjny przepis nie zostanie wyeliminowany z obrotu prawnego skutkiem orzeczenia TK, podlega stosowaniu”. Niezależnie od trwałości takiego dogmatu, który wydaje się słabnąć, należy z punktu widzenia prawa UE stanowczo skrytykować taką sytuację, w której z uwagi na czas postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym spełnienie zasady efektywności nie będzie mieć miejsca lub dozna zauważalnego uszczerbku. *De lege ferenda* specjalna „ekspresowa” procedura w przedmiocie takiego zagadnienia unijnego przed Trybunałem Konstytucyjnym mogłaby stanowić złoty środek (albo brytyjski kompromis przy pesymistycznym podejściu) zależnie od przyjętej koncepcji.

## 8. Zmiany organizacyjne w Naczelnym Sądzie Administracyjnym

Warto również zwrócić uwagę na zmiany organizacyjne, jakie zaszły choćby w Naczelnym Sądzie Administracyjnym w związku z przystąpieniem Polski do UE. Mianowicie już 1 stycznia 2004 r. rozpoczął działalność Wydział Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA. Do zadań Wydziału przypisano m.in. gromadzenie oraz analizę przepisów prawa unijnego mających zastosowanie w sprawach sadowoadministracyjnych, gromadzenie i analizę orzeczeń Sądu (dawniej Sąd Pierwszej Instancji), Trybunału Sprawiedliwości UE (jak również Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) w zakresie objętym właściwością sądów administracyjnych, udostępnianie przepisów prawa europejskiego i orzecznictwa sądów w tych sprawach sędziom sądów administracyjnych, analizę orzecznictwa sądów administracyjnych w sprawach, w których prawo europejskie znajduje zastosowanie, współpracę z odpowiednimi państwowymi jednostkami organizacyjnymi oraz innymi instytucjami w sprawach dotyczących tej dziedziny prawa (§ 14 Załącznika do Uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 lutego 2004 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego)<sup>24</sup>. Ustalono również ramy współpracy z po-

<sup>24</sup> MP nr 11, poz. 176 z późn. zm.

szczególными izbami. Co więcej, na stronie internetowej Naczelnego Sądu Administracyjnego omówione zostały najważniejsze wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE dla sądownictwa administracyjnego. Nadto, udostępniono treści postanowień sądów administracyjnych o skierowaniu pytań prejudycjalnych. Warto odnotować również umieszczenie linków do licznych stron internetowych poświęconych prawu unijnemu, jak również omówieniu instytucji tego porządku prawnego. Choć ww. zmiany nie stanowią źródeł prawa, to jednak dobitnie ukazują wagę, jaką przywiązuje się do problematyki prawa UE. Stan ten zasługuje na pełną aprobatę.

## 9. Prawo unijne przed sądami administracyjnymi

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w sprawie I SA/Gd 86/13 podjął wątek z płaszczyzny prawa UE, a przedmiot rozpoznania stanowiła kwestia związana z klasyfikacją sprowadzanych pojazdów. Odwołano się w końcowym orzeczeniu do treści wyroku z 6 grudnia 2007 r. (C-486/06)<sup>25</sup>, w którym to Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził, iż „decydującego kryterium dla klasyfikacji taryfowej towarów należy poszukiwać zasadniczo w ich obiektywnych cechach i właściwościach takich jak określone w pozycjach CN oraz uwagach do sekcji lub działów”<sup>26</sup>, „przeznaczenie towaru może stanowić obiektywne kryterium klasyfikacji, jeżeli jest ono właściwe temu towarowi, co należy ocenić według obiektywnych cech i właściwości tego towaru”<sup>27</sup>. Skład orzekający WSA w Gdańsku przywiązał zatem szczególną wagę do potrzeby realizacji jednolitości prawa, która winna być zapewniona dzięki supremacyjnej roli trybunału luksemburskiego.

