

dr Agnieszka Sołtys

Autorka jest adiunktem w Zakładzie Prawa Europejskiego Instytutu Nauk Prawnych PAN (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5935-1396>).

Relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości

Słowa kluczowe: zasada bezpośredniego skutku, zasada pierwszeństwa, pozytywne i negatywne zastosowanie prawa unijnego, skuteczność decyzji ramowych, skuteczność dyrektyw, efektywność prawa unijnego

Zasady bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa prawa unijnego należą do zasad ogólnych charakteryzujących prawo UE oraz wyznaczających relację prawa unijnego i krajowego. Mają fundamentalne znaczenie dla wyjaśnienia mechanizmów dotyczących obowiązywania i stosowania norm unijnych w krajowych porządkach prawnych. Jednocześnie zagadnieniem budzącym kontrowersje pozostaje ich wzajemna relacja, a w szczególności pytanie, czy wynikający z zasady pierwszeństwa obowiązek odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym (reguła *Simmenthal*) jest aktualny jedynie wówczas, gdy norma prawa unijnego jest normą bezpośrednio skuteczną. Wątpliwość ta została ostatecznie rozstrzygnięta w najnowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Trybunał po raz kolejny opowiedział się za odrzuceniem koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego i postulującej – w oparciu o zasadę pierwszeństwa – obowiązek sądu krajowego niestosowania sprzecznego z normą unijną regulacji krajowej, nawet jeżeli tej pierwszej nie można uznać za bezpośrednio skuteczną. Jak można argumentować, zasada, zgodnie z którą skutek wyłączający normy prawa unijnego może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy norma ta jest bezpośrednio skuteczna, ma walor uniwersalny i pozostaje aktualna w odniesieniu do wszystkich wiążących prawnie norm prawa unijnego.

1. Wprowadzenie

Zasady bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa prawa unijnego należą do zasad ogólnych charakteryzujących prawo UE oraz wyznaczających relację prawa unijnego i krajowego¹. Mają fundamentalne znaczenie dla wyjaśnienia mechanizmów dotyczących obowiązywania i stosowania norm unijnych w krajowych porządkach prawnych. Jednocześnie ich konceptualizacja w literaturze przedmiotu pozostaje zagadnieniem

złożonym, nierzadko budzącym kontrowersje². Jednym z problemów budzących szczególne rozbieżności pozostaje relacja zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa UE, a w szczególności pytanie, czy wynikający z zasady

1 Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 1-197; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 2-5.

2 Z obszernej literatury zob. odnośnie do zasady bezpośredniego skutku z ujęć syntetyzujących: B. de Witte, *Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011, s. 323 i n.; B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 1999, s. 177 i n.; M. Claes, *The National Courts' Mandate in the European Constitution*, Oxford-Portland-Oregon 2006, s. 70-96; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020, s. 217-261. W literaturze polskiej zestawienia i oceny poglądów dotyczących bezpośredniego skutku dokonuje m.in. M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008, s. 39-80 (zob. też powoływaną tam literaturę). Odnośnie

pierwszeństwa obowiązek odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym (reguła *Simmenthal*) jest aktualny tylko wówczas, gdy norma prawa unijnego jest normą bezpośrednio skuteczną. W doktrynie zagadnienie to znalazło wyraz w postaci sporu o „model powoływania prawa unijnego”, który przez długie lata mobilizował uwagę zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyków prawa. Celem tego artykułu jest zaprezentowanie najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które ostatecznie, jak można argumentować, rozstrzyga spór dotyczący relacji zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa UE w procesie stosowania prawa, precyzując tym samym znaczenie tych dwóch podstawowych instrumentów zapewniania efektywności prawa UE w wewnętrznych porządkach prawnych.

Po zwięzłym przypomnieniu podstawowych ustaleń odnośnie do zasad bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa UE (pkt 2 i 3 opracowania) przywołana zostanie debata wokół modelu powoływania (stosowania) prawa unijnego (pkt 4). Na tle tych rozważań zaprezentowane zostanie najnowsze orzecznictwo TS, w szczególności wyrok TS w sprawie C-573/17, *Popławski II*³, ostatecznie, jak można uznać, rozstrzygający spór dotyczący relacji zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa UE (pkt 5).

2. Zasada bezpośredniego skutku

Zasada bezpośredniego skutku została ustanowiona w orzeczeniach TS w sprawach 26/62, *Van Gend en Loos*⁴ i 6/64, *Costa*⁵. W sprawie 26/62, *Van Gend en Loos*, TS stwierdził, że postanowienia traktatowe, po spełnieniu określonych warunków, mogą mieć bezpośredni skutek w porządkach prawnych państw członkowskich i stanowią źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych⁶. Takie stanowisko TS skonceptualizowano w ramach definicji bezpośredniego skutku, zgodnie z którą oznacza on, że normy prawa unijnego mogą być samodzielnym źródłem praw jednostek (osób fizycznych lub prawnych), które to prawa mogą być powoływane przed organami krajowymi w celu ich bezpośredniej

realizacji. Ewolucja orzecznictwa TS, w szczególności uznanie możliwości powoływania się na prawo unijne nie tylko w celu realizacji praw, lecz także dla osiągnięcia innych skutków procesowych, dała podstawę nowym ujęciom omawianej zasady. W doktrynie zaproponowano definicję bezpośredniego skutku, zgodnie z którą oznacza on obowiązek sądu lub innego organu do zastosowania danego przepisu prawa unijnego jako normy, która stanowi podstawę rozstrzygnięcia w danej sprawie albo jako standardu dla oceny zgodności z prawem⁷.

W świetle orzecznictwa TS doktryna prawa unijnego wyróżniła przy tym kryteria warunkujące bezpośredni skutek danej normy prawa unijnego. Norma taka powinna być wystarczająco precyzyjna, bezwarunkowa, a możliwość jej zastosowania nie może być uzależniona od dalszych działań instytucji unijnych lub organów państw członkowskich⁸. Przedmiotem sporu była przy tym odpowiedź na pytanie, czy ocena, że dana norma jest bezpośrednio skuteczna, powinna być dokonywana *in abstracto*, tj. w oderwaniu od uwarunkowań konkretnego zastosowania danej normy prawa unijnego, czy też na gruncie okoliczności konkretnej sprawy⁹. W tym ostatnim rozumieniu bezpośredni skutek normy unijnej sprowadza się do możliwości jej zastosowania w konkretnej sprawie (*test of justiciability*)¹⁰.

Zastosowanie bezpośredniego skutku napotyka na dwa ograniczenia: po pierwsze, jak wskazywano powyżej, dotyczą one cech normy prawa unijnego, po drugie, są związane z aktem prawnym, w jakim norma ta jest ulokowana¹¹. Odnośnie do tego drugiego kryterium – zgodnie z orzecznictwem TS – bezpośredniej skuteczności nie mają co do zasady normy dyrektyw w stosunkach horyzontalnych¹², bezpośredniej skuteczności w unijnym porządku prawnym TS odmawia porozumieniom międzynarodowym

do zasady pierwszeństwa zob. z ujęć syntetyzujących: B. de Witte, *Direct Effect, Primacy...*, s. 323–362; B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy...*, s. 177–213; M. Claes, *The National...*, s. 97–117; K. Alter, *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford 2001; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 303–352. W literaturze polskiej zob. m.in. S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony* [w:] *Księga jubileuszowa profesora Zdzisława Brodeckiego*, red. W. Adamczak, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. 25, s. 47 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 550–557; A. Wróbel, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 110–111; D. Miąsik, *Zasady prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, *Europeizacja prawa administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 67–78.

3 Wyrok TS z 24.06.2019 r., C-573/17, Daniel Adam Popławski, EU:C:2019:530 – dalej wyrok C-573/17, Popławski II.

4 Wyrok TS z 5.02.1963 r., 26/62, NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, EU:C:1963:1.

5 Wyrok TS z 15.07.1964 r., 6/64, Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., EU:C:1964:66.

6 Uwagi zawarte w punkcie 1 i 2 nawiązują do ustaleń zawartych w: A. Sołtys, *Cechy i charakter prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 222–232.

7 Zob. S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 2005, s. 241; S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union* [w:] *The Fundamentals of EU Law Revisited*, red. C. Barnard, Oxford 2007, s. 37–38. Zob. także S. Prechal, *Does Direct Effect Still Matter?*, „Common Market Law Review” 2000/5, s. 1053; M. Ruffert, *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, „Common Market Law Review” 1997/2, s. 320 i n. Takie ujęcie koresponduje z wyróżnianym w doktrynie „obiektywnym” bezpośrednim skutkiem, odróżnianym od „subiektywnego” bezpośredniego skutku, którym to mianem określa się wyżej opisane, tradycyjne rozumienie tej zasady.

8 Zob. w literaturze polskiej m.in. S. Biernat, *Prawo...*, s. I-276–I-277; C. Mik, *Europejskie...*, s. 562; A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Kraków 2005, s. 92 i n.; K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutki przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2, s. 53 i 54; M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 72–78.

9 Zob. szerzej na ten temat M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 72–78. To ostatnie stanowisko wydaje się dominujące. Zob. S. Prechal, *Direct Effect Reconsidered, Redefined and Rejected* [w:] *Direct Effect. Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, red. J.M. Prinsens, A. Schrauwen, Gröningen 2002, s. 21 i n.; S. Prechal, *Does Direct...*, s. 1062 i n.; S. Prechal, *Directives...*, s. 250–253. W polskiej literaturze przedmiotu M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 78–80.

10 Zob. B. de Witte, *Direct Effect, Primacy...*, s. 331. Zob. także często cytowane w tym kontekście sformułowanie użyte przez rzecznika generalnego W. van Gervena w opinii z 27.10.1993 r., C-128/92, H.J. Banks & Co. Ltd przeciwko British Coal Corporation, EU:C:1993:860, pkt 27, gdzie normę bezpośrednio skuteczną definiował on jako taką, która „w sposób wystarczający nadaje się do zastosowania” (*is sufficiently operational in itself to be applied*).

11 Odnośnie do analizy bezpośredniego skutku w kontekście poszczególnych źródeł prawa unijnego zob. m.in. B. de Witte, *Direct Effect, Primacy...*, s. 333–339; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 217–240.

12 Zob. uwagi poniżej.

niespełniającym określonych kryteriów¹³, istotne ograniczenia w omawianym względzie zostały przyjęte w (byłym) trzecim filarze UE¹⁴.

Z zastrzeżeniem wyżej wskazanych ograniczeń bezpośredni skutek odnosi się do każdej regulacji unijnej wiążącej prawnie. Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie uznał bezpośredni skutek w odniesieniu do przepisów traktatowych, postanowień umów międzynarodowych zawartych przez UE (uprzednio WE), norm rozporządzeń, dyrektyw – w sytuacji gdy państwo nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub dokonało jej niewłaściwej transpozycji, decyzji. W określonym zakresie TS uznaje także bezpośredni skutek ogólnych zasad prawa unijnego (w tym zasad ogólnych zawartych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁵). Orzecznictwo TS w tym ostatnim obszarze podlega ewolucji¹⁶.

