

PAULINA BOŃCZYK

Wyższa Szkoła Prawa we Wrocławiu  
<https://orcid.org/0000-0001-9399-0434>  
1121@prawowroclaw.edu.pl

## Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w praktyce orzeczniczej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w latach 2006–2020

**Questions to the Court of Justice of the European Union in the jurisprudence practice of the Provincial Administrative Court in Wrocław between 2006-2020**

**Abstract:** The paper deals with the issue of questions referred to the Court of Justice of the European Union by the Provincial Administrative Court in Wrocław. The general essence of the questions for preliminary rulings is presented and the key elements in the judicial-administrative proceedings. Then the questions referred for a preliminary ruling by this court are discussed in terms of the content of the questions, the suspension of proceedings, and the impact of the ruling issued by the CJEU on the ruling ending the administrative court proceedings. An analysis is also made of these questions in terms of statistics against all national courts of the Republic of Poland and with the courts of all Member States of the European Union.

**Keywords:** question for a preliminary ruling, administrative court, Provincial Administrative Court in Wrocław

### Wprowadzenie

Pytania prejudycjalne to wnioski kierowane przez sądy państw członkowskich do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>1</sup> w celu wydania orzeczenia wstępnego, niezbędnego do wyjaśnienia zawisłej sprawy przed sądem krajowym<sup>2</sup>. Należy zauważyć, że interpretacja pojęcia sądu państwa członkowskiego należy do właściwości prawa unijnego, a nie prawa danego państwa<sup>3</sup>. Podstawą prawną niniejszego zagadnienia jest art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>4</sup>. Ponadto

<sup>1</sup> Dalej: TSUE.

<sup>2</sup> R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych z Trybunałem Sprawiedliwości*, [w:] M. Kening-Witkowska et al. (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 438.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 440. O pojęciu sądu w rozumieniu prawa unijnego zob. m.in. wyrok Trybunału z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie C-24/92 *Pierre Corbiau versus Administration des contributions*, EU:C:1993:118, pkt. 15; wyrok Trybunału z dnia 9 października 2014 r. w sprawie C-222/13 *TDC A/S versus Erhvervsstyrelsen*, EU:C:2014:2265, pkt. 27; wyrok Trybunału z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-394/11 *Waleri Chariew Below versus CEZ Elektro Bylgarija AD i in.*, EU:C:2013:48, pkt. 38; wyrok Trybunału z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-196/09 *Paul Miles i in. versus Écoles européennes*, EU:C:2011:388, pkt. 37.

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U.UE C 326 z 26.10.2012), dalej: TFUE.

postępowanie prejudycjalne regulowane jest przez regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>5</sup>, zalecenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>6</sup>, a także inne dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz na stronie internetowej TSUE<sup>7</sup>.

Od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, tj. 1 maja 2004 roku, polskie sądy stały się kompetentne do zadawania pytań prejudycjalnych<sup>8</sup>. Nie budzi zatem wątpliwości dopuszczalność zadawania pytań także przez sądy administracyjne, a więc również przez Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu<sup>9</sup>. Jak się przy tym okazuje, większość pytań prejudycjalnych zadawanych przez polskie sądy krajowe stanowi rezultat działania właśnie sądów administracyjnych<sup>10</sup>. Od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej do końca 2021 roku WSA we Wrocławiu skierował do TSUE łącznie dziewięć pytań prejudycjalnych. Do 2020 roku WSA we Wrocławiu zadał zaś łącznie 8 pytań prejudycjalnych<sup>11</sup>, które są przedmiotem analizy w niniejszym artykule ze względu na dostępne dane statystyczne z tego okresu. Pierwsze pytanie zostało skierowane w grudniu 2006 roku. We wszystkich toczących się postępowaniach, w których skierowano pytanie prejudycjalne do TSUE, przedmiotem sprawy była tematyka z zakresu prawa podatkowego. Przedmiotem niniejszego opracowania jest wykazanie, w jaki sposób orzeczenie wydane przez TSUE, będące następstwem pytania prejudycjalnego, wpływa na orzeczenie kończące postępowanie sądowe. Analizy zatem wymaga praktyka WSA we Wrocławiu w kwestii przedmiotu zadawanych pytań prejudycjalnych, dotyczącego różnorodnej materii z zakresu prawa podatkowego, instytucja zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego i jego zmiana na przestrzeni wskazanego okresu oraz wpływ orzeczenia wydanego przez TSUE, będącego następstwem pytania prejudycjalnego, na orzeczenie kończące postępowanie sądowoadministracyjne w sprawie.

<sup>5</sup> Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Dz.U.UE L 265 z 29.09.2012).

<sup>6</sup> Zalecenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U.UE C 380 z 8.11.2019).

<sup>7</sup> Zob. szerzej: M. Wąsek-Wiaderek, *Postępowanie prejudycjalne przed ETS*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 63-64.