Kolejny wyrok, wydany przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w sprawie toczącej się pod sygnaturą II SA/Bk 841/12, również posiada istotny element prawa unijnego. Co ważne, na dorobek tego systemu prawa powoływały się również strony. Postępowanie zainicjowało złożenie odwołania przez spółkę G., która zarzuciła organowi, że ten wydał wyrok sprzeczny z fundamentalnymi zasadami prawa UE, które wyartykułowane zostały w traktatach<sup>28</sup>, a mianowicie zasadą pierwszeństwa prawa Unii, zasadą bezpośredniego jego stosowania oraz zasadą bezpośredniej jego skuteczności<sup>29</sup>. Zarzucono też naruszenie zakazu stosowania jakichkolwiek ograniczeń ilościowych i środków im równoważnych w obrocie towarowym między krajami UE, zasady swobody przedsiębiorczości i zasady swobody świadczenia

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 grudnia 2006 r., C-486/06, BVBA Van Landeghem p. Belgische Staat, Zb. Orzeczeń 2007, I-10661.

<sup>26</sup> Pkt 23.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> DzU z 2009 r., nr 203, poz. 1569 (dalej: TFUE).

<sup>29</sup> Por. K. Marchocka, *Zasada trwałości decyzji administracyjnej a orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Międzynarodowe aspekty prawa...*, *op.cit.*, s. 236.

usług<sup>30</sup>. Najważniejsze z badawczego punktu widzenia to zakwestionowanie norm proceduralnych związanych zwłaszcza z wydaniem orzeczenia, które miało zostać oparte na normie ustawowej<sup>31</sup>, której zastosowania powinno się odmówić z uwagi na regulacje unijne. Mianowicie podniesiono uchybienie w procedurze prawotwórczej, brak realizacji obligatoryjnej notyfikacji projektu ustawy Komisji Europejskiej<sup>32</sup>. Od tej strony znamienny jest aspekt niedozwolonego wpływu przepisów technicznych na tle zasady swobodnego przepływu towarów i usług. Według spółki nie dokonano wykładni, czy ustawowa podstawa kwestionowanego rozstrzygnięcia nie znajduje się w kolizji z postanowieniami wiążącej Polskę umowy międzynarodowej<sup>33</sup>.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego (UE) wiąże organy krajowe, które nie mogą stosować wobec jednostek nienotyfikowanych przepisów technicznych<sup>34</sup>.

W tym kontekście nawiązano do europejskiego dorobku orzeczniczego, a mianowicie wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11<sup>35</sup>, wskazując zarazem, iż niedozwolona jest inna wykładnia prawa unijnego niż zaprezentowana w orzeczeniu zawierającym właściwą interpretację<sup>36</sup>. Wyrok ten o tyle winien determinować naszą uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości przyjął w nim następującą interpretację: „Artykuł 1 pkt 11 dyrektywy 98/34/WE (...) należy interpretować w ten sposób, że przepisy krajowe tego rodzaju jak przepisy ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, które mogą powodować ograniczenie, a nawet stopniowe uniemożliwienie prowadzenia gier na automatach o niskich wygranych poza kasynami i salonami gry, stanowią potencjalnie «przepisy techniczne» w rozumieniu tego przepisu, w związku z czym ich projekt powinien zostać przekazany Komisji zgodnie z art. 8 ust. 1 akapit pierwszy wskazanej dyrektywy w wypadku ustalenia, iż przepisy te wprowadzają warunki mogące mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów. Dokonanie tego ustalenia należy do sądu krajowego”. Jak widać, pierwszorzędne znaczenie w sprawach antytrustowych przed sądami unijnymi ma znajomość orzecznictwa, jak również umiejętność jego prawidłowego przytaczania przez strony postępowania i ich pełnomocników, którego przedmiotem będzie właśnie polska legislacja.

Niemniej błędem byłoby nie zauważyć, iż Trybunał Sprawiedliwości w ww. wyroku poczynił wskazówki dla polskich sądów, które miały ustalić możliwy wpływ

---

<sup>30</sup> Relewantne przepisy to art. 34 49 TFUE oraz 56 TFUE (podana numeracja traktatowa uwzględnia rewizję z Lizbony).

<sup>31</sup> Ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (DzU z 2009 r., nr 201, poz. 1540).

<sup>32</sup> Na podstawie dyrektywy nr 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

<sup>33</sup> Wskazano, iż wymóg taki stawia Konstytucja RP.

<sup>34</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z 4 stycznia 2013 r., III SA/Wr 524/12.

<sup>35</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11, Fortuna sp. z o.o., Grand sp. z o.o. i Forta sp. z o.o. p. Dyrektor Izby Celnej w Gdyni, dotychczas niepublikowany.