W omawianym kontekście warto przypomnieć, że problematyka bezpośredniego skutku wywołała szczególne kontrowersje w odniesieniu do dyrektyw, co ma związek ze specyfiką dyrektywy jako swoistego źródła prawa UE, niemającego odpowiednika w systemach prawnych państw członkowskich¹⁷. Zgodnie z art. 288 ak. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁸: „Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Istota dyrektywy sprowadza się zatem do dwuetapowego procesu stanowienia prawa. Pierwszym etapem jest ustanowienie danej dyrektywy przez instytucje unijne, drugim wydanie prawa krajowego w celu transpozycji dyrektywy do prawa krajowego¹⁹. Osiągnięcie rezultatu dyrektywy wymaga zatem, aby w ściśle określonym terminie akt prawny przyjęty przez ustawodawcę unijnego został transponowany do prawa krajowego²⁰. W sytuacji gdy dyrektywa nie zostanie transponowana bądź zostanie transponowana do prawa krajowego w sposób wadliwy, pojawia się pytanie, czy organy

stosowania prawa w państwie członkowskim mogą zastosować jej postanowienia bezpośrednio. Trybunał Sprawiedliwości dopuścił taką możliwość w przypadku, gdy postanowienia dyrektywy powoływane są przez jednostkę przeciwko państwu członkowskiemu (w tzw. układzie wertykalnym), konsekwentnie odrzucał jednak możliwość bezpośredniego powoływania dyrektyw przez państwo przeciwko podmiotowi prywatnemu (w tzw. układzie odwrotnie wertykalnym) oraz co do zasady możliwość bezpośredniego powoływania dyrektyw w relacji pomiędzy podmiotami prywatnymi (w tzw. stosunkach horyzontalnych)²¹.

3. Zasada pierwszeństwa

Obok zasady bezpośredniego skutku zasadą systemową prawa UE o podstawowym znaczeniu dla określenia relacji prawa unijnego i krajowego ma proklamowana w orzecznictwie TS zasada pierwszeństwa prawa UE²². Zasada pierwszeństwa ustanawia prymat prawa UE nad prawem państw członkowskich. W szczególności oznacza to, że normy prawa unijnego przeważają (mają pierwszeństwo) w przypadku kolizji z normami prawa krajowego, niezależnie od miejsca, jakie te ostatnie zajmują w hierarchii źródeł prawa krajowego. Trybunał po raz pierwszy sformułował omawianą zasadę w sprawie 6/64, Costa, a następnie precyzował ją w dalszym orzecznictwie²³. Jak podkreśla TS, zasada pierwszeństwa nakłada na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej

13 Przez długi czas takie stanowisko TS dotyczyło głównie porozumień zawartych w ramach WTO. Co do dalszego rozwoju orzecznictwa TS w tym zakresie zob. P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 399–400.

14 Zgodnie z uprzednio obowiązującym art. 34 ust. 2 lit. b oraz c Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13) – dalej TUE, decyzje ramowe i decyzje podejmowane w (byłym) trzecim filarze „nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego”.

15 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

16 Nie jest w tym miejscu omawiane rozróżnienie pomiędzy pojęciem skutku bezpośredniego, bezpośredniego obowiązywania oraz bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Szczegółową analizę bezpośredniego skutku w kontekście rozróżnienia wymienionych wyżej pojęć oraz ich ujęć w doktrynie polskiej i zachodnioeuropejskiej przeprowadza M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 39–80. Zob. także S. Prechal, *Directives...*, s. 216–270.

17 Odnośnie do charakteru prawnego dyrektywy w polskiej literaturze przedmiotu zob. m.in. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 31–40; A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 51–62; S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. I-201–I-204; A. Zawidzka [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. III-27; M. Baran, *Dyrektywa* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 989–1000; w piśmiennictwie zagranicznym zob. S. Prechal, *Directives...*, *passim* oraz literaturę tam powoływaną.

18 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

19 Zob. S. Biernat, *Źródła...*, s. I-202; M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 105–106.

20 Odnośnie do wymogów prawidłowej implementacji dyrektywy zob.

B. Kurcz, *Dyrektywy...*, s. 136–165.

21 Zob. szerzej uwagi w pkt 5 i powoływane tam orzecznictwo.

22 W literaturze przedmiotu używa się tu także innych określeń: zasada prymatu, nadrzędności, supremacji. W niektórych ujęciach przypisywane są im różne znaczenia (pojęcie pierwszeństwa wiąże się wówczas ze stosowaniem prawa, pojęcie nadrzędności – z obowiązywaniem prawa oraz hierarchią porządku prawnego).

23 Zob. w szczególności wyroki TS: z 17.12.1970 r., 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, EU:C:1970:114; z 9.03.1978 r., 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, EU:C:1978:49 – dalej wyrok 106/77, Simmenthal; z 22.10.1998 r., sprawy połączone C-10/97 do C-22/97, Ministero delle Finanze przeciwko IN.CO.GE. '90 Srl, Idelgard Srl, Iris '90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl i Mafar Srl, EU:C:1998:498; z 28.06.2001 r., C-118/00, Gervais Larys przeciwko Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (INASTI), EU:C:2001:368; z 22.06.2010 r., sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, Aziz Melki i Sélim Abdeli, EU:C:2010:363 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10, Melki i Abdeli; z 8.09.2010 r., C-409/06, Winner Wetten GmbH przeciwko Bürgermeisterin der Stadt Bergheim, EU:C:2010:503 – dalej wyrok C-409/06, Winner Wetten; z 19.11.2009 r., C-314/08, Krzysztof Filipiak przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Poznaniu, EU:C:2009:719; z 4.12.2018 r., C-378/17, Minister for Justice and Equality i Commissioner of the Garda Síochána przeciwko Workplace Relations Commission, EU:C:2018:979 – dalej wyrok C-378/17, Workplace Relations Commission; z 18.05.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., przeciwko Inspectia Judiciară i in., EU:C:2021:393 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”; z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądowictwa, EU:C:2021:153; z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Postępowanie karne przeciwko PM i in., EU:C:2021:1034 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM; z 22.02.2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS, EU:C:2022:99 – dalej wyrok C-430/21, RS. Zob. także orzecznictwo analizowane w: P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 304–316; S. Biernat, *Zasada...*, s. 49–51.

skuteczności norm prawa UE, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym normom na terytorium tych państw²⁴.

Wynikający z zasady pierwszeństwa nakaz zapewnienia prawu unijnemu nadrzędności nad prawem krajowym oznacza konkretne implikacje dla organów krajowych. W szczególności z zasady pierwszeństwa wywodzi się: zakaz stosowania przez organy krajowe przepisów krajowych sprzecznych z normami unijnymi; zakaz kwestionowania ważności prawa unijnego przez organy krajowe; obowiązek wykonywania orzeczeń i decyzji unijnych; nakaz efektywnej implementacji prawa unijnego, w tym zwłaszcza nakaz uchylenia norm prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym oraz zakaz stanowienia prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym²⁵. W swoim najnowszym orzecznictwie z zasady pierwszeństwa TS wywodzi obowiązek wykładni zgodnej oraz zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa unijnego²⁶. Implikacje zasady pierwszeństwa pojawiają się także w kontekstach tworzenia nowych środków proceduralnych w państwach członkowskich służących ochronie uprawnień unijnych oraz trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych i prawomocnych orzeczeń sądowych²⁷.

Szczególne znaczenie zasady pierwszeństwa wyraża się w jej roli jako instrumentu służącego efektywności prawa UE w zakresie stosowania prawa przez organ krajowy, w tym instrumentu zapewniającego realizację unijnych uprawnień jednostki. Wyraża to ten aspekt zasady pierwszeństwa, w którym oznacza ona zakaz stosowania przez organy krajowe przepisów krajowych sprzecznych z normami unijnymi. Zgodnie z orzecznictwem TS zapoczątkowanym wyrokiem 106/77, Simmenthal, „sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez potrzeby zwracania się o ich uprzednie usunięcie w drodze ustawodawczej lub w ramach innej procedury konstytucyjnej ani oczekiwania na usunięcie wspomnianych przepisów”²⁸.

W najnowszym orzecznictwie TS podkreśla, że sprzeczne z wymogami wynikającymi z samej natury prawa UE są wszelkie uregulowania krajowe lub praktyki krajowe powodujące ograniczenie skuteczności tego prawa poprzez odmowę przyznania sądowi, w którego kompetencji leży zastosowanie norm unijnych, uprawnienia do uczynienia, w momencie stosowania prawa UE, wszystkiego, co niezbędne do pominięcia krajowego przepisu lub krajowej praktyki mogących stać na przeszkodzie pełnej skuteczności bezpośrednio skutecznych unormowań prawa UE. Jak wskazuje TS, taka sytuacja miałaby miejsce wówczas, gdyby w przypadku sprzeczności między przepisem prawa UE a ustawą krajową rozstrzygnięcie tego konfliktu było zastrzeżone dla innego organu niż sąd, który ma zastosować prawo UE, wyposażonego we własne uprawnienia dyskrecjonalne²⁹.

4. Modele powoływania (stosowania) prawa unijnego

Z punktu widzenia stosowania prawa, w tym realizacji obowiązku zapewnienia efektywności prawa unijnego, podstawowe znaczenie ma związek pomiędzy zasadą pierwszeństwa a zasadą bezpośredniego skutku. Innymi słowy, pytanie: czy wynikający z zasady pierwszeństwa obowiązek odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym jest aktualny tylko wówczas, gdy norma prawa unijnego jest normą bezpośrednio skuteczną? Problem ten znalazł wyraz w debacie wokół modelu powoływania (stosowania) prawa unijnego³⁰, w ramach której zaprezentowano dwie zasadnicze, alternatywne, konceptualizacje relacji zasady bezpośredniego skutku oraz zasady pierwszeństwa: model powoływania (stosowania) prawa unijnego oparty na podstawowym znaczeniu zasady pierwszeństwa oraz model powoływania (stosowania) prawa unijnego oparty na podstawowym znaczeniu zasady skutku bezpośredniego³¹.

24 Zob. wyrok w sprawach połączonych C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, pkt 244; wyrok C-378/17, Workplace Relations Commission, pkt 39; wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 53, 54; wyrok TS z 18.01.2022 r., C-261/20, Thelen Technopark Berlin GmbH przeciwko MN, EU:C:2022:33, pkt 25 – dalej wyrok C-261/20, Thelen Technopark Berlin.

25 Zob. C. Mik, *Europejskie...*, s. 552–557. Zob. także C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998/1, s. 15–18; B. de Witte, *Direct Effect, Primacy...*, s. 340–342.

26 Zob. wyrok w sprawie C-573/17, Popławski II, omawiany poniżej, pkt 57; wyrok C-261/20, Thelen Technopark Berlin, pkt 26.

27 Szerzej na ten temat zob. S. Biernat, *Prawo...*, s. I-259–I-264; A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich* [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. III-145–III-147; N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 92–93.

28 Zob. wyrok TS z 22.06.2010 r., sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, Melki i Abdeli, pkt 43 oraz powoływane tam orzecznictwo. Odnośnie do tego aspektu zasady pierwszeństwa zob. D. Miąsik, *Zapewnienie skuteczności wyrokom Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez odmowę zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 641 i n.; P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

29 Zob. wyrok C-430/21, RS, pkt 63. Zob. także wyrok w sprawach połączonych C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, PM, pkt 258.

30 Uwagi dotyczące modeli powoływania (stosowania) prawa unijnego tu zawarte zostały szczegółowo przedstawione w monografii: A. Sołtys, *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.

