

WOJCIECH ROWIŃSKI

NAKAZ DOKONYWANIA WYKŁADNI PROUNIJNEJ JAKO DYREKTYWA WYKŁADNI SYSTEMOWEJ

I. WPROWADZENIE

Przystąpienie do Unii Europejskiej włączyło Polskę do unijnego porządku prawnego, co spowodowało zarówno konieczność bezpośredniego stosowania norm wynikających z aktów prawnych ustanowionych przez odpowiednie organy Unii Europejskiej, jak i nakaz dokonywania przez organy stosujące prawo, w szczególności sądy poszczególnych krajów członkowskich, tzw. pronijnej wykładni prawa krajowego¹. Ten ostatni obowiązek przyniósł polskiej teorii prawa nowe wyzwania i problemy. Należy zauważyć przy tym, że mimo bogactwa opracowań dotyczących problematyki wykładni pronijnej, kwestia statusu metodologicznego nakazu dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym nie jest częstym przedmiotem rozważań. W nauce prawa przeważa pogląd, że nakaz ten jest dyrektywą wykładni systemowej². Celem artykułu jest zweryfikowanie tego stanowiska oraz zarysowanie własnego.

¹ Należy zaznaczyć, że przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C 2007, nr 306, poz. 1) posługiwano się dwoma terminami: „wykładnia prowspółnotowa” i „wykładnia pronijna”; pierwszy – miał podstawowe znaczenie w praktyce – na określenie wykładni dokonywanej w zgodzie z prawem wspólnotowym ujętym w I filarze, natomiast drugi termin – stosunkowo rzadko używany – przeznaczony był dla wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym ujętym w II i III filarze. Po wejściu w życie traktatu z Lizbony i zniesieniu podziału na filary, podstawowe znaczenie ma wykładnia pronijna, a sformułowania „wykładnia prowspółnotowa” należałoby używać wyłącznie w stosunku do wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EURATOM) – por. M. Koszowski, *Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej po uwzględnieniu zmian spowodowanych wejściem w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Prawa Prywatnego” 2012, z. 2(25), s. 60-61; K. Kowalik-Bańczyk, *Prowspółnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 16-18. Por. M. Koszowski, *Wykładnia prowspółnotowa w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2009, nr 3, s. 70-72.

² T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 241; L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2014, s. 143-147.

II. PODSTAWOWE ZAŁOŻENIA WYKŁADNI PROUNIJNEJ ORAZ WYKŁADNI SYSTEMOWEJ

W celu usystematyzowania dalszego wywodu niezbędne jest przypomnienie podstawowych założeń dotyczących zarówno wykładni prounijnej, jak i systemowej. Obowiązek wykładni prounijnej (prowspólnotowej) nie został wprost wyrażony w prawie unijnym czy wcześniej wspólnotowym, Trybunał Sprawiedliwości wywiódł go z trzech fundamentalnych zasad sformułowanych w swoim orzecznictwie: zasady pierwszeństwa prawa unijnego wobec prawa krajowego, zasady efektywności prawa wspólnotowego oraz lojalności państw członkowskich wobec wspólnoty³. W doktrynie jako podstawę prawną obowiązku dokonywania wykładni prowspólnotowej podawano art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (wcześniej art. 5), kreującego zasadę lojalności (solidarności) oraz art. 249 akapit 3 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz tzw. klauzule wzajemnego powiązania w przypadku dyrektyw⁴. Są to przepisy końcowe dyrektyw zawierające zobowiązanie państwa do pełnej implementacji danej dyrektywy⁵. Zasady te obecnie zostały zawarte w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Jako podstawę prawną obowiązku dokonywania wykładni prowspólnotowej w polskim prawie wskazywano w okresie przedakcesyjnym art. 68 Układu Europejskiego⁶ oraz art. 91 ust. 1 Konstytucji⁷, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej – art. 91 ust. 3 Konstytucji⁸.

Zasadnicza idea wykładni prounijnej została ujęta w trzech orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości: pierwszym z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie *von Colson*, drugim z 13 listopada 1990 r., w sprawie *Marleasing* i trzecim

³ Por. C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, w: S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 124; M. Koszowski, *Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii Europejskiej po uwzględnieniu zmian spowodowanych wejściem w życie Traktatu z Lizbony*, „Studia Prawa Prywatnego” 2012, z. 2(25), s. 60-62; A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 199, 201-202; W. Postulski, *Sądy państw członkowskich jako sądy wspólnotowe*, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 436; K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, s. 240.

⁴ Por. M. Koszowski, *Wykładnia prowspólnotowa...*, s. 70-71; C. Mik, op. cit., s. 124-125; K. Kowalik-Bańczyk, op. cit., s. 10; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 130.