<sup>36</sup> Co więcej, dostrzeżono potrzebę zagwarantowania jednolitego stosowania prawa UE i przytoczono odpowiednią literaturę.

obowiązkowych zakazów dotyczących użytkowania automatów do gier o niskich wygranych na właściwości lub sprzedaż automatów, o których mowa w ustawie. Nadto, Trybunał Sprawiedliwości zalecił, by sąd krajowy zważał również na fakt, że jeśli ograniczeniu podlega liczba miejsc, gdzie dozwolono na prowadzenie gier na automatach o niskich wygranych, to nieuchronne jest zmniejszenie ogólnej liczby kasyn gry i tym samym liczby automatów. Również za ważne należy zbadać inne elementy (m.in. kwestii zaprogramowania automatów wpływającej na wysokość wygranych, a w konsekwencji uprawdopodobnienia uzależnienia graczy).

Sąd w konsekwencji zganił organ administracyjny twierdzący, iż uregulowanie z art. 129 i 138 ustawy hazardowej z 2009 r. w żaden sposób nie miałyby stanowić przepisów technicznych w rozumieniu art. 1 pkt 11 dyrektywy nr 98/34/WE, ponieważ skuteczność przeciwnego poglądu została przesądzona na poziomie unijnym. Niemniej stwierdzono, iż choćby przeprowadzenie wyczerpującego postępowania wyjaśniającego przez organ powinno podlegać zasadzie autonomii proceduralnej państw członkowskich. Chociaż Trybunał Sprawiedliwości UE zaznaczył, że właściwym organem dla poczynienia ustaleń w przedmiocie problemu charakteru technicznego norm ustawowych jest sąd krajowy, to jednak zgodnie z orzecnictwem<sup>37</sup> nieprawidłowy jest pogląd, jakoby sąd krajowy był „predestynowany” ku temu bezrefleksyjnie, co znajduje poparcie z uwagi na zasadę autonomii proceduralnej sądów państw członkowskich. Co zasługuje na dostrzeżenie, WSA odwołał się w komentowanym wyroku do doktryny, za którą podał, iż „autonomia» [jest – przyp. KD i MS] rozumiana jako «substytut stosowania wspólnotowych procesowych norm prawnych», ale w praktyce sprowadza się ona do tego, że sądy krajowe posiadają kompetencję orzekania o prawach wywodzonych z prawa wspólnotowego, stosując własne przepisy proceduralne<sup>38</sup>.

Niewątpliwie powinny to czynić, mając na uwadze prawo wspólnotowe. Inaczej rzecz ujmując, należy wskazać na wymóg jednolitego stosowania prawa wspólnotowego (tak samo we wszystkich państwach członkowskich) oraz nakaz poszanowania wewnętrznych zasad proceduralnych państwa członkowskiego.

Skutkiem tego wyroku jest konieczność przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego przed organem I instancji na okoliczności wskazane w orzeczeniu TS UE, a dotyczące cechy „techniczności” przepisów art. 129 ust. 1 i art. 138 ust. 1 ustawy hazardowej z 2009 r., które to okoliczności wyżej obszernie wskazano. Formułując wnioski końcowe, organ będzie miał jednak również na uwadze (co także wynika z wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE), że wprowadzone przez ustawę hazardową z 2009 r. ograniczenia same przez się nie oznaczają, że jej przepisy (art. 129

---

<sup>37</sup> WSA w Warszawie z uzasadnienia wyroku w sprawie VI SA/Wa 1884/12 (z 29 listopada 2012 r., CBOSA).

<sup>38</sup> Zob. W. Postulski, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 462.

ust. 1 oraz art. 138 ust. 1) mają charakter norm technicznych. Przy ustaleniu, czy wprowadzone przez powołane wyżej przepisy warunki „mogą mieć istotny wpływ na właściwości lub sprzedaż produktów”, trzeba rozważyć, na co Trybunał wskazywał w utrwalonej linii orzeczniczej, że gry hazardowe stanowią szczególny rodzaj działalności gospodarczej i państwa członkowskie mają prawo przewidzieć ograniczenia w przeprowadzaniu gier ze względów związanych z ochroną konsumentów (ograniczanie ludzkiej namiętności do gry, zapobieganie zachęcaniu obywateli do nadmiernych wydatków na gry) oraz ochroną porządku społecznego (unikanie ryzyka przestępstw i oszustw powodowanych przez gry hazardowe). Te względy należą do nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadniać ograniczenia swobód przepływu towarów<sup>39</sup>. Niemniej, aby krajowy środek ograniczający swobody przepływu był uzasadniony, powinien zostać zastosowany w sposób niedyskryminacyjny, być odpowiedni do zapewnienia realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia<sup>40</sup>.