31 Wyjaśnienia wymaga w tym miejscu kwestia terminologiczna. Przedmiotem analizy w tej części artykułu będą „modele powoływania (stosowania) norm UE” – terminologia ta nawiązuje do nazewnictwa stosowanego przez autorów omawianych koncepcji. Pojęcie „powoływanie” akcentuje tu perspektywę jednostki odwołującej się do prawa UE przed organem stosowania prawa w postępowaniu krajowym. Takie ujęcie zakłada szersze rozumienie pojęcia „powoływanie” niż w przypadku odnoszenia tego terminu do skutku bezpośredniego (to ostatnie podejście widoczne jest na gruncie orzecznictwa TS, co poddane zostało krytyce). Zob. S. Prechal, *Directives...*, s. 231. Zob. także B. de Witte, *Direct Effect, Supremacy...*, s. 187 oraz B. de Witte, *Direct Effect, Primacy...*, s. 331. Z perspektywy organu dokonującego rozstrzygnięcia właściwa wydaje się natomiast terminologia odwołująca się do pojęcia „stosowanie prawa”. „Instrumenty stosowania prawa UE” oznaczają w takim ujęciu środki, za pomocą których organ krajowy podejmujący rozstrzygnięcie w danej sprawie zapewnia skuteczność prawa UE. Mając na uwadze powyższe rozumienie wskazanych pojęć, w toku prezentowanych tu uwag są one używane co do zasady zamiennie. „Powoływanie (stosowanie) prawa UE” opisuje zjawisko odwoływania się (przez jednostkę lub organ) do prawa unijnego w ramach postępowania przed organem krajowym. Przez pojęcie „instrumenty powoływania (stosowania) prawa UE” rozumiane są zasada bezpośredniego skutku, zasada pierwszeństwa, obowiązek wykładni zgodnej oraz zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa unijnego, przy czym rozważania koncentrują się przede wszystkim na pytaniu o zakres zastosowania doktryn bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa unijnego.

Model powoływania (stosowania) prawa unijnego oparty na podstawowym znaczeniu zasady pierwszeństwa opiera się na rozróżnieniu między pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa unijnego (fr. *l'invocabilité de substitution* i *l'invocabilité d'exclusion*)³². W takim świetle sprawy tradycyjnie analizowane w kontekście teorii „skutku bezpośredniego” należy rozważać w dwóch kategoriach. Do pierwszej należą te przypadki, w których powołanie się na prawo unijne ma miejsce w celu realizacji uprawnień, które nie wynikają z prawa krajowego (tzw. zastosowanie pozytywne, fr. *l'invocabilité de substitution*). W takim przypadku organ krajowy wydaje rozstrzygnięcie oparte na prawie unijnym. Jako przykład można wskazać tu sytuację, w której państwo nie dokonało w terminie właściwej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy może tu stanowić podstawę roszczenia jednostki skutecznie dochodzonego przed sądem krajowym. Do drugiej – te sytuacje, w których powołanie się na prawo unijne ma miejsce w celu wyłączenia zastosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym (tzw. zastosowanie negatywne, fr. *l'invocabilité d'exclusion*)³³. Powołanie się na regulację unijną ma wówczas wpływ na treść podstawy prawnej rozstrzygnięcia. Innymi słowy, chodzi tu o sytuację, w której sąd krajowy odmawia zastosowania w danej sprawie przepisów krajowych sprzecznych z prawem UE,

wyłączając je tym samym z podstawy rozstrzygnięcia. Warto jednocześnie odnotować, że w rezultacie wyłączenia zastosowania normy prawa krajowego niezgodnej z normą unijną mogą wystąpić w szczególności następujące scenariusze: 1) w miejsce normy prawa krajowego „wchodzi” norma prawa unijnego (po skutku „wyłączenia” miałby tu miejsce skutek „substytucji” – pozytywnego zastosowania prawa unijnego); 2) sprzeczną z prawem unijnym normę prawa krajowego zastępuje inna norma prawa krajowego – zgodna z prawem unijnym; 3) na skutek wyłączenia normy prawa krajowego niezgodnej z normą unijną powstaje luka w prawie wymagająca interwencji prawodawcy³⁴.

Co istotne, jak wskazywali proponenci modelu powoływania (stosowania) prawa unijnego opartego na podstawowym znaczeniu zasady pierwszeństwa, rozróżnienie między pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa unijnego jest uzasadnione w świetle dwóch fundamentalnych zasad tego prawa: zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa, przy czym pierwsza ma uzasadniać pozytywne zastosowanie normy prawa unijnego (fr. *l'invocabilité de substitution*), druga zaś – wyłączający skutek normy prawa unijnego (fr. *l'invocabilité d'exclusion*)³⁵. W świetle takiego stanowiska o bezpośrednim skutku (bezpośrednim zastosowaniu) normy unijnej można mówić (jedynie) wówczas, gdy organ krajowy wydaje rozstrzygnięcie oparte na prawie unijnym. Przy takim ujęciu bezpośredni skutek rozumiany jest jako realizacja praw nadanych przez unijny porządek prawny³⁶. Samo niezastosowanie normy prawa krajowego powinno być zaś postrzegane w świetle zasady pierwszeństwa. Jak się argumentuje, zasada pierwszeństwa może (samoistnie) skutkować wyłączeniem zastosowania sprzecznego z prawem unijnym prawa krajowego. W miejsce normy prawa krajowego organ krajowy nie stosuje normy prawa unijnego; chodzi jedynie o „usunięcie konfliktu” między prawem unijnym a krajowym³⁷. Proponenci omawianego poglądu wskazują jednocześnie, że w przypadku „zastosowania negatywnego” norma unijna, z którą konfrontowana jest norma prawa krajowego, nie musi spełniać „tradycyjnych” kryteriów bezpośredniego skutku. W opinii K. Lenaerts i T. Corthauta, w przypadku gdy chodzi o rozstrzygnięcie kwestii pierwszeństwa, kryterium jasności, precyzyjności i bezwarunkowości wydaje się wysoce relatywne, „jedynym pytaniem dotyczy tego, czy da się zidentyfikować konflikt [pomiędzy normą unijną a krajową]”³⁸.

Założenia omawianej koncepcji pozwoliły w nowy sposób postrzegać fundamentalne problemy prawa unijnego, takie jak zakaz bezpośredniego stosowania dyrektyw w relacjach

32 Przedstawione uwagi będą koncentrować się na ujęciu omawianej koncepcji przez K. Lenaerts i T. Corthauta w opracowaniu: *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, „European Law Review” 2006/3, s. 287 i n. Zob. także K. Lenaerts, T. Corthaut, *Towards an Internally Consistent Doctrine on Invoking Norms of EU Law* [w:] *The Coherence of EU Law*, red. S. Prechal, B. van Roermund, Oxford 2008 oraz K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, „Common Market Law Review” 2010/6, s. 1629 i n. Rozróżnienie między pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa unijnego (fr. *l'invocabilité de substitution* i *l'invocabilité d'exclusion*), w szczególności w kontekście dyrektyw, było uznane przez wielu innych przedstawicieli doktryny. Zob. m.in. M. Lenz, D. Sif Tynes, L. Young, *Horizontal What? Back to Basis*, „European Law Review” 2000, t. 25, s. 509 i n.; P.V. Figueroa Regueiro, *Invocability of Substitution and Inviolability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal” Direct Effect of Directives*, „Jean Monnet Working Paper” 2002/7; T. Tridimas, *Black, white and shades of grey: Horizontality of directives revisited*, „Yearbook of European Law” 2002/1, s. 327 i n.; D. Simon, *La Directive Européenne*, Dalloz, Paris 1997; S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect...*. Zob. także piśmiennictwo cytowane w opinii rzecznika generalnego Saggio z 16.12.1999 r., w sprawach połączonych C-240/98 do C-244/98, Océano Grupo Editorial SA przeciwko Roció Murciano Quintero i Salvat Editores SA przeciwko José M. Sánchez Alcón Prades, José Luis Copano Badillo, Mohammed Berroane i Emilio Viñas Feliú, EU:C:1999:620, pkt 30 – dalej opinia w sprawach połączonych C-240/98 do C-244/98, Océano. Należy odnotować, że opracowania dotyczące wskazanego zagadnienia zasadniczo odnosiły się do prawa wspólnotowego oraz koncentrowały się na problematyce skuteczności dyrektyw. Jak można argumentować, wartością koncepcji zaprezentowanej przez K. Lenaerts i T. Corthauta było „uniwersalizowanie” problematyki instrumentów powoływania prawa unijnego przez ujęcie ich w szerokim kontekście prawa UE, co skłaniało tym samym do refleksji wokół szerszych problemów, takich jak w szczególności skuteczność norm UE w wewnętrznych porządkach prawnych czy zakres i sposób ingerencji prawa UE w wewnętrzne systemy prawne państw członkowskich. W tym kontekście zob. także koncepcję przedstawioną przez S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect...*, s. 35–69.

33 Jak zaznacza się w piśmiennictwie, inspiracją dla takiego ujęcia były konstrukcje prawne przyjęte w prawie francuskim (w tym zwłaszcza formułowana tam doktryna kontroli legalności); zob. na ten temat m.in. K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds...*, s. 291; M. Dougan, *When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*, „Common Market Law Review” 2007/4, s. 943; S. Prechal, *Direct Effect, Indirect Effect...*, s. 43 i powoływaną tam literaturę.

34 Taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby po wyłączeniu zastosowania niezgodnej z prawem unijnym normy prawa krajowego brak byłoby w systemie prawa krajowego i unijnego podstawy prawnej do wydania rozstrzygnięcia wymaganego zgodnie z regulacją unijną.

35 Zob. K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds...*, s. 310.

36 Zob. K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds...*, s. 291: „Direct effect in this narrow approach therefore is the very particular way of invoking a higher [EU] norm in order to enforce rights that were conferred upon the applicant by that norm and which would not otherwise have existed in the internal legal order. In those circumstances, it does not suffice to stop the application of inconsistent national law, as EU law must be put in place to fill the gaps in the national legal order”.

37 Zob. K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds...*, s. 291, 310, 315.

38 Zob. K. Lenaerts, T. Corthaut, *Of Birds...*, s. 291. Zob. także opinię rzecznika generalnego Légera z 19.09.2000 r., C-287/98, Wielkie Księstwo Luksemburga przeciwko Berthe Linster, Aloyse Linster i Yvonne Linster, EU:C:2000:3, pkt 37, 38, 50, 88–90 – dalej opinia C-287/98, Linster, oraz M. Lenz, D. Tynes, L. Young, *Horizontal...*, s. 518.

horyzontalnych czy też skuteczność decyzji ramowych wydawanych w (byłym) III filarze UE³⁹. Odnośnie do pierwszej kwestii wskazywano, że zakaz ten powinien być odnoszony jedynie do „pozytywnego zastosowania” dyrektywy, nie powinien zaś dotyczyć sytuacji, w której powołanie się na dyrektywę ma na celu jedynie wyłączenie zastosowania sprzecznego z nią prawa krajowego. W tym ostatnim przypadku zastosowanie znajduje bowiem zasada pierwszeństwa prawa unijnego. Odnośnie do zagadnienia skuteczności decyzji ramowych wydawanych w (byłym) III filarze UE, przyjęcie koncepcji, że wyłączenie zastosowania sprzecznego z prawem unijnym prawa krajowego nie jest konsekwencją skutku bezpośredniego prawa unijnego, lecz zasady pierwszeństwa prawa unijnego, pozwalało na uznanie skuteczności decyzji ramowych w przypadku konfliktu z normą prawa krajowego – niezależnie od ograniczeń, jakie względem skuteczności decyzji ramowych nakładał TUE⁴⁰.