<sup>8</sup> Zob. B. Łukańko, *Pytanie prejudycjalne w sprawie sądowoadministracyjnej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2020, nr 50, s. 255.

<sup>9</sup> Dalej: WSA we Wrocławiu.

<sup>10</sup> R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, op. cit., s. 445. Zob. B. Łukańko, *Pytanie prejudycjalne...*, op. cit., s. 259. O statystykach zadawanych pytań prejudycjalnych przez polskie sądy krajowe zob. szerzej m.in.: N. Kowalonek, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w polskiej praktyce wymiaru sprawiedliwości w latach 2005-2009*, Toruń 2011, s. 46-56; J. Barcik, *Pytania prejudycjalne polskich sądów*, „Iustitia” 2013, nr 3, s. 1-3.

<sup>11</sup> Dane pochodzą ze strony internetowej Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, stan na 11 lutego 2022 roku, <http://bip.wroclaw.wsa.gov.pl/81/pytania-prejudycjalne.html> [dostęp: 11.02.2022].

## 1. Istota pytania prejudycjalnego

Celem wprowadzenia instytucji pytań prejudycjalnych jest zapewnienie jednolitości wykładni przepisów prawa unijnego. W tym zakresie przede wszystkim wymagają podkreślenia zasada pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym i zasada skutku bezpośredniego, które zostały ukształtowane przez orzeczenia wydane właśnie w tym trybie. Ponadto zaakcentowania wymaga także chęć usprawnienia współpracy oraz szeroko rozumiany rozwój prawa unijnego<sup>12</sup>.

Przed wszystkim wskazać należy na zakres przedmiotowy zadawanych pytań prejudycjalnych. Mogą one dotyczyć wykładni prawa pierwotnego oraz wykładni i ważności prawa pochodnego Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Istotne jest także doprecyzowanie, że nie każdy sąd będzie uprawniony do wystosowania takiego pytania. Obligatoryjność kierowania pytaniem pojawia się, gdy orzeczenie wydane przez sąd krajowy nie podlega dalszemu zaskarżeniu<sup>14</sup>. Jednakże i ta zasada ma pewne wyjątki. Obowiązek zadania pytania nie występuje w sytuacjach, kiedy poruszana kwestia w sprawie, mogąca być przedmiotem pytania do TSUE, nie ma decydującego znaczenia dla rozstrzygnięcia. Ponadto wskazać należy także na sytuację, kiedy wykładnia prawa unijnego według sądu krajowego nie budzi wątpliwości (*acte clair*) oraz gdy dane zagadnienie zostało już przez TSUE w sposób wyczerpujący opracowane (*acte éclairé*)<sup>15</sup>. Zatem sądy niższej instancji, od których orzeczeń można się odwołać, obowiązkom takim nie podlegają. Pojawia się jednak wyjątek w sytuacji kwestionowania ważności aktów instytucji unijnych oraz podzielenia tego zastrzeżenia przez sąd krajowy. W takim przypadku sąd zobowiązany jest do zadania pytania preju-

<sup>12</sup> A. Kustra, *The first preliminary questions to the court of Justice of the European Union referred by Italian Corte Costituzionale, Spanish Tribunal Constitucional and French Conseil Constitutionnel*, „Comparative Law Review” 2013, nr 16, s. 160. Zob. J. Hałub, *Pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 2007, vol. 14, s. 75; wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1981 r. w sprawie 244/80 *Pasquale Foglia versus Mariella Novello*, EU:C:1981:302, pkt. 14; wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 *Flaminio Costa versus ENEL*, EU:C:1964:66; wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA*, EU:C:1978:49.

<sup>13</sup> A. Kustra, *The first preliminary questions...*, op. cit., s. 457.

<sup>14</sup> R. Ostrihansky, *Współpraca sądów krajowych...*, op. cit., s. 457. Zob. wyrok Trybunału z dnia 4 października 2018 r. w sprawie C-416/17 *Komisja Europejska versus Republika Francuska*, EU:C:2018:811, pkt 101.

<sup>15</sup> W. Kowalski, *Pytanie prejudycjalne sądu administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, 2020, <https://www.lex.pl/pytanie-prejudycjalne-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej,8053.html> [dostęp: 23.02.2022]. Zob. szerzej: M. Navrátilová, *The preliminary ruling before the constitutional courts*, Brno 2012; A. Limante, *Recent Developments in the Acte Clair Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach*, „Journal of Common Market Studies” 2016, vol. S4, nr 6, s. 1384-1397; O. Torres Rodriguez, „Acte clair” doctrine and the literal interpretation of European Union Law by National Courts, 2019 <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:221482> [dostęp: 23.02.2022]; E. Wojtaszek-Mik, *Przesłanki odstąpienia przez sąd krajowy od zadania pytania prejudycjalnego*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 45-49.

dycjalnego. Ponadto taki obowiązek jest aktualny, nawet w sytuacji wcześniejszego stwierdzenia nieważności analogicznych przepisów<sup>16</sup>.