Do powyżej przedstawionego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości „sięgały” również inne sądy sprawujące kontrolę administracji, m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim (sprawa II SA/Go 951/12). Przypomniał on, iż ustalenie przez Trybunał wykładni norm unijnych jest skuteczne *ex tunc*, a co za tym idzie – sądom państw członkowskim nie pozostawiono w tym zakresie swobody stosowania takich norm, także jeśli dany stosunek prawny miałby miejsce jeszcze przed ogłoszeniem orzeczenia wstępnego<sup>41</sup>.

Przedmiotem rozpoznania wojewódzkich sądów administracyjnych były też przepisy prawa podatkowego krajowego oraz UE. Przykładowo w stosunkowo niedawno wydanym wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (VIII SA/Wa 872/12) stanął przed wyzwaniem z zakresu prawa podatkowego oraz prawa pomocy państwa<sup>42</sup>. WSA uznał, że do sfery pomocy państwa nie należy ulga w spłacie podatków, której udzielono podmiotowi gospodarczemu. Mimo bowiem braku definicji „pomocy publicznej” w Ordynacji podatkowej nieodzowne jest posłużenie się dorobkiem prawa UE. Sąd przytoczył treść art. 107 ust. 1 TFUE<sup>43</sup>. Następnie prze-

---

<sup>39</sup> Zob. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 marca 2007 r. w sprawach połączonych C-338/04, C-359/04 i C-360/04, postępowania karne przeciwko Massimiliano Placanica, Christian Palazzese i Angelo Sorricchio, Zb. Orzeczeń 2007, I-01891 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>40</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 listopada 2006 r., C-65/05, Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Grecji, Zb. Orzeczeń 2006, I-10341, pkt 49.

<sup>41</sup> Odwołano się tu do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 9 stycznia 1980 r., 61/79, Amministrazione delie finanze dello Stato p. Denkavit Italiana S.r.l., Zb. Orzeczeń 1980, 01205.

<sup>42</sup> „Pomoc państwa” to termin z nomenklatury unijnej. W domenie polskiego prawa raczej przyjęła się „pomoc publiczna”.

<sup>43</sup> „Wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorcom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.

prowadzona została analiza zacytowanego uregulowania, w wyniku której przyjęto, iż pomoc państwa, która nie zakłóca funkcjonowania wymiany handlowej między państwami UE, nie może być traktowana jako niedozwolona. Idąc tą drogą – jeśli okazać by się miało, że ulga jest zakłóceniem (rzeczywistym lub potencjalnym) konkurencji, to art. 67b § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej<sup>44</sup> nie powinien wtenczas znaleźć zastosowania. Ponadto, przypomniano reguły rządzące udzielaniem pomocy *de minimis*. W ostatecznym zaś rozrachunku Sąd uznał rozpoznanie treści norm prawnych przez organy podatkowe za wadliwe. Z krytyczną oceną Sądu spotkało się zarówno działanie organu I instancji, jak i organu odwoławczego.

W wyroku w sprawie V SA 1658/99 Naczelny Sąd Administracyjny zważył priorytet spójności wykładniczej, przyjął bowiem jako dominantę przeprowadzanie procesu interpretacji prawa zgodnie ze standardami europejskimi. Wskazano zarazem na obowiązujący na obszarze UE<sup>45</sup> zakaz wprowadzania jakichkolwiek dodatkowych opłat<sup>46</sup> niezależnie od ich wysokości, przeznaczenia czy powiązania z benefitami państwa. Podniesiono również, iż brak charakteru dyskryminacyjnego jest irrelevantny. Następnie zaczerpnięto z dorobku unijnego orzecznictwa pogląd, iż „usługa, aby opłata za nią była dozwolona, musi być zindywidualizowana, skierowana do konkretnego importera i jakości wykonanej usługi, a nie zgeneralizowana, ryczałtowa”<sup>47</sup>.