Przedstawicielem koncepcji konkurencyjnej względem modelu opisywanego powyżej jest w literaturze przedmiotu M. Dougan⁴¹. Jego zdaniem pojęcie bezpośredniego skutku obejmuje każde zastosowanie normy unijnej przez sąd krajowy⁴². Odmienna pozostaje w ramach tej koncepcji rola zasady pierwszeństwa. Zasada pierwszeństwa postrzegana jest tu zasadniczo jako środek prawny umożliwiający sędziemu krajowemu usunięcie konfliktu między normą unijną a krajową – jednakże ten środek prawny znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy norma unijna spełnia kryteria bezpośredniego skutku⁴³. W ramach prezentowanej koncepcji znalazło się jednocześnie wiele argumentów krytycznych wobec modelu opartego na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego. Podstawowym zarzutem było tu zakwestionowanie jej kluczowego założenia, zgodnie z którym skutek „wyłączający” normy unijnej nie jest uzależniony od spełniania przez nią kryteriów bezpośredniego skutku. Jak wskazywał powoływany autor⁴⁴, zastosowanie „negatywne” prawa unijnego zakłada istnienie kolizji między normą unijną a krajową. Istnienie kolizji musi zaś być poprzedzone ustaleniem znaczenia normy prawa unijnego, która w wyniku takiej rekonstrukcji jest na tyle precyzyjna, że może stanowić wzorzec oceny dla normy krajowej. A zatem, jak przyznają sami proponenci krytykowanej koncepcji, norma unijna, która ma powodować skutek „wyłączający”, powinna „nadawać się do zastosowania”. Zarówno w przypadku pozytywnego, jak i negatywnego zastosowania prawa

unijnego, ustalenie, że norma „nadaje się do zastosowania”, wymaga zatem oceny przez przyzmat tych samych kryteriów (precyzyjności, bezwarunkowości)⁴⁵.

Ważnym argumentem podnoszonym przeciwko koncepcji opartej na rozróżnieniu między pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa unijnego było także to, że nie jest ona spójna z orzecznictwem TS. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż znaczenie koncepcji opartej na rozróżnieniu między pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa unijnego było szczególnie istotne m.in. ze względu na fakt, że zyskała ona znaczące poparcie wśród rzeczników generalnych⁴⁶. Ta okoliczność pozwoliła na bezpośrednie skonfrontowanie omawianych poglądów ze stanowiskiem TS. Rozstrzygającym był w tym względzie wyrok TS w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer⁴⁷. Wyrok ten dotyczył skuteczności dyrektyw jednak – jak można argumentować – jego rozstrzygnięcie należało odczytać w szerszym kontekście modelu stosowania (powoływania) prawa unijnego. W wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, potwierdzając brak aprobaty dla horyzontalnego skutku dyrektyw, TS odrzucił możliwość uznania, że w sporze między podmiotami prywatnymi sprzeczne z dyrektywą przepisy krajowe nie mogą być stosowane przez sąd krajowy. Tym samym TS odrzucił koncepcję opartą na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego. Jak wskazywano w literaturze przedmiotu, w wyroku tym TS nie ustosunkował się do niej wprost, jednakże – zważywszy na przedstawione w tej sprawie stanowisko rzecznika generalnego Colomera – należało uznać, że rozstrzygnięcie TS w jednoznaczny sposób zakwestionowało wskazaną koncepcję⁴⁸. Warto podkreślić, że wyrok w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, został wydany w składzie wielkiej izby Trybunału, a poprzedzały go dwie opinie

45 Zob. M. Dougan, *When...*, s. 948.

46 Rzecznicy generalni Saggio (zob. opinię w sprawach połączonych C-240/98 do C-244/98, Océano, pkt 30, 37–38), Alber (zob. opinię z 14.09.2000 r., C-343/98, Renato Collino i Luisella Chiappero przeciwko Telecom Italia SpA, EU:C:2000:23, pkt 30–31), Ruiz-Jarabo Colomer (zob. opinię z 6.05.2003 r., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller i Matthias Döbele przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2003:245, pkt 58 ak. 2) opowiedzieli się za skutkiem „wyłączającym” dyrektyw w aspekcie horyzontalnym, tj. skutkiem polegającym na wyłączeniu zastosowania prawa krajowego sprzecznego z dyrektywą w relacji między podmiotami prywatnymi. Rozróżnienie pomiędzy pozytywnym i negatywnym zastosowaniem prawa wspólnotowego leżało także u podstaw opinii rzecznika generalnego Légera (zob. opinię C-287/98, Linster, pkt 57 i n.) oraz rzecznika generalnego Kokotta (zob. opinię z 14.10.2004 r., sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Postępowania karne przeciwko Silvio Berlusconi, Sergio Adelchi i Marcello dell’Utri i in., EU:C:2004:624, pkt 169), wypowiadających się w kontekście odwrotnego skutku wertykalnego dyrektyw (tj. w sytuacji powoływania ich przez państwo przeciwko jednostce).

47 Wyrok TS z 5.10.2004 r., sprawy połączone C-397/01 do C-403/01, Bernhard Pfeiffer, Wilhelm Roith, Albert Süß, Michael Winter, Klaus Nestvogel, Roswitha Zeller i Matthias Döbele przeciwko Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, EU:C:2004:584 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer.

48 Zob. w kontekście skuteczności dyrektyw M. Szpunar, *Odpowiedzialność...*, s. 141–142; A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2006, s. 245–246. Zob. tu także wyrok TS z 3.05.2005 r., sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Postępowania karne przeciwko Silvio Berlusconi, Sergio Adelchi i Marcello dell’Utri i in., EU:C:2005:270, pkt 72, 73 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Berlusconi.

39 Problem skuteczności decyzji ramowych pozostał aktualny ze względu na art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 321) – dalej Protokół (nr 36), załączonego do traktatów, zgodnie z którym skutki prawne aktów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przyjętych na podstawie TUE przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zostają utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany tych aktów w zastosowaniu traktatów.

40 Traktat o Unii Europejskiej (w brzmieniu przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony) stanowił, że decyzje ramowe nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego (art. 34 ust. 2 lit. b zd. 3 TUE).

41 Zob. w szczególności tego M. Dougan, *When...*, s. 931 i n.

42 Zob. M. Dougan, *When...*, s. 934: „Under this model, direct effect encompasses not only the creation and enforcement of subjective individual rights, but any situation in which Community norms produce independent effects within the national legal systems”.

43 Zob. M. Dougan, *When...*, s. 934–935. Kryteria bezpośredniego skutku (*threshold criteria*) powoływany autor rozumie szeroko, ujmując w tym zakresie także uwarunkowania podmiotowe stosowania bezpośredniego skutku (mające szczególne znaczenie w przypadku dyrektyw).

44 Zob. M. Dougan, *When...*, s. 941.

rzecznika generalnego. Co istotne, stanowisko wyrażone w tym wyroku TS potwierdził w dalszym orzecznictwie⁴⁹.

5. Wyrok TS w sprawie Popławski II – ostateczne rozstrzygnięcie sporu o relację zasady bezpośredniego skutku i zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej

Pomimo kategorycznej, jak można było uznać, wypowiedzi TS co do relacji zasady bezpośredniego skutku oraz zasady pierwszeństwa wyrażonej w wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, o złożoności omawianego problemu świadczy okoliczność, że kwestia ta powracała w treści pytań prejudycjalnych sądów krajowych⁵⁰ oraz opiniach rzeczników generalnych⁵¹. Warto przy tym odnotować, że od orzeczenia w sprawie C-144/04, Mangold⁵², problem relacji zasady bezpośredniego skutku oraz zasady pierwszeństwa, rozważany zasadniczo w odniesieniu do skuteczności dyrektyw w sporach między podmiotami prywatnymi, zyskał nowy kontekst, jakim jest zagadnienie skuteczności ogólnych zasad prawa UE, w tym zawartych w KPP, w takiej konfiguracji sporu⁵³.

W sprawie C-122/17, Smith, TS rozstrzygał kwestię, czy w ramach sporu pomiędzy jednostkami sąd krajowy powinien odstąpić od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z przepisami dyrektywy. Trybunał Sprawiedliwości odrzucił taką możliwość. Jak stwierdził, sąd krajowy, przed którym toczy się spór pomiędzy jednostkami i który nie jest w stanie dokonać wykładni przepisów prawa krajowego zgodnej z dyrektywą, nie jest zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa UE – od stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami tej dyrektywy. Taki obowiązek oznaczałby bowiem niedopuszczalne w świetle prawa UE rozszerzenie możliwości powołania się na przepis nieprzetran- sponowanej lub nieprawidłowo transponowanej dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami⁵⁴. Powołując swoje wcześniejsze orzecznictwo, TS dokonał jednocześnie rozróżnienia między sprawami dotyczącymi bezpośredniego skutku dyrektyw w ramach sporu pomiędzy jednostkami, w których skutek ten jest niedopuszczalny, a sprawami, w których źródłem uprawnienia jednostek jest ogólna zasada (niedyskryminacji) konkretyzowana w dyrektywie. W tym drugim przypadku uprawnienie jednostek może być powoływane także w sporach pomiędzy jednostkami, skutkując obowiązkiem sądu krajowego do odstąpienia od stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z tą zasadą, w przypadku gdyby wykładnia prawa krajowego zgodna z prawem UE nie była możliwa⁵⁵.

Stanowisko wyrażone w sprawie C-122/17, Smith, TS potwierdził w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer⁵⁶. Trybunał Sprawiedliwości podkreślał, że nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu przyznanie jednostkom praw lub nałożenie na nie obowiązków nie może być jako taki stosowany w ramach sporu zawisłego wyłącznie pomiędzy jednostkami. Jednocześnie w tej sytuacji, w której zastosowanie znajdują przepisy KPP (tu: art. 31 ust. 2 KPP), sąd krajowy zobowiązany jest do odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z regulacją unijną. W relacji horyzontalnej obowiązek ten spoczywa na sędzię krajowym na mocy postanowień KPP⁵⁷.

W sprawie C-193/17, Cresco, uznając bezpośredni skutek – także w sporach między jednostkami – zawartego w art. 21 ust. 1 KPP zakazu dyskryminacji ze względu na religię lub przel- konania, jako jednej z zasad ogólnych prawa UE, TS potwierdził

49 Zob. np. wyroki TS: z 16.07.2009 r., C-12/08, Mono Car Styling SA, w likwidacji przeciwko Dervis Odemis i in., EU:C:2009:466, pkt 54–65; z 24.01.2012 r., C-282/10, Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre, EU:C:2012:33, pkt 22–44 – dalej wyrok C-282/10, Dominguez; z 19.01.2010 r., C-555/07, Seda Küçükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG, EU:C:2010:21, pkt 46 – dalej wyrok C-555/07, Küçükdeveci; z 15.01.2014 r., C-176/12, Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i in., EU:C:2014:2, pkt 36 – dalej wyrok C-176/12, Association de médiation sociale; z 27.02.2014 r., C-351/12, OSA – Ochranný svaz autor- ský pro práva k dílům hudebním o.s. przeciwko Léčebné lázně Mariánské Lázně a.s., EU:C:2014:110, pkt 48 – dalej wyrok C-351/12, OSA, oraz orzeczenia komentowane w pkt 5 poniżej.

50 Zob. m.in. wyroki TS: z 17.07.2008 r., sprawy połączone C-152/07 do C-154/07, Arcor AG & Co. KG, Communication Services TELE2 GmbH i Firma 01051 Telekom GmbH przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2008:426, pkt 35–44; z 12.12.2013 r., C-425/12, Portgás – Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA przeciwko Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, EU:C:2013:829, pkt 22 – dalej wyrok C-425/12, Portgás; C-351/12, OSA, pkt 46, 47; z 7.08.2018 r., C-122/17, David Smith przeciwko Patrickowi Meade'owi i in., EU:C:2018:631, pkt 49 – dalej wyrok C-122/17, Smith; z 4.10.2018 r., C-384/17, Doool Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N przeciwko Budapest Rendőrfőkapitánya, EU:C:2018:810, pkt 49–62; z 22.01.2019 r., C-193/17, Cresco Investigation GmbH przeciwko Markusowi Achatziem, EU:C:2019:43, pkt 73 – dalej wyrok C-193/17, Cresco.