Pytanie prejudycjalne może zostać skierowane na każdym etapie postępowania. Jednakże konieczne jest określenie przez sąd krajowy dokładnych ram faktycznych i prawych problemu. Sugeruje się, aby niniejsza czynność miała miejsce po przesłuchaniu obydwu stron postępowania. Sprowadza się to do oczywistego wniosku, że TSUE, by mógł dokonać wykładni, potrzebuje niezbędnych informacji w sprawie<sup>17</sup>.

Ustawa z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>18</sup> nie zawiera kompleksowej regulacji odnoszącej się *stricte* do kierowania pytań prejudycjalnych. Pojawiają się w nauce prawa różne poglądy dotyczące podstawy do kierowania takich pytań. Stosownie do art. 187 p.p.s.a., jeżeli przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej pojawi się zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, Naczelny Sąd Administracyjny skieruje sprawę do rozstrzygnięcia powiększonemu składowi sędziów tego Sądu<sup>19</sup>. Według poglądów wyrażonych w doktrynie niniejsza instytucja znajduje odpowiednie zastosowanie w przypadku pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE<sup>20</sup>. Pojawiają się także poglądy zaprzeczające odpowiednie zastosowanie wyżej wskazanych przepisów<sup>21</sup>. Należy zaznaczyć, że stanowisko doktryny o odpowiednim zastosowaniu przepisów z art. 187 p.p.s.a. jest trafne, gdyż negowanie niniejszego poglądu mogłoby doprowadzić do twierdzenia o zupełnej niemożności skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE przez polskie sądy administracyjne oraz tym samym do niezgodności z prawem unijnym<sup>22</sup>. Z kolei pod względem formalnym zaznaczyć należy, że sądy administracyjne kierują pytania prejudycjalne

<sup>16</sup> P. Bańczyk, *Dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] A. Frąckowiak-Adamska, P. Bańczyk, *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 82. Zob. wyrok Trybunału z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-461/03 *Gaston Schul Douane-expéditeur BV versus Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, EU:C:2005:742, pkt 20.

<sup>17</sup> A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020, s. 461. Zob. wyrok Trybunału z dnia 19 września 2006 r. w sprawie C-506-04 *Graham J. Wilson versus Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, EU:C:2006:587, pkt 38-39; wyrok Trybunału z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C-67/96 *Albany International BV versus Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*, EU:C:1999:430, pkt 39; wyrok Trybunału z dnia 26 stycznia 1993 r. w sprawach połączonych od C 320/90 do C 322/90 *Telemarsicabruzzo SpA i inni versus Circostel, Ministero delle Poste e Telecomunicazioni i Ministero della Difesa*, EU:C:1993:26, pkt 6-7.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 329), dalej: p.p.s.a.

<sup>19</sup> R. Talaga, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych*, „Studia Europejskie” 2010, nr 1, s. 97-99.

<sup>20</sup> Ibidem, s. 98-99. Zob. A. Wróbel, *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 37.

<sup>21</sup> R. Talaga, *Pytania prejudycjalne...*, op. cit., s. 99. Zob. M. Kulikowska, *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006, nr 1/2, s. 31.

<sup>22</sup> Zob. wyrok Trybunału z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18 *A.B. i in. versus Krajowa Rada Sądownictwa*, EU:C:2021:153, pkt 140-150.

w formie postanowienia, opierając się na art. 160 p.p.s.a., który stanowi, że jeśli ustawa nie przewiduje wydania wyroku, to sąd wydaje orzeczenie w formie postanowienia<sup>23</sup>.

Postępowanie sądownoadministracyjne zostaje zawieszona z uwagi na pojawienie się przeszkody, która uniemożliwia czasowo prowadzenie dalszego postępowania. Zgodnie z treścią art. 124 § 1 pkt. 5 p.p.s.a. zawieszenie postępowania następuje obligatoryjnie na mocy orzeczenia sądu w przypadku przedstawienia pytania prawnego TSUE<sup>24</sup>. Zaakcentowania wymaga, że powyższa podstawa prawna obowiązuje od 10 kwietnia 2010 roku, zatem wcześniej postępowanie sądownoadministracyjne, w przypadku skierowania pytania prejudycjalnego do TSUE, sąd zawieszał na mocy art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który stanowi o fakultatywnym zawieszeniu postępowania<sup>25</sup>. Zauważenia wymaga także ówczesny art. 234 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>26</sup>, aktualny art. 267 TFUE oraz ewentualne zawieszenie postępowania na jego mocy w przypadku, gdyby prawo państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie przewidywało takiej instytucji. Pomimo że powyższy artykuł TFUE nie wskazuje wprost, że postępowanie przed sądem krajowym winno ulec zawieszeniu, to mając na względzie cel samej procedury orzeczenia wstępnego, dalsze postępowanie przed sądem krajowym nie powinno się toczyć z uwagi na czasową przeszkodę, zatem należałoby zastosować instytucję zawieszenia postępowania<sup>27</sup>. Od dnia uprawomocnienia się orzeczenia kończącego postępowanie przed TSUE sąd ma obowiązek podjąć z urzędu zawieszona postępowanie. Nie powoduje to jednak ograniczenia, że postępowanie przed sądem krajowym nie może zostać podjęte wcześniej. Podjęcie postępowania jest zależne od okoliczności w danym stanie faktycznym<sup>28</sup>.