W tym ważnym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny zaakcentował jednocześnie wymóg dostosowywania prawa państw aspirujących do akcesji do UE nie tylko w kontekście prawodawstwa, lecz również jeśli chodzi o dokonywaną przez sądy wykładnię przepisów. Zważywszy na powyższe, decyzją Sądu „interpretacja art. 275 § 4 pkt 5 ustawy – Kodeks celny<sup>48</sup> nie może mieć charakteru zwężającego, który uwzględnia wyłącznie interes funkcjonariuszy celnych, lecz musi to być związane również z interesem osoby zainteresowanej w uzyskaniu usługi w warunkach ponadstandardowych, za którą dodatkowo musi zapłacić. Inaczej strona będzie ponosiła podwójne opłaty w formie opłaty manipulacyjnej i opłaty manipulacyjnej dodatkowej za wykonanie czynności kontroli celnej, co byłoby sprzeczne z przytoczonymi wyżej standardami orzecznictwa w Unii Europejskiej”.

„Element unijny” zawarty jest także w treści postanowień Naczelnego Sądu Administracyjnego, np. w sprawie I FZ 59/13: „Konieczność uwzględniania orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynikająca z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego niewątpliwie stanowi podstawę do zawieszania postępowań przed sądami krajowymi, co ma służyć również jednolitości orzecznictwa”.

<sup>44</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (DzU z 1997 r., nr 137, poz. 926).

<sup>45</sup> Tytułem wyjaśnienia: komentowany wyrok zapadł jeszcze przed wstąpieniem Polski do struktur UE.

<sup>46</sup> Powołano się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1 lipca 1969 r., 24/68, Komisja Wspólnot Europejskich p. Republice Włoskiej, 193/1973, Zb. Orzeczeń 1969, 00193.

<sup>47</sup> Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1989 r., 170/88, Ford España SA p. Estado español, Zb. Orzeczeń 1989, 02305.

<sup>48</sup> Ustawa z 9 stycznia 1997 r. – Kodeks celny (uchylony) (DzU z 1997 r., nr 23, poz. 117).

## Konkluzje

Sądy administracyjne, które znalazły się w przestrzeni prawa UE, zostały obarczone licznymi obowiązkami wynikającymi z nowego usytuowania. Jednak zaistniałe zmiany należy ocenić jako pozytywne, gdyż jednostki zyskały znacznie szerszą i skuteczniejszą ochronę ich praw. Zasada efektywności nie tylko dba o interesy obywateli UE, ale w szczególności stoi na straży należytego egzekwowania prawa europejskiego w drodze stosowania przez sądy, także sądy administracyjne. Ten układ przyczynia się do podniesienia jakości stosowanego prawa, ponieważ również sądom zależy na tym, by nie stać się przedmiotem krytyki z powodu możliwej ostrej reakcji Trybunału Sprawiedliwości UE. Nie oznacza to, że sądy powinny obawiać się „spraw unijnych”. Wprost przeciwnie – procedura pytania prejudycjalnego istnieje właśnie z myślą o sądach<sup>49</sup>. Dlatego też pozostaje się odnieść negatywnie do nikłej liczby zapytań polskich sądów, lecz z małą satysfakcją, że wśród nich zdecydowaną większość pytań prejudycjalnych skierowały sądy administracyjne.

### IMPACT OF THE EUROPEAN UNION LAW ON THE ADMINISTRATIVE COURTS' OPERATION – CHOSEN ISSUES

#### Summary

The European Union law affects the domestic proceedings in each legal domain. Nevertheless the administrative law seems to be impacted in the highest degree. To present this issue authors described how the administrative courts changed their operation in order to conform to the new legal situation.

What is worth noting no serious amendment in *iuris cogentis* has been introduced. Essentially the judges of the administrative court had to study and implement new norms almost without any help from legislature. Although some schooling was dedicated to improve the most significant skills and broaden the relevant knowledge.

Moreover the crucial principles of the EU law and their application in practice is shown and discussed. To this end a range of cases before the Polish administrative courts were provided.

The paper includes also a description of challenges encountered by the administrative courts. To illustrate, *alms* preliminary questions are quite rare instrument used by the Polish courts. Nonetheless the administrative courts display a real progress in this matter. Furthermore more and more “Union cases” render WSA and NSA real European courts *sensu largo*.

---

<sup>49</sup> Więcej o pytaniach wstępnych skierowanych do Trybunału Sprawiedliwości: A. Wilk-Ilewicz, *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez sądy administracyjne*, [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń...*, *op.cit.*, s. 613 i n.