51 Zob. opinie rzecznika generalnego Y. Bota: z 15.02.2017 r., C-579/15, Openbaar Ministerie przeciwko Danielowi Adamowi Popławskiemu, EU:C:2017:116, pkt 76–91; z 6.02.2018 r., C-390/16, Postępowanie karne przeciwko Danielowi Bertoldowi Ladzie, EU:C:2018:65, pkt 106–118; opinię rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony z 27.11.2018 r., C-573/17, Daniel Adam Popławski II, EU:C:2018:957, pkt 104–125.

52 Wyrok TS z 22.11.2005 r., C-144/04, Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm, EU:C:2005:709 – dalej wyrok C-144/04, Mangold.

53 Zob. w tym kontekście wyroki: C-144/04, Mangold; C-555/07, Küçükdeveci; C-176/12, Association de médiation sociale; z 19.04.2016 r., C-441/14, Dansk Industri (DI) przeciwko Sucession Karsten Eigil Rasmus- sen, EU:C:2016:278 – dalej wyrok C-441/14, DI; C-193/17, Cresco; z 17.04.2018 r., C-414/16, Vera Egenberger przeciwko Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, EU:C:2018:257 – dalej wyrok C-414/16, Egenberger; z 6.11.2018 r., C-684/16, Max-Planck-Gesellschaft zur Förde- rung der Wissenschaften eV przeciwko Tetsujiemu Shimizu, EU:C:2018:874 – dalej wyrok C-684/16, Max-Planck; z 6.11.2018 r., sprawy połączone C-569/16 i C-570/16, Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Willmeroth przeciwko Martinie Broßonn, EU:C:2018:871 – dalej wyrok w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer.

54 Wyrok C-122/17, Smith, pkt 49. W rezultacie, jak potwierdził TS, strona poszkodowana w wyniku niezgodności prawa krajowego z prawem UE może powołać się na orzecznictwo wynikające z wyroku TS z 19.11.1991 r., sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, EU:C:1991:428, w celu uzyskania w stosownym przypadku od państwa członkowskiego naprawienia ponie- sionej szkody (pkt 56).

55 Wyrok C-122/17, Smith, pkt 46. Zob. w tym kontekście orzeczenia powo- ływane w przypisie nr 53 powyżej.

56 Wyrok w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer, pkt 77.

57 Wyrok w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer, pkt 92. Zob. także wyrok C-414/16, Egenberger, w którym TS stwierdził, że w przy- padku gdy sąd krajowy rozpatruje spór między jednostkami, w którym dokonanie wykładni przepisów prawa krajowego zgodnie z dyrektywą jest niemożliwe, musi on zapewnić jednostkom, w granicach swoich kom- petencji, ochronę prawną przysługującą im na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów KPP oraz zagwarantować pełną skuteczność tych postanowień, w razie konieczności poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nimi w sprzeczności (pkt 83). W opinii TS źródłem uprawnień jednostki, które w tym stanie faktycznym mogły być powoływane przed sądem krajowym w celu niezast- osowania przepisów prawa krajowego były tu zatem postanowienia KPP.

jednocześnie, że dyrektywa nie może sama z siebie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, a zatem nie jest dopuszczalne powoływanie jej – jako takiej – przeciwko jednostce. Rozszerzenie możliwości powoływania się na nietransponowane lub niewłaściwie transponowane dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami sprowadzałoby się bowiem do przyznania UE uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki, podczas gdy ma ona tę kompetencję wyłącznie w obszarach, w których powierzono jej uprawnienie do wydawania rozporządzeń⁵⁸. Trybunał Sprawiedliwości precyzował przy tym, że nie można powoływać się na dyrektywę w sporze między jednostkami w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z tą dyrektywą⁵⁹.

Rozstrzygnięcia TS wydawane w powoływanych sprawach potwierdzały, jak można argumentować stanowisko przyjęte w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, kwestionując koncepcję opartą na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego, postulującą uznanie skuteczności dyrektyw w stosunkach horyzontalnych w oparciu o zasadę pierwszeństwa prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości jednoznacznie odrzucał możliwość powołania dyrektywy w sporze między podmiotami prywatnymi w celu uzasadnienia odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z przepisami dyrektywy. Jednocześnie ugruntowywał tę linię orzecniczą, zgodnie z którą sąd krajowy rozpoznający spór między jednostkami obowiązany jest odstąpić od stosowania przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą, w sytuacji gdy wymaga tego konieczność poszanowania ogólnej zasady prawa UE, w tym skonkretyzowanej w KPP. Uzasadnieniem dla odstąpienia od stosowania przepisów krajowych nie jest jednak w takich przypadkach przepis dyrektywy, lecz ogólna zasada prawa UE, którą ten przepis dyrektywy konkretyzuje⁶⁰.

W nurt orzeczeń kwestionujących koncepcję opartą na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego wpisuje się wyrok w sprawie C-573/17, Popławski II⁶¹. Spór ten w ramach tej sprawy rozstrzygany był przez TS w kontekście skuteczności decyzji ramowych⁶². Warto w tym miejscu przypomnieć, że decyzje ramowe stanowiły zasadniczy instrument prawny w byłym III filarze UE⁶³. Ich konstrukcja prawna

była zbliżona do dyrektyw, gdyż analogicznie wiązały państwo członkowskie co do rezultatu, jaki miał być przy ich pomocy osiągnięty, nie narzucając sposobu (tj. formy i środków) ich wykonania w prawie krajowym. Co istotne, przepisy traktatowe wyraźnie stanowiły, że decyzja ramowa nie może wywoływać skutku bezpośredniego⁶⁴. Zasadniczym problemem z punktu widzenia skuteczności decyzji ramowych było zatem pytanie, czy można powoływać się na decyzję ramową w celu wyłączenia sprzecznego z nią prawa krajowego. Jak wskazywano powyżej⁶⁵, odpowiedź aprobującą proponowali w tym zakresie zwolennicy koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego. Przyjmowana przez nich teza, że wyłączenie zastosowania sprzecznego z prawem unijnym prawa krajowego jest konsekwencją zasady pierwszeństwa prawa unijnego (nie zaś skutku bezpośredniego), pozwalała na uznanie skuteczności decyzji ramowych w przypadku konfliktu z normą prawa krajowego, niezależnie od ograniczeń, jakie wynikały tu z przepisów traktatowych. Jak wskazywano powyżej, w świetle tej koncepcji zwiększenie skuteczności decyzji ramowych – obok kwestii zapewnienia skuteczności dyrektyw w stosunkach horyzontalnych – było jednym z zasadniczych argumentów podnoszonych na jej rzecz.

Rozstrzygnięcie omawianej kwestii w sposób wyraźny zostało dokonane przez TS w powołanym wyroku C-573/17, Popławski II. W tej sprawie TS odpowiadał na pytanie sądu niderlandzkiego, czy zasadę pierwszeństwa prawa UE należy interpretować w ten sposób, że zobowiązuje ona sąd państwa członkowskiego do odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego niezgodnego z przepisami decyzji ramowej, nawet jeśli przepisy decyzji ramowej nie wywierają skutku bezpośredniego⁶⁶. Pytanie prejudycjalne w tej sprawie zostało przedstawione w ramach wykonania w Niderlandach europejskiego nakazu aresztowania (ENA) wydanego przez Sąd Rejonowy w Poznaniu przeciwko D.A. Popławskiemu w celu wykonania w Polsce kary pozbawienia wolności. W ramach postępowania głównego dotyczącego wykonania ENA rechtbank Amsterdam (sąd rejonowy w Amsterdamie) rozważał, czy powinien zastosować przepisy prawa krajowego przewidujące podstawę niewykonania ENA na rzecz między innymi osób, które mieszkają w Niderlandach, tak jak było to w przypadku D.A. Popławskiego. Sąd niderlandzki rozważał w szczególności możliwość odstąpienia od stosowania przepisów prawa niderlandzkiego, które uważał za sprzeczne z decyzjami ramowymi 2002/584/WSiSW⁶⁷ i 2008/909/WSiSW⁶⁸. Odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego oznaczałoby, że nie byłoby podstawy odmowy wykonania ENA wydanego w celu przekazania D.A. Popławskiego organom polskim.

Odpowiadając na pytanie sądu krajowego, TS przywołał klasyczne sformułowania opisujące relację prawa unijnego i krajowego. Powołując się na swoje wcześniejsze orzecznictwo,

58 Wyrok C-193/17, Cresco, pkt 72, 76–77.

59 Wyrok C-193/17, Cresco, pkt 78.

60 Zob. opinia rzecznika generalnego M. Szpunara z 15.07.2021 r., C-261/20, Thelen Technopark Berlin GmbH przeciwko MN, EU:C:2021:620 – dalej opinia C-261/20, Thelen Technopark Berlin.

61 Zob. na temat tego wyroku D. Miąsik, M. Szwarc, *Primacy and direct effect – still together: Popławski II, Case C-573/17, Criminal proceedings against Daniel Adam Popławski, Judgement of the Court of Justice (Grand Chamber) of 24 June 2019, EU:C:2019:530*, „Common Market Law Review” 2021/2, s. 571–589; M. Bobek, *Institutional Report [w:] National Courts and the Enforcement of EU Law. The Pivotal Role of National Courts in the EU Legal Order. The XXIX FIDE Congress in The Hague, 2020 Congress Publications*, t. 1, red. M. Botman, J. Langer, Hague 2020, s. 62–63; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 309.

62 Jak wskazywano powyżej, zwiększenie skuteczności decyzji ramowych było jednym z argumentów podnoszonych przez proponentów koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego. Zob. uwagi w pkt 4 powyżej.

63 III filar UE (przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony) obejmował Współpracę Policijną i Sądową w sprawach Karnych (tytuł VI TUE przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony). Struktura filarowa UE została zlikwidowana wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Jednakże, jak wskazywano powyżej, problem skuteczności decyzji ramowych pozostał aktualny ze względu na treść art. 9 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, załączonego do traktatów. Zob. przypis nr 39 powyżej.

64 Zob. powoływany powyżej art. 34 ust. 2 lit. b zd. 3 TUE w brzmieniu przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony.

65 Zob. pkt 4 opracowania.

66 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 28, 34, 50.

67 Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z 13.06.2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.Urz. WE L 190, s. 1) – dalej decyzja 2002/584/WSiSW.

68 Decyzja ramowa Rady 2008/909/WSiSW z 27.11.2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 327, s. 27) – dalej decyzja 2008/909/WSiSW. Zob. wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 51.

przypomniał, że prawo UE charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich, wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznymi. Te podstawowe cechy prawa UE doprowadziły do powstania ustrukturyzowanej sieci zasad, przepisów i wzajemnie zależnych od siebie stosunków prawnych wiążących wzajemnie samą UE i jej państwa członkowskie, jak również te państwa między sobą⁶⁹. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał, że zasada pierwszeństwa prawa UE ustanawia prymat prawa unijnego nad prawem państw członkowskich. Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa UE, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznanej tym normom w obrębie terytorium tych państw⁷⁰.