Orzeczenie TSUE jest wiążące dla sądu krajowego, który wystąpił z pytaniem prejudycjalnym w danej sprawie. Niejednoznaczne jest natomiast czy inny sąd

<sup>23</sup> Ibidem. Zob. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 września 2020 r., VI SA/Wa 235/20, LEX nr 3112389; postanowienie WSA w Gliwicach z dnia 4 listopada 2019 r., I SA/Gl 495/19, LEX nr 2743427; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r., I Sa/Wr 295/19, LEX nr 2691246; postanowienie WSA w Kielcach z dnia 12 października 2017 r., II SA/Ke 337/17, LEX nr 2395809; postanowienie WSA w Szczecinie z dnia 29 maja 2014 r., I SA/Sz 1536/13, LEX nr 1476236; postanowienie NSA z dnia 17 sierpnia 2012 r., I FSK 1612/11, LEX nr 1333765.

<sup>24</sup> B. Adamiak, *Postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2020, s. 607-608. Zob. postanowienie NSA z dnia 16 października 2018 r., II GSK 843/17, LEX nr 2580070; wyrok NSA z dnia 19 marca 2019 r., II OSK 1175/17, LEX nr 2642995.

<sup>25</sup> M. Niezgódka-Medek, *Komentarz do art. 124 i 125*, [w:] B. Dauter, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, wyd. II, Lex/el 2021. Zob. M. Domańska, *Wystąpienie sądu krajowego z pytaniem prejudycjalnym w sprawach administracyjnych*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 110-112.

<sup>26</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U.UE C 321E z 29.12.2006), dalej: WE.

<sup>27</sup> K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 349.

<sup>28</sup> B. Adamiak, *Postępowanie...*, op. cit., s. 607-608.



krajowy w podobnych sprawach jest związany takim orzeczeniem<sup>29</sup>. Orzeczenie TSUE, dokonujące wykładni prawa unijnego, jest wiążące w innych podobnych sprawach dla wszystkich organów państwa w ramach ich kompetencji. Wobec wielu spostrzeżeń najtrafniejszy wydaje się pogląd, że orzeczenie TSUE nie ma cechy skuteczności *erga omnes*, aczkolwiek wykracza poza *inter partes*. Wobec niniejszego należy mówić o pośrednim skutku *erga omnes*<sup>30</sup>. Można więc zaakcentować, że wydane orzeczenie przez TSUE, będące następstwem pytania prejudycjalnego zadane przez WSA we Wrocławiu, w konsekwencji przekłada się na wydane orzeczenie kończące postępowanie.

## 2. Praktyka Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu

Dokonując analizy praktyki orzeczniczej WSA we Wrocławiu, należy podkreślić trzy aspekty. Pierwszy odnosi się do treści pytania będącego w zakresie prawa podatkowego, kolejny do instytucji zawieszania postępowania sądownoadministracyjnego z uwagi na zadane pytanie prejudycjalne, natomiast ostatni do wpływu wydanego orzeczenia przez TSUE na rozstrzygnięcie sprawy. Ważna jest zatem analiza każdego z tych postępowań pod trzema względami w celu podsumowania istoty zadawanych pytań prejudycjalnych przez WSA we Wrocławiu.

Pierwsze pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu skierował do TSUE postanowieniem z dnia 22 grudnia 2006 r. w sprawie I SA/Wr 1238/06<sup>31</sup>. Przed sądem krajowym toczył się spór w przedmiocie zwrotu nadwyżki podatku od wartości dodanej zapłaconego przez skarżącą. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył wykładni art. 5 akapit trzeci WE w związku z art. 2 pierwszej dyrektywy Rady 67/227/EWG<sup>32</sup> zmienionej szóstą dyrektywą Rady 77/388/EWG oraz art. 18 ust. 4 szóstej dyrektywy 77/388, zmienionej dyrektywą Rady 2005/92/WE z dnia 12 grudnia 2005 r.<sup>33</sup> Jednocześnie wniosek obejmował wykładnię art. 27

<sup>29</sup> E. Wojtaszek-Mik, *Charakter i skutki orzeczenia prejudycjalnego*, [w:] M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2007, s. 80-82.