W opinii TS z powyższego wynika, że w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa UE zasada pierwszeństwa wymaga w szczególności dokonywania przez sądy krajowe wykładni ich prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem unijnym i przyznania jednostkom możliwości uzyskania odszkodowania w przypadku, gdy ich prawa zostały naruszone przez naruszenie prawa UE, które można przypisać państwu członkowskiemu⁷¹. Jak przypomniał TS, zgodnie z zasadą pierwszeństwa w razie niemożności dokonania wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie unijnym sąd krajowy zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność prawa UE, w razie konieczności z własnej inicjatywy, nie stosując wszelkich sprzecznych z nim przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania lub oczekiwania na uprzednie uchylene tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym⁷². Możliwość odmowy zastosowania sprzecznego z prawem unijnym prawa krajowego jest jednak – jak wskazał TS – ograniczona ze względu na inne podstawowe cechy charakterystyczne prawa UE, a w szczególności uznanie bezpośredniego skutku jedynie w odniesieniu do części przepisów tego prawa⁷³. Oznacza to, że w ramach sporu objętego prawem UE nie można

powoływać się na przepis prawa UE, który nie wywiera bezpośredniego skutku, w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego⁷⁴. Innymi słowy, sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji jako organ państwa członkowskiego jest zobowiązany odstąpić od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa UE⁷⁵. Jak podkreślił TS, zasada pierwszeństwa prawa UE nie może prowadzić do podważenia zasadniczego rozróżnienia między z jednej strony przepisami prawa unijnego, które wywierają bezpośredni skutek, a z drugiej strony przepisami, które nie wywierają takiego skutku⁷⁶. Uzasadniając takie stanowisko, TS przywołał swoje orzecznictwo dotyczące relacji zasady pierwszeństwa i zasady bezpośredniego skutku w kontekście KPP⁷⁷, dyrektyw⁷⁸ i decyzji ramowych. W tym ostatnim kontekście zaznaczył, że zgodnie z uprzednio obowiązującym (w strukturze filarowej UE) art. 34 ust. 2 lit. b TUE decyzje ramowe nie mogą wywoływać bezpośredniego skutku⁷⁹. W kontekście rozpatrywanej sprawy oznaczało to, że sąd krajowy nie jest zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa UE – od stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z decyzjami ramowymi 2002/584/WSiSW oraz 2008/909/WSiSW⁸⁰.

Stanowisko TS wyrażone w wyroku C-573/17, Popławski II, i potwierdzone w najnowszym orzecznictwie TS⁸¹ oznacza ostateczne, jak można argumentować, rozstrzygnięcie sporu o model powoływania (stosowania) prawa unijnego⁸². Trybunał Sprawiedliwości po raz kolejny⁸³ w sposób niebudzący wątpliwości opowiedział się za odrzuceniem koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego i postulującej – w oparciu o zasadę pierwszeństwa – obowiązek sądu krajowego niestosowania sprzecznego z normą unijną regulacji krajowej, nawet jeżeli tej pierwszej nie można uznać za bezpośrednio skuteczną. Innymi słowy, w opinii TS w ramach sporu objętego prawem UE nie można powoływać się na przepis prawa unijnego, który nie wywiera bezpośredniego skutku, w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nim przepisu prawa krajowego.

69 Zob. wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 52 oraz powoływane tam orzecznictwo, w szczególności opinię TS z 18.12.2014 r., 2/13, Opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE, EU:C:2014:2454, pkt 166, 167; wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999, pkt 45, oraz opinię TS z 30.04.2019 r., 1/17, Umowa CETA UE–Canada, EU:C:2019:341, pkt 109.

70 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 53–54 i powoływane tam orzecznictwo. Warto zwrócić uwagę na – jak można argumentować – przeformułowanie relacji zasady pierwszeństwa i obowiązku zapewnienia *effet utile* prawa unijnego, jakie dostrzec można w najnowszym orzecznictwie TS. Tradycyjnie to zasada efektywności (obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa UE) stanowiła podstawę dla uzasadnienia zasady pierwszeństwa. W swoim najnowszym orzecznictwie TS wydaje się odwracać tę relację.

71 Zob. wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 57. Warto zwrócić w tym kontekście uwagę, że wywodzenie obowiązku wykładni zgodnej z zasadą pierwszeństwa to nowość w orzecznictwie TS, mogąca budzić kontrowersje. Szerzej na temat podstaw prawnych obowiązku wykładni zgodnej w prawie UE zob. A. Soltys, *Obowiązek...*, s. 195–212. Mając na uwadze to ostatnie stanowisko TS, można dostrzec, że efektywność prawa unijnego, w kontekście zasady pierwszeństwa, może być osiągnięta trojako: w drodze wykładni zgodnej – odmowy stosowania prawa krajowego niezgodnego z prawem unijnym – odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego. Kontrowersja tu omawiana dotyczy tego, jak daleko sięga obowiązek odmowy zastosowania prawa krajowego.

72 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 58. TS powołał tu wyrok C-378/17, Workplace Relations Commission, pkt 35 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

73 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 59.

74 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 62.

75 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 61. Trybunał Sprawiedliwości powołał tu wyroki: C-409/06, Winner Wetten, pkt 55; C-282/10, Dominguez, pkt 41; w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer, pkt 75.

76 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 60.

77 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 63.

78 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 64–67.

79 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 69. Zob. wyrok TS z 8.11.2016 r., C-554/14, Postępowanie karne przeciwko Atanasowi Ognyanowi, EU:C:2016:835, pkt 56; z 29.06.2017 r., C-579/15, Openbaar Ministerie przeciwko Danielowi Adamowi Popławskiemu, EU:C:2017:503, pkt 26.

80 Wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 71, 109. Jak zaznaczył TS, organy państw członkowskich, w tym sądy, są jednak zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem UE, umożliwiającej osiągnięcie rezultatu zgodnego z celem wyznaczonym w danej decyzji ramowej.

81 Zob. wyroki TS: z 29.07.2019 r., C-556/17, Alekszj Torubarov przeciwko Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2019:626, pkt 73; z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982, pkt 161; z 19.12.2019 r., C-752/18, Deutsche Umwelthilfe eV przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2019:1114, pkt 42.

W tych sprawach obowiązek niezastosowania regulacji prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym TS uznał wyraźnie w kontekście sytuacji, w której regulacja krajowa jest sprzeczna z bezpośrednio skutecznym przepisem UE. Zwraca na to uwagę M. Bobek, *Institutional...*, s. 63. Zob. także ostatnio wydany wyrok C-261/20, Thelen Technopark Berlin.

82 Zob. M. Bobek, *Institutional...*, s. 62–63; P. Craig, G. de Búrca, *EU Law...*, s. 309.

83 Zob. wyrok w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, omawiany powyżej.

Z punktu widzenia organu krajowego oznacza to ograniczenie sytuacji, w której organ ten będzie mógł, powołując się na zasadę pierwszeństwa, zapewnić skuteczność prawu unijnemu poprzez odmowę zastosowania sprzecznej z nim regulacji krajowej. Tym samym większe znaczenie przypisano roli organów prawodawczych zobowiązanych do inicjowania odpowiednich zmian ustawodawczych zmierzających do zapewnienia zgodności prawa unijnego i krajowego⁸⁴.

Ograniczenie znaczenia zasady pierwszeństwa (w omawianym kontekście: zakresu obowiązku odmowy zastosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym) w systemie zapewniania efektywności prawa unijnego oznacza jednocześnie zwiększenie roli, jaką w systemie tym odgrywać ma obowiązek wykładni zgodnej. Można argumentować, że potwierdzona tu – zgodnie z wyrokiem TS w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer – relacja instrumentów powoływania prawa unijnego, relacja prawa unijnego i krajowego oraz rola sądów krajowych w zapewnianiu efektywności prawa unijnego w porządkach krajowych oznaczała potwierdzenie zasadniczej roli obowiązku wykładni zgodnej w tych aspektach⁸⁵. Odrzucenie przez TS koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego (innymi słowy, opartej na podstawowym znaczeniu zasady pierwszeństwa) oznaczało takie ukształtowanie zakresu i sposobu ingerencji prawa unijnego w wewnętrzne porządki krajowe, w którym kluczową rolę odgrywa obowiązek wykładni zgodnej⁸⁶.

Po wyroku C-573/17, Popławski II, oraz mając na uwadze wcześniejsze orzecznictwo TS powoływane powyżej, można podjąć próbę uporządkowania zasad stosowania prawa unijnego w odniesieniu do poszczególnych źródeł prawa unijnego, przede wszystkim dyrektyw, zasad ogólnych prawa unijnego, w szczególności zawartych w przepisach KPP, oraz decyzji ramowych⁸⁷. W tym zakresie należy sformułować następujące konkluzje.

Odnosnie do dyrektyw, uznając bezpośredni skutek dyrektyw przeciwko państwu członkowskiemu (w tzw. układzie wertykalnym)⁸⁸, TS pozostaje konsekwentny w odmowie możliwości nakładania na jednostki (osoby fizyczne i prawne)

obowiązków na podstawie norm dyrektyw, które nie zostały implementowane bądź nie zostały implementowane należycie do krajowego systemu prawa. W szczególności TS odrzuca możliwość bezpośredniego powoływania nieimplementowanych bądź niewłaściwie implementowanych dyrektyw przez państwo (jego emanację) przeciwko podmiotowi prywatnemu⁸⁹, nie dopuszcza także możliwości bezpośredniego powoływania takich dyrektyw w stosunkach horyzontalnych (w relacji pomiędzy podmiotami prywatnymi)⁹⁰. Zasada ta dotyczy w szczególności powoływania przepisów dyrektywy w celu odmowy zastosowania sprzecznej z nimi regulacji prawa krajowego.

Trybunał Sprawiedliwości, odrzucając co do zasady możliwość powołania się w sporze między jednostkami na regulację nietransponowanej lub niewłaściwie transponowanej dyrektywy, dopuszcza jednocześnie w takiej konfiguracji sporu uwzględnianie przepisów dyrektywy w szczególności w następujących sytuacjach⁹¹. Po pierwsze, sąd krajowy jest zobowiązany do dokonywania wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywami. W wykonaniu tego obowiązku powinien on interpretować przepisy prawa krajowego możliwie w jak najszerszym zakresie w świetle treści i celów danej dyrektywy, tak aby doprowadzić do osiągnięcia zamierzonego przez nią rezultatu⁹². Po drugie, powołanie się na dyrektywę ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych⁹³ w sytuacji przyjęcia krajowych przepisów technicznych z naruszeniem obowiązków państw członkowskich przewidzianych w dyrektywie może skutkować odstąpieniem od zastosowania tych krajowych przepisów technicznych⁹⁴. Po trzecie, w przypadku niemożności dokonania wykładni zgodnej sąd krajowy rozstrzygający spór między jednostkami zobowiązany jest odstąpić od stosowania

84 Zob. D. Miąsik, M. Szwarc, *Primacy...*, s. 588–589.

85 Warto zauważyć, że od wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, utrwalila się praktyka powoływania przez TS obowiązku wykładni zgodnej jako „zasady wykładni zgodnej”. Zob. w tym kontekście wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 55 i powoływane tam orzecznictwo. Odnosnie do obowiązku wykładni zgodnej jako zasady prawa unijnego zob. A. Sołtys, *Obowiązek...*, s. 711–716.

86 Istotna część wyroku C-573/17, Popławski II, poświęcona była obowiązkowi zasady zgodnej, TS – po przywołaniu generalnych założeń tej koncepcji – nakreślił bardzo konkretne wskazówki interpretacyjne dla sądu krajowego mające zapewnić skuteczność prawa unijnego w tej sprawie.

87 W zakresie tych źródeł problematyka stosowania prawa unijnego wywołała (wywołuje) największe kontrowersje.

88 Tj. w sytuacji powoływania przepisów dyrektywy przez jednostkę przeciwko państwu członkowskiemu. Zob. wyrok TS z 4.12.1974 r., 41/74, Yvonne van Duyn przeciwko Home Office, EU:C:1974:133, oraz późniejsze orzecznictwo TS, w tym wyroki TS: z 19.01.1982 r., 8/81, Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, EU:C:1982:7; z 14.07.1994 r., C-91/92, Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl, EU:C:1994:292 – dalej wyrok C-91/92, Faccini Dori; z 5.04.1979 r., 148/78, Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti, EU:C:1979:110. Zob. także w nowszym orzecznictwie TS wyrok C-425/12, Portgás, pkt 24, w którym TS, powołując swoje wcześniejsze orzecznictwo, wskazał, że wśród podmiotów, przeciwko którym dopuszczalne jest powołanie się na dyrektywę, jest także podmiot, któremu – niezależnie od jego formy prawnej – na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami.

89 Zob. wyroki TS: z 8.10.1987 r., 80/86, Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV, EU:C:1987:431; z 11.06.1987 r., 14/86, Pretore di Salò przeciwko X, EU:C:1987:275; z 26.09.1996 r., C-168/95, Postępowanie karne przeciwko Luciano Arcaro, EU:C:1996:363; z 27.03.2019 r., C-545/17, Mariusz Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, EU:C:2019:260, a także wyrok w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02, Berlusconi.

90 Zob. w szczególności wyroki TS: z 26.02.1986 r., 152/84, M. H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), EU:C:1986:84, pkt 48; C-91/92, Faccini Dori, pkt 20; wyrok w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, pkt 108; C-122/17, Smith, pkt 42.

91 Zob. ich syntetyczne zestawienie w opinii C-261/20, Thelen Technopark Berlin, pkt 25–28.

92 Zob. w szczególności wyroki TS: z 10.04.1984 r., 14/83, Sabine von Colson i Elisabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1984:153, pkt 26; z 13.11.1990 r., C-106/89, Marleasing SA przeciwko La Comercial Internacional de Alimentacion SA, EU:C:1990:395, pkt 8; wyrok w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, pkt 113–114.

93 Dyrektywa Rady 83/189/EWG z 28.03.1983 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.Urz. WE L 109, s. 8); dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz.Urz. WE L 204, s. 37); dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (ujednoczenie) (Dz.Urz. UE L 241, s. 1).

94 Zob. wyroki TS: z 30.04.1996 r., C-194/94, CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL, EU:C:1996:172, pkt 48; z 26.09.2000 r., C-443/98, Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA, EU:C:2000:496, pkt 44, 50, 51. Orzecznictwo to znajduje również zastosowanie w odniesieniu do obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8.06.2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. WE L 178, s. 1). Zob. tu wyrok TS z 19.12.2019 r., C-390/18, Postępowanie karne przeciwko X, EU:C:2019:1112, pkt 100.

przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą, w sytuacji gdy wymaga tego konieczność poszanowania ogólnej zasady prawa UE, w tym skonkretyzowanej w KPP. Jak wskazywano powyżej, uzasadnieniem dla odstąpienia od stosowania przepisów krajowych nie jest jednak w takich przypadkach przepis dyrektywy, lecz ogólna zasada prawa UE, którą ten przepis dyrektywy konkretyzuje⁹⁵. Po czwarte, orzecznictwo TS dopuszcza powołanie się na dyrektywę w sytuacji tzw. triangularnej, czyli takiej, w której skutki sporu dotyczącego dyrektywy, prowadzonego w układzie wertykalnym (tj. pomiędzy jednostką a państwem), przekładają się na sytuację prawną podmiotu trzeciego⁹⁶.

W odniesieniu do przepisów KPP zaznacza się, komentując aktualny stan orzecznictwa TS, że zasadniczym warunkiem tego, aby dany przepis KPP mógł stanowić samodzielną podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniach przed sądami krajowymi, jest jego „samowykonalność”⁹⁷. Jak się zaznacza, samowykonalność pozwala odróżnić normy bezpośrednio stosowalne na poziomie konstytucyjnym od takich, które do swojej skuteczności potrzebują interwencji ustawodawcy. Tym samym samowykonalność normy pozwala uznać bezpośredni skutek horyzontalny, bez naruszania konstytucyjnego podziału kompetencji zgodnego z wolą autorów traktatów⁹⁸. Innymi słowy, dany przepis powinien być wystarczający, aby samoistnie przyznawać jednostkom prawo, na które mogą się one powoływać, w tym w sporach z innymi jednostkami. Aby to było możliwe, musi z niego wynikać prawo o charakterze zarówno imperatywnym, jak i bezwarunkowym. Ten ostatni warunek nie jest spełniony, jeśli do ustalenia treści tego prawa konieczne jest przyjęcie dalszych przepisów, czy to w prawie

UE, czy w prawie krajowym⁹⁹. W sprawie C-573/17, Popławski II, TS wyraźnie orzekł, że sąd krajowy nie jest zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa UE – od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z postanowieniem KPP, które nie wywiera bezpośredniego skutku¹⁰⁰. Warunkiem zastosowania przepisu KPP w celu wywołania horyzontalnego skutku przepisu dyrektywy jest ponadto istnienie związku pomiędzy konkretnym postanowieniem KPP a przepisem dyrektywy. Związek ten w odniesieniu do niektórych praw powinien polegać na konkretyzacji przepisu KPP przez przepis dyrektywy. Jak się zaznacza, warunek ten nie jest bezwzględny¹⁰¹.

Wreszcie, w odniesieniu do decyzji ramowych TS wyraźnie uznał, że zasada pierwszeństwa prawa UE nie nakłada na sąd krajowy obowiązku odstąpienia od stosowania przepisu prawa krajowego niezgodnego z przepisami decyzji ramowej z uwagi na to, że przepisy te nie wywierają bezpośredniego skutku. Nieimplementowana bądź niewłaściwie implementowana decyzja ramowa nie może być zatem powoływana w celu odmowy zastosowania sprzecznej z nią normy prawa krajowego. Organy państw członkowskich, w tym sądy, są jednak zobowiązane do dokonywania wykładni prawa krajowego w możliwie największym zakresie zgodnej z prawem UE, umożliwiającej osiągnięcie rezultatu zgodnego z celem wyznaczonym w danej decyzji ramowej¹⁰².

6. Konkluzje

W swoim najnowszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości po raz kolejny opowiedział się za odrzuceniem koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego i postulującej – w oparciu o zasadę pierwszeństwa – obowiązek sądu krajowego niestosowania sprzecznej z normą unijną regulacji krajowej, nawet jeżeli tej pierwszej nie można uznać za bezpośrednio skuteczną. Tym samym TS potwierdził brak akceptacji dla – postulowanego przez część doktryny oraz część rzeczników generalnych – modelu powoływania prawa unijnego opartego na podstawowym znaczeniu zasady pierwszeństwa. Stanowisko TS można odczytać jako ostateczne przesądzenie sporu o zakres i wzajemną relację pomiędzy zasadą pierwszeństwa i zasadą bezpośredniego skutku w procesie stosowania prawa. Co istotne, odrzucenie przez TS koncepcji opartej na rozróżnieniu pozytywnego i negatywnego zastosowania prawa unijnego oznaczało jednocześnie takie ukształtowanie relacji instrumentów powoływania prawa unijnego oraz relacji prawa unijnego i krajowego, w którym kluczową rolę odgrywa obowiązek wykładni zgodnej.

Jak można argumentować, omawiane stanowisko TS sformułowane w kontekście decyzji ramowych należy odczytać także

95 Zob. uwagi powyżej.

96 Zob. w szczególności wyroki TS: z 24.10.1996 r., C-72/95, Aannemersbedrijf PK. Kraaijeveld BV i in. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, EU:C:1996:404; z 7.01.2004 r., C-201/02, The Queen, na wniosek Delena Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, EU:C:2004:12.

97 Zob. opinia C-261/20, Thelen Technopark Berlin, pkt 71; opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 29.05.2018 r., sprawy połączone C-569/16 i C-570/16, Stadt Wuppertal przeciwko Marii Elisabeth Bauer i Volker Wilmeroth przeciwko Martinie Broßonn, EU:C:2018:337, pkt 80–82 – dalej opinia w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer – i powołaną tam literaturę, w szczególności K. Lenaerts, *L'invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers* [w:] *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, red. P. Gosseries, M. Morsa, Bruxelles 2015, s. 89–105; w związku z zasadą niedyskryminacji ze względu na wiek autor ten wskazuje, że „[a]naliza łączna wyroków Mangold, Küçükdeveci i AMS sugeruje, iż dopuszczalność horyzontalnego powoływania [tej zasady] opiera się, po pierwsze, na jej bezwzględnie obowiązującym charakterze [...]. Po drugie, samowykonalność wspomnianej zasady odegrała decydującą rolę w rozumowaniu Trybunału Sprawiedliwości” (s. 104 i 105). Co do samowykonalności norm dotyczących ochrony praw podstawowych zob. ponadto powoływany w opinii w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer, przypis 85, S. Van Raepenbusch, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Bruxelles 2016; w opinii tego autora, po wyroku C-176/12, Association de médiation sociale „[j]est [...] już jasno ustalone od tej pory, że normy dotyczące ochrony praw podstawowych zawarte w karcie, które spełniają warunek samowykonalności – co jest równoznaczne z uznaniem ich charakteru *self-sufficient* według klasycznej terminologii prawa międzynarodowego publicznego – mogą być powoływane samodzielnie nawet w ramach stosunków prawa prywatnego w celu wyłączenia stosowania sprzecznego z nimi przepisu prawa krajowego, jeżeli w danej sytuacji występuje łącznik z prawem Unii” (s. 487). Jak się wskazuje, „[c]harakter *self-sufficient* oznacza [...] możliwość samodzielnego stosowania przepisu prawa międzynarodowego, charakterystyczną dla właściwej mu zdolności normatywnej” – zob. J. Verhoeven, *La notion d'„applicabilité directe” du droit international*, *Revue belge de droit international*, Bruxelles 1985, s. 243–264, w szczególności s. 248.

98 Tak w kontekście zasady niedyskryminacji K. Lenaerts, *L'invocabilité...*, s. 104–105, cytowany w opinii w sprawach połączonych C-569/16 i C-570/16, Bauer, pkt 81.

99 Zob. opinia C-261/20, Thelen Technopark Berlin, pkt 71 i powoływani tam: K. Lenaerts, *The Role of the EU Charter in the Member States* [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, red. M. Bobek, J. Adams-Prassl, Hart 2020, s. 32–33; S. Prechal, *Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2020/66, s. 420. Zob. także S. Walkila, *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Groning 2016, s. 183.

100 Zob. wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 63.

101 Zob. opinia C-261/20, Thelen Technopark Berlin, pkt 72. Rzecznik generalny wskazuje, że warunek ten wydawał się odgrywać kluczowe znaczenie w starszym orzecznictwie, jak np. wyrokach: C-555/07, Küçükdeveci, pkt 21; C-441/14, DI, pkt 22, 27, 35, 38; C-122/17, Smith, pkt 48; z drugiej strony w wyroku C-684/16, Max-Planck, pkt 74 i 79, TS orzekł, że prawo do corocznego płatnego urlopu nie wymaga konkretyzacji w prawie pochodnym. Podobnie TS orzekł w wyroku C-414/16, Egenberger, pkt 78, w odniesieniu do prawa do skutecznej ochrony sądowej.

102 Zob. wyrok C-573/17, Popławski II, pkt 109, sentencja pkt 2.

w odniesieniu do innych źródeł prawa unijnego, w szczególności dyrektyw, traktatów oraz KPP. Zasada, zgodnie z którą skutek wyłączający normy prawa unijnego może mieć miejsce tylko wówczas, gdy norma ta jest bezpośrednio skuteczna, wydaje się mieć walor uniwersalny i pozostawać aktualna w kontekście wszystkich wiążących prawnie norm prawa unijnego¹⁰³.