<sup>30</sup> A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej...*, op. cit., s. 470-471. Zob. m.in. wyrok Trybunału z dnia 13 stycznia 2004 r. w sprawie C-453/00 *Kühne & Heitz NV versus Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, EU:C:2004:17, pkt. 20-28; wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2019 r. w sprawach C-585/18, C-624/18 i C-625/18 *Krajowa Rada Sądownictwa versus Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego*, EU:C:2019:982, pkt 112, CBOSA.

<sup>31</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 22 grudnia 2006 r., I SA/Wr 1238/06.

<sup>32</sup> Pierwsza dyrektywa Rady 67/227/EWG z dnia 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych (Dz.U. UE L Nr 71, s. 1301 z późn zm.).

<sup>33</sup> Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoczona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145, s. 1).

ust. 1 szóstej dyrektywy. W dniu 10 lipca 2008 roku TSUE wydał wyrok w powyższej sprawie zarejestrowanej pod sygn. C-25/07<sup>34</sup>, w którym dokonał wykładni wskazanych zagadnień. Postanowieniem z 4 sierpnia 2008 roku sąd z urzędu podjął niniejsze postępowanie<sup>35</sup>. Kolejno wyrokiem z 29 września 2008 roku WSA we Wrocławiu rozstrzygnął sprawę, uchylając decyzję wydaną przez Dyrektora Izby Skarbowej we Wrocławiu<sup>36</sup>.

Kolejne pytanie prejudycjalne WSA we Wrocławiu skierował do TSUE niespełna rok po skierowaniu pierwszego takiego pytania, postanowieniem z 3 października 2007 roku w sprawie I SA/Wr 971/07. Zawisła sprawa przed wskazanym sądem dotyczyła możliwości obniżenia podatku dochodowego o kwotę składek na ubezpieczenie zdrowotne zapłaconych przez skarżącego w innym państwie członkowskim. Pytanie prejudycjalne dotyczyło wykładni art. 12 i 39 WE<sup>37</sup>. TSUE zarejestrował sprawę pod sygn. C-544/7 oraz wyrokiem z 25 sierpnia 2009 roku dokonał rozstrzygnięcia wątpliwych kwestii podniesionych przez polski sąd<sup>38</sup>. W rezultacie wyrokiem z 1 czerwca 2009 roku w przedmiotowej sprawie pod nową sygn. I SA/Wr 946/09 WSA we Wrocławiu uchylił zaskarżoną decyzję<sup>39</sup>.

Postanowieniem z 4 czerwca 2014 roku WSA we Wrocławiu, w sprawie I SA/Wr 562/14, skierował pytanie prejudycjalne do TSUE oraz zawiesił toczące się postępowanie. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczył wykładni art. 2 ust. 3, art. 5 i art. 21 ust. 4 dyrektywy Rady 2003/96/WE<sup>40</sup>, a także zasady proporcjonalności. Wniosek został złożony w ramach toczącego się sporu w przedmiocie odmowy skorzystania przez spółkę ze stawki podatku akcyzowego mającej zastosowanie do paliw do ogrzewania z powodu braku złożenia w terminie miesięcznego zestawienia oświadczeń, według których nabywane wyroby są przeznaczone do celów opałowych<sup>41</sup>. Rozstrzygnięcie TSUE nastąpiło wyrokiem z 2 czerwca 2016 roku w sprawie pod sygn. akt C-418/14<sup>42</sup>. Wyrokiem z 14 września 2016 roku WSA we Wrocławiu, pod nową sygn. I SA/Wr 888/16, uchylił zaskarżoną decyzję<sup>43</sup>.

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-25/07 *Alicja Sosnowska versus Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu*, EU:C:2008:395.

<sup>35</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 4 sierpnia 2008 r., I SA/Wr 1238/06, LEX nr 2938712.

<sup>36</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 września 2008 r., I SA/Wr 1238/06, LEX nr 491492.

<sup>37</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2007 r., I SA/Wr 971/07, LEX nr 325573.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału z dnia 1 czerwca 2009 r. w sprawie C-544/07 *Uwe Rüffler versus Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu*, EU:C:2009:258.

<sup>39</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 1 czerwca 2009 r., I SA/Wr 946/09, LEX nr 575022.

<sup>40</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. z 2003 r., L 283, s. 51 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 1, s. 405), zmienionej dyrektywą Rady 2004/75/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r., L 195, s. 31 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 9, t. 2, s. 21).

<sup>41</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 4 czerwca 2014 r., I SA/Wr 562/14, LEX nr 1648567.

<sup>42</sup> Wyrok Trybunału z dnia 2 czerwca 2016 r. w sprawie C-418/14 *ROZ-SWIT Zakład Produkcji i Handlowo-Usługowy H.C. A.P spółka jawna versus Dyrektor Izby Celnej we Wrocławiu*, EU:C:2016:400.

<sup>43</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 września 2016 r., I SA/Wr 888/16, LEX nr 2135970.

Kolejnym postanowieniem z 10 lipca 2017 roku w sprawie I SA/Wr 123/17 WSA we Wrocławiu wniósł o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 168 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE<sup>44</sup>. Wniosek ten został złożony w ramach sporu w przedmiocie wniosku o wydanie indywidualnej interpretacji podatkowej dotyczącej prawa do odliczenia podatku od wartości dodanej (VAT) związanego z nabyciem towarów i usług przez skarżącego w celu prowadzenia zarówno działalności gospodarczej, opodatkowanej VAT, jak i działalności niemającej charakteru gospodarczego, która nie wchodzi w zakres stosowania VAT<sup>45</sup>. TSUE wyrokiem z 8 maja 2019 roku w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt C-566/17 dokonał wykładni wyższej wskazanych przepisów<sup>46</sup>. W konsekwencji WSA we Wrocławiu wyrokiem z 10 lipca 2019 roku oddalił w całości złożoną skargę<sup>47</sup>.

W 2018 roku WSA we Wrocławiu skierował łącznie dwa pytania prejudycjalne. Postanowieniem z 25 kwietnia 2018 roku WSA we Wrocławiu w sprawie I SA/Wr 257/18 skierował do TSUE wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 168, art. 178 lit. a) i art. 226 pkt 6 dyrektywy Rady 2006/112/WE, a także zasad neutralności podatkowej oraz proporcjonalności. Wniosek ten został złożony w ramach toczącego się sporu dotyczącego prawa spółki do odliczenia należnego lub zapłaconego podatku od wartości dodanej (VAT)<sup>48</sup>. Rozstrzygnięcie kwestii spornej nastąpiło postanowieniem TSUE z 13 grudnia 2018 roku, sygn. akt C-491/18<sup>49</sup>. W odróżnieniu od pozostałych orzeczeń, w tej sprawie TSUE orzekł w formie postanowienia. Wskazano wówczas, że zgodnie z art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odpowiedź na pytanie prejudycjalne można wywieść w sposób jednoznaczny z orzecznictwa, TSUE może w każdej chwili, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, orzec w formie postanowienia z uzasadnieniem<sup>50</sup>. Po rozważeniu wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 28 marca 2019 roku uchylił zaskarżoną decyzję pierwszej i drugiej instancji<sup>51</sup>.

Kolejnym postanowieniem z 6 czerwca 2018 roku w sprawie I SA/Wr 286/18 WSA we Wrocławiu skierował wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącym wykładni art. 44 dyrektywy Rady 2006/112/WE oraz art. 11

<sup>44</sup> Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U., L 347, s. 1).

<sup>45</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2017 r., I SA/Wr 123/17, LEX nr 2331163.

<sup>46</sup> Wyrok Trybunału z dnia 8 maja 2019 r. w sprawie C-566/17 *Związek Gmin Zagłębia Miedziowego w Polkowicach versus Szef Krajowej Administracji Skarbowej*, LEX nr 2653649, EU:C:2019:390.

<sup>47</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 lipca 2019 r., I SA/Wr 123/17, LEX nr 2331163.

<sup>48</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 25 kwietnia 2018 r., I SA/Wr 257/18, LEX nr 2493612.

<sup>49</sup> Postanowienie Trybunału z dnia 13 grudnia 2018 r. w sprawie C-491/18 *Mennica Wroclawska sp. z o.o. versus Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, EU:C:2018:1042.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pkt. 26.

<sup>51</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 28 marca 2019 r., I SA/Wr 257/18, LEX nr 2975078.



ust. 1 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011<sup>52</sup>. Wniosek ten został złożony w ramach zawisłego sporu przed niniejszym sądem dotyczącym decyzji organu w przedmiocie zapłaty zaległego od spółki podatku od wartości dodanej (VAT)<sup>53</sup>. TSUE dokonał wykładni niniejszych przepisów wyrokiem z 7 maja 2020 roku w sprawie zarejestrowanej pod sygn. akt C-547/18<sup>54</sup>. Na skutek powyższego rozstrzygnięto sprawę wyrokiem z 10 września 2020 roku, uchylając zaskarżoną decyzję<sup>55</sup>.