W kontekście linii orzeczniczej TS, zasadniczej dla rekonstrukcji modelu powoływania (stosowania) prawa unijnego przed organami krajowymi, tj. stanowiska TS wyrażonego w wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, i potwierdzającym go orzecznictwie, w tym ostatnio wydanym wyroku C-573/17, Popławski II, stanowisko TS można interpretować jako wyraz określonych wyborów co do relacji między prawem unijnym i krajowym, relacji między TS i sądami krajowymi, zakresu i sposobu ingerencji prawa unijnego w wewnętrzne porządki krajowe oraz roli sądów krajowych w zapewnianiu efektywności prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych. Jak można argumentować, stanowisko TS wydaje się być determinowane „balansem wartości”, tj. wazieniem wymogu skuteczności prawa unijnego (*effet utile* prawa unijnego) oraz zasady pewności prawa¹⁰⁴. W szczególności chodzi o wypracowanie mechanizmu, który sankcjonowałby naruszenia prawa unijnego dokonywane przez państwa członkowskie, nie oddziałując jednocześnie negatywnie na interesy jednostek. W wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer, potwierdzając brak aprobaty dla horyzontalnego skutku dyrektyw oraz konsolidując i umacniając zasadę wykładni zgodnej, TS opowiedział się za urzeczywistnieniem skuteczności prawa unijnego poprzez instrument uwzględniający w większym stopniu prawo krajowe, a tym samym pewność prawa¹⁰⁵. Takie ujęcie oznaczało jednocześnie zwiększenie odpowiedzialności krajowych organów stosowania prawa za zapewnienie skuteczności prawa unijnego w drodze wykładni zgodnej. Analogicznie, w orzeczeniu C-573/17, Popławski II, w kontekście skuteczności decyzji ramowych, brak akceptacji dla uznania – w oparciu o zasadę pierwszeństwa – obowiązku sądu krajowego niestosowania sprzecznej z normą unijną regulacji krajowej, jeżeli tej pierwszej nie można uznać za bezpośrednio skuteczną, można odczytać jako brak akceptacji dla modelu, w którym naruszenia prawa unijnego

dokonywane przez państwa członkowskie (brak albo niewłaściwa implementacja decyzji ramowej) oddziaływałyby negatywnie na sytuację prawną jednostek¹⁰⁶. Można argumentować, że takie podstawy aksjologiczne są właściwym fundamentem modelu powoływania (stosowania) prawa unijnego oraz – jak można postulować – powinny wyznaczać dalszy kierunek orzecznictwa TS w tym obszarze.

Abstract

dr Agnieszka Sołtys

The author is an assistant professor at the Department of European Law, Institute of Law Studies, Polish Academy of Sciences (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5935-1396>).

Relationship Between the Principle of Direct Effect and the Principle of Primacy of European Union Law in the Light of Recent Case Law of the Court of Justice

Keywords: principle of direct effect, principle of primacy, positive and negative application of Union law, effectiveness of framework decisions, effectiveness of directives, effectiveness of EU law

The principles of direct effect and primacy of Union law are among the general principles which characterize EU law and determine the relationship between it and national law. They are of fundamental importance for clarifying the mechanisms concerning the validity and application of EU norms in national legal orders. At the same time, their relation to each other remains controversial. The question is in particular whether the obligation – arising from the principle of primacy – to refuse to apply national law which is inconsistent with EU law (the Simmenthal principle) is valid only if the norm of EU law is directly effective. This doubt has been finally resolved by recent case law of the Court of Justice of the European Union. The Court once again supported rejection of a concept based on the distinction between the positive and negative application of EU law, in which concept, on the basis of the principle of primacy, an obligation is postulated for the national court not to apply national rules that conflict with an EU rule, even if the latter cannot be regarded as directly effective. It can be argued that the principle whereby the exclusionary effect of a norm of EU law can only occur if that norm is directly effective has universal application and remains valid for all legally binding norms of EU law.

Bibliografia / References

- Alter K., *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford 2001.
- Arnulf A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 2006.
- Baran M., *Dyrektywa [w:] System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 1, *Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Warszawa 2020.
- Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony [w:] Księga jubileuszowa profesora Zdzisława Brodeczkiego*, red. W. Adamczak, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. 25.

103 Zob. orzeczenia analizowane powyżej w pkt 5 opracowania.

104 Zob. w kontekście wyroku w sprawach połączonych C-397/01 do C-403/01, Pfeiffer – V. Skouris, *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, „European Business Law Review” 2006/2, s. 241, 249. Szerzej na ten temat A. Sołtys, *Obowiązek...*, s. 150, 163–164.

105 Zob. V. Skouris, *Effet...*, s. 250. Warto w tym miejscu odnotować, że stanowisko TS nie jest satysfakcjonujące z punktu widzenia proponentów horyzontalnego skutku dyrektyw. Inaczej oceniają oni w szczególności skutek odzuczenia horyzontalnego skutku dyrektyw dla sytuacji prawnej jednostki, kwestionując podnoszony tu dla poparcia stanowiska TS argument nawiązujący do pewności prawa – zob. w szczególności P. Craig, *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, „European Law Review” 2009/3, s. 360–364; G. de Búrca, *Giving Effect to European Community Directives*, „The Modern Law Review” 1992/2, s. 227 i n.; J. Stuyck, P. Wytinck, *Case C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentación SA, Judgment of 13 November 1990 (Sixth chamber)*, „Common Market Law Review” 1991/1, s. 210, 213–214, 216; B. Mestre, „Mono Car Styling”: collective employee representation as a duty? („Mono Car Styling SA, in liquidation v Dervis Odemis and Others”, ECJ (Fourth Chamber), judgment of 16 July 2009, C-12/08, „European Law Reporter” 2010/22, s. 38–44. Zob. także opinię rzecznika generalnego van Gervena z 26.01.1993 r., C-271/91, M. Helen Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, EU:C:1993:30, pkt 12 oraz opinię rzecznika generalnego Jacobsa z 27.01.1994 r., C-316/93, Nicole Vaneetveld przeciwko SA Le Foyer i SA Le Foyer przeciwko Fédération des mutualités socialistes et syndicales de la province de Liège, EU:C:1994:32, pkt 31. Odnośnie do szczegółowego zestawienia tych argumentów i ich oceny zob. A. Sołtys, *Obowiązek...*, s. 370–378.

106 Zob. w tym względzie konstrukcję prawną decyzji ramowych (art. 34 ust. 2 lit. b zd. 3 TUE w brzmieniu przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony) – analogiczną do konstrukcji prawnych dyrektyw (art. 288 TFUE).

- Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2006.
- Bobek M., *Institutional Report* [w:] *National Courts and the Enforcement of EU Law. The Pivotal Role of National Courts in the EU Legal Order. The XXIX FIDE Congress in The Hague, 2020 Congress Publications*, t. 1, red. M. Botman, J. Langer, Hague 2020.
- Brzeziński P., *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Búrca G. de, *Giving Effect to European Community Directives*, „The Modern Law Review” 1992/2.
- Claes M., *The National Courts’ Mandate in the European Constitution*, Oxford–Portland–Oregon 2006.
- Craig P., *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, „European Law Review” 2009/3.
- Craig P., Búrca G. de, *EU Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford 2020.
- Dougan M., *When Worlds Collide! Competing Visions of the Relationship between Direct Effect and Supremacy*, „Common Market Law Review” 2007/4.
- Figuroa Regueiro P.V., *Invocability of Substitution and Inviolability of Exclusion: Bringing Legal Realism to the Current Developments of the Case-Law of „Horizontal” Direct Effect of Directives*, „Jean Monnet Working Paper” 2002/7.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Lenaerts K., *L’invocabilité du principe de non-discrimination entre particuliers* [w:] *Le droit du travail au XXI^e siècle. Liber Amicorum Claude Wantiez*, red. P. Gosseries, M. Morsa, Bruxelles 2015.
- Lenaerts K., *The Role of the EU Charter in the Member States* [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights in the Member States*, red. M. Bobek, J. Adams-Prassl, Hart 2020.
- Lenaerts K., Corthaut T., *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*, „European Law Review” 2006/3.
- Lenaerts K., Corthaut T., *Towards an Internally Consistent Doctrine on Invoking Norms of EU Law* [w:] *The Coherence of EU Law*, red. S. Prechal, B. van Roermund, Oxford 2008.
- Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *The constitutional allocation of powers and general principles of EU law*, „Common Market Law Review” 2010/6.
- Lenz M., Sif Tynes D., Young L., *Horizontal What? Back to Basis*, „European Law Review” 2000, t. 25.
- Mestre B., „Mono Car Styling”: *collective employee representation as a duty?* („Mono Car Styling SA, in liquidation v Dervis Odemis and Others”, ECJ (Fourth Chamber), judgment of 16 July 2009, C-12/08, „European Law Reporter” 2010/22.
- Miąsik D., *Zapewnienie skuteczności wyrokom Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej poprzez odmowę zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym* [w:] *Zapewnienie efektywności orzeczeń sądów międzynarodowych w polskim porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Miąsik D., *Zasady prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 3, Europeizacja prawa administracyjnego, Warszawa, 2014.
- Miąsik D., Szwarc M., *Primacy and direct effect – still together: Popławski II*, „Common Market Law Review” 2021/2.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000.
- Mik C., *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1998/1.
- Póltorak N., *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010.
- Prechal S., *Direct Effect Reconsidered, Redefined and Rejected* [w:] *Direct Effect. Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine*, red. J.M. Prinszen, A. Schrauwen, Gröningen 2002.
- Prechal S., *Direct Effect, Indirect Effect, Supremacy and the Evolving Constitution of the European Union* [w:] *The Fundamentals of EU Law Revisited*, red. C. Barnard, Oxford 2007.
- Prechal S., *Directives in EC Law*, Oxford 2005.
- Prechal S., *Does Direct Effect Still Matter?*, „Common Market Law Review” 2000/5.
- Prechal S., *Horizontal direct effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, „Revista de Derecho Comunitario Europeo” 2020/66.
- Raepenbusch S. Van, *Droit institutionnel de l’Union européenne*, Bruxelles 2016.
- Ruffert M., *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, „Common Market Law Review” 1997/2.
- Simon D., *La Directive Européenne*, Dalloz, Paris 1997.
- Skouris V., *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, „European Business Law Review” 2006/2.
- Sołtys A., *Cechy i charakter prawa Unii Europejskiej* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, red. A. Wróbel, t. 1, Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej, red. S. Biernat, Warszawa.
- Sołtys A., *Obowiązek wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym jako instrument zapewniania efektywności prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2015.
- Stuyck J., Wytinck P., *Case C-106/89, Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA, Judgment of 13 November 1990 (Sixth chamber)*, „Common Market Law Review” 1991/1.
- Szpunar M., *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.
- Tridimas T., *Black, white and shades of grey: Horizontality of directives revisited*, „Yearbook of European Law” 2002/1.
- Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, Oxford 2006.
- Verhoeven J., *La notion d’„applicabilité directe” du droit international*, *Revue belge de droit international*, Bruxelles 1985.
- Walkila S., *Horizontal Effect of Fundamental Rights in EU Law*, Groning 2016.
- Witte B. de, *Direct Effect, Primacy and the Nature of the Legal Order* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 2011.
- Witte B. de, *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order* [w:] *The Evolution of EU Law*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford 1999.
- Wójtowicz K., *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004/2.
- Wróbel A., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. 1, Kraków 2005.
- Wróbel A., *Źródła prawa Wspólnot Europejskich i prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 1, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- Zawidzka A., *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich* [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Zawidzka A. [w:] *Ustrój Unii Europejskiej*, t. 1, red. J. Barcz, Warszawa 2010.