W 2019 roku WSA we Wrocławiu skierował do TSUE także dwa pytania prejudycjalne. Pierwsze zostało skierowane postanowieniem z 19 czerwca 2019 roku w sprawie I SA/Wr 295/19 toczącej się w przedmiocie interpretacji indywidualnej dotyczącej opodatkowania podatkiem od wartości dodanej (VAT) opłat uiszczonych na rzecz jednostki samorządu terytorialnego w związku z przekształceniem prawa użytkowania wieczystego nieruchomości w prawo pełnej własności z mocy prawa<sup>56</sup>. Niniejsze pytanie dotyczyło wykładni art. 2 ust. 1 lit. a), art. 9 ust. 1, art. 13 ust. 1 oraz art. 14 ust. 1 i ust. 2 lit. a) dyrektywy Rady 2006/112/WE. Wyrokiem z 25 lutego 2021 roku w sprawie C-604/19<sup>57</sup> TSUE dokonał wykładni wskazanych przepisów, co w konsekwencji przełożyło się na wydanie wyroku 13 maja 2021 roku przez WSA we Wrocławiu w przedmiocie oddalenia skargi<sup>58</sup>. Drugie pytanie prejudycjalne zostało natomiast skierowane postanowieniem z 3 października 2019 roku w sprawie I SA/Wr 448/19 toczącej się w związku z nałożeniem sankcji administracyjnej w następstwie kontroli podatkowej. Wniosek dotyczył wykładni art. 4 ust. 3 TUE<sup>59</sup>, art. 325 TFUE, art. 2, 250 i 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE oraz zasady proporcjonalności<sup>60</sup>. Wyrokiem z 15 kwietnia 2021 roku TSUE w sprawie C-935/19 dokonał wykładni powyższych przepisów<sup>61</sup>. W następstwie rozstrzygnięto sprawę wyrokiem z 17 czerwca 2021 roku, uchylając zaskarżoną decyzję<sup>62</sup>.

Wszystkie zadane pytania prejudycjalne dotyczyły materii związanej z prawem podatkowym. Wskazać można, że to właśnie ta dziedzina prawa budzi największe wątpliwości przy wykonywaniu jurysdykcji. Podkreślenia wymaga, że wszystkie

<sup>52</sup> Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiające środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112 (Dz.U. z 2011 r., L 77, s. 1).

<sup>53</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 6 czerwca 2018 r., I SA/Wr 286/18, LEX nr 2543557.

<sup>54</sup> Wyrok Trybunału z dnia 7 maja 2020 r. w sprawie C-547/18 *Dong Yang Electronics Sp. z o.o. versus Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, EU:C:2020:350.

<sup>55</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 10 września 2020 r., I SA/Wr 286/18, LEX nr 3181017.

<sup>56</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 19 czerwca 2019 r., I SA/Wr 295/19, LEX nr 2691246.

<sup>57</sup> Wyrok Trybunału z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie C-604/19 *Gmina Wrocław versus Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej*, EU:C:2021:132.

<sup>58</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 13 maja 2021 r., I SA/Wr 295/19, CBOSA.

<sup>59</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 13-390).

<sup>60</sup> Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 3 października 2019 r., I SA/Wr 448/19, LEX nr 2744714.

<sup>61</sup> Wyrok Trybunału z dnia 15 kwietnia 2021 r. w sprawie C-935/19 *Grupa Warzywna sp. z o.o. versus Dyrektor Izby Administracji Skarbowej we Wrocławiu*, EU:C:2021:287.

<sup>62</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 2021 r., I SA/Wr 448/19, LEX nr 332027.

toczące postępowania zawieszono. Dwie pierwsze sprawy zostały zawieszono na mocy art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który wskazywał na nieobligatoryjne zawieszenie postępowania, gdy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku innego toczącego się postępowania administracyjnego, sądownoadministracyjnego, sądowego lub przed Trybunałem Konstytucyjnym. Kolejne postępowania zawieszono już na podstawie art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., który pozostaje w swoim brzmieniu do dziś i stanowi o obligatoryjnym zawieszeniu postępowania w przypadku skierowania pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego albo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Po wydanym orzeczeniu przez TSUE, odpowiadającym na zadane pytania prejudycjalne, WSA we Wrocławiu zobowiązany był do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie. Należy zauważyć, że nie ma jednej tendencji związanej z wpływem orzeczenia wydanego przez TSUE na orzeczenie kończące postępowanie sądownoadministracyjne. Na osiem analizowanych spraw w sześciu z nich sąd uchylił zaskarżoną decyzję. Podkreślenia także wymagają dwie pozostałe sprawy, w których doszło do odmiennych rozstrzygnięć. W jednej z nich sąd odrzucił skargę, natomiast w drugiej ją oddalił. Rozstrzygnięcia te zasługują na aprobatę z uwagi na właściwość skierowania pytania prejudycjalnego w niniejszych postępowaniach. W związku z wyrażonymi przez sąd wątpliwościami trafne było zweryfikowanie ewentualnych rozbieżności przez TSUE.

Od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej liczba pytań prejudycjalnych, a tym samym wątpliwości, jakie miał WSA we Wrocławiu, na tle pytań prejudycjalnych zadawanych przez wszystkie sądy państw członkowskich stanowi ich niewielką część, gdyż zaledwie 0,1%. Na tle Rzeczypospolitej Polskiej pytania prejudycjalne zadane przez WSA we Wrocławiu stanowią zaś 3%<sup>63</sup>. Należy wskazać na niewielki udział tego sądu w tego rodzaju poczynaniach. Jednak podkreślić należy, że najwięcej takich pytań kieruje Naczelny Sąd Administracyjny. Aczkolwiek takie porównanie może okazać się nietrafne z uwagi na pozycję sądu oraz przysługujące mu środki zaskarżenia od wydawanych orzeczeń przez te sądy.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości kompetencja sądów administracyjnych do zadawania pytań prejudycjalnych. W latach 2006-2020 WSA we Wrocławiu skierował łącznie 8 wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wszystkie pytania skierowane przez WSA we Wrocławiu do TSUE dotyczyły materii związanej z pra-

<sup>63</sup> Opracowanie na podstawie sprawozdania rocznego 2020 działalności sędziowskiej, Luksemburg 2021, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-06/qd-ap-21-001-pl-n.pdf> [dostęp: 15.02.2022].

wem podatkowym. Na przestrzeni lat w omawianym okresie doszło do zmiany podstawy zawieszenia postępowania sądownoadministracyjnego. Dwa toczące się postępowania zostały zawieszono na mocy art. 125 § 1 pkt 1 p.p.s.a., który stanowił o fakultatywnym zawieszeniu postępowania. W związku z dokonaną nowelizacją pozostałe postępowania zawieszono zgodnie z treścią art. 124 § 1 pkt 5 p.p.s.a., który to stanowi o obowiązkowym zawieszeniu takiego postępowania. Zauważenia wymaga skutek wydanego orzeczenia przez TSUE na toczące się postępowanie sądownoadministracyjne. W sześciu sprawach doszło do uchylenia zaskarżonych decyzji, natomiast w dwóch wydane orzeczenie spowodowało odmienne rozstrzygnięcie. Działalność sądów krajowych w tym zakresie jest zdecydowanie pozytywna. Po pierwsze zwrócić uwagę należy na przeświadczenie sądów o konieczności zwrócenia się z pytaniem do TSUE. Po drugie trzeba zaznaczyć szeroko rozumianą świadomość wydawania orzeczeń przez sądy krajowe zgodnie z prawem unijnym. Zaakcentowania wymaga, że niezgodność wydanych orzeczeń przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji prowadzić może do stwierdzenia niezgodności z prawem unijnym, a w konsekwencji nawet do zasądzenia odszkodowania.

## BIBLIOGRAFIA

- Adamiak, B., Borkowski, J. (2020). *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*. Warszawa.
- Barcik, J. (2013). *Pytania prejudycjalne polskich sądów*. „Iustitia” 3 (13): 1-4.
- Barcz, J., Górka, M., Wyrozumska, A. (2020). *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Dauter, B., Kabat, A., Niezgódka-Medek, M. (2021). *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Warszawa: Lex/el.
- Frąckowiak-Adamska, A., Bańczyk, P. (2020). *Formułowanie pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Hałub, J. (2007). *Pytania prejudycjalne do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K. Politologia” 14: 75-87.
- Kening-Witkowska, M. et al. (red.) (2019). *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Kowalonek, N. (2011). *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w polskiej praktyce wymiaru sprawiedliwości w latach 2005-2009*. Toruń.
- Kowski, W. (2020). *Pytanie prejudycjalne sądu administracyjnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, <https://www.lex.pl/pytanie-prejudycjalne-do-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej,8053.html> [dostęp: 23.02.2022].
- Kulikowska, M. (2006). *Procedura kierowania pytań prejudycjalnych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez polskie sądy administracyjne*. „Przegląd Prawa Europejskiego” 1/2: 29-38.
- Kustra, A. (2013). *The first preliminary questions to the court of Justice of the European Union referred by Italian Corte Costituzionale, Spanish Tribunal Constitucional and French Conseil Constitutionnel*. „Comparative Law Review” 16: 159-182.
- Limante, A. (2016). *Recent Developments in the Acte Clair Case Law of the EU Court of Justice: Towards a more Flexible Approach*. JCMS 6 (54): 1384-1397.
- Łukańko, B. (2020). *Pytanie prejudycjalne w sprawie sądownoadministracyjnej*. „Studia Prawnoustrojowe” 50: 254-274.
- Navrátilová, M. (2012). *The preliminary ruling before the constitutional courts*. Brno.

- Scheuring, K. (2007). *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*. Warszawa.
- Talaga, R. (2010). *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości UE w praktyce polskich sądów administracyjnych*. „*Studia Europejskie*” 1: 91-115.
- Torres Rodriguez, O. (2019). „*Acte clair*” doctrine and the literal interpretation of European Union Law by National Courts, <https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal:221482> [dostęp: 23.02.2022].
- Wąsek-Wiaderek, M., Wojtaszek-Mik, E. (red.) (2017). *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*. Warszawa.
- Wróbel, A. (2005). *Podstawowe problemy przedstawiania przez Naczelny Sąd Administracyjny pytań prawnych Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości*. „*Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego*” 1: 33-50.