⁵ Por. M. Koszowski, *Wykładnia prowspólnotowa...*, s. 71; J. Dudzik, *Wykładnia przepisów krajowych jako metoda implementacji – pośrednia skuteczność dyrektyw*, w: L. Leszczyński (red.), *Wykładnia prawa – odrębności w wybranych gałęziach prawa*, Lublin 2006, s. 170-171.

⁶ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz. U. 1994, Nr 11, poz. 38 ze zm.; por. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4, s. 31-43.

⁷ Wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 4, Dz. U. 2003, Nr 24, poz. 202.

⁸ L. Morawski, *Zasady...*, s. 296-297.

z 4 lipca 2006 r. w sprawie *Adeneler*⁹. W sprawie *von Colson* Trybunał stwierdził, że „do sądu krajowego należy, na ile to jest możliwe w ramach swobodnej oceny, przyznanej mu przez prawo krajowe, dokonanie takiej wykładni i takie stosowanie przepisów wydanych w celu wykonania dyrektywy, które będą zgodne z wymogami prawa wspólnotowego”¹⁰. Obowiązek wykładni prounijnej sprowadzał się do wyboru rozwiązania w granicach uznania dopuszczalnego przez prawo krajowe. W orzeczeniu w sprawie *Marleasing* Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył zakres obowiązku wykładni prounijnej, podkreślając, że sięga ona „tak daleko, jak to jest możliwe”, aby osiągnąć cel dyrektyw¹¹. Zadaniem sądu krajowego jest przeprowadzanie wykładni prawa krajowego tak, aby w największym możliwym stopniu osiągnąć cel dyrektyw¹². Pogląd ten został doprecyzowany w wyroku z 4 lipca 2006 r. w sprawie *Adeneler*. Trybunał stwierdził, że zasada zgodnej wykładni wymaga, by sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność rozpatrywanej dyrektywy i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nią celami¹³. Jednocześnie Trybunał zaznaczył, że „spoczywający na sądzie krajowym obowiązek odniesienia się do treści dyrektywy przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego jest ograniczony przez ogólne zasady prawa, w szczególności zasadę pewności prawa i braku retroaktywności prawa, i nie może służyć jako podstawa dla dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*”¹⁴. Do tak sformułowanego obowiązku wykładni zgodnej Trybunał Sprawiedliwości odwoływał się konsekwentnie w kolejnych orzeczeniach¹⁵. Trzeba podkreślić, że z punktu widzenia Trybunału Sprawiedliwości istotny jest jedynie rezultat wykładni prounijnej prawa krajowego, a nie jej przebieg. Tę kwestię pozostawiono koncepcjom wykładni poszczególnych krajów członkowskich.

⁹ Wyrok TS z 10 kwietnia 1984r. w sprawie 14/83 – *Sabine von Colson i Elizabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECR 1984, s. 1891, teza 26 i 28; wyrok TS z 13 listopada 1990 r., w sprawie C-106/89 – *Marleasing SA v. La Comercial International de Alimentacion SA*, ECR 1990, s. I-4135, polskie tłumaczenie opublik. w: Lex, nr 124953; wyrok TS z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 – *Konstantinos Adeneleri inni v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECR 2006/7A/I-06057, t. 111.

¹⁰ Wyrok TS z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 – *Sabine von Colson i Elizabeth Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen*, ECR 1984, s. 1891, t. 26 i 28.

¹¹ Por. T. Koncewicz, *Sędziowski obowiązek interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym*, „Przegląd Sądowy” 2000, nr 6, s. 36.

¹² Por. K. Pleszka, op. cit., s. 240; A. Kalisz, op. cit., s. 241.

¹³ Wyrok TS z 4 lipca 2006 r. w sprawie C-212/04 – *Konstantinos Adeneleri inni v. Ellinikos Organismos Galaktos (ELOG)*, ECR 2006/7A/I-06057, t. 111.

¹⁴ *Ibidem*, t. 110.

¹⁵ Por. wyrok TS z 24 stycznia 2012 r. w sprawie C-282/10 – *Maribel Dominguez v. Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de la région Centre*, www.eur-lex.europa.eu; wyrok TS z 15 kwietnia 2008 r. w sprawie C-268/06 – *Impact v. Minister for Agriculture and Food i inni*, ECR 2008/4B/I-02483, p. 100; wyrok TS z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-378/07 – *Kiriaki Angelidaki i inni v. Organismos Nomarchiakis Autodioikisis Rethymnis i Charikleia Giannoudi, Georgios Karabousanos i Sofoklis Michopoulos v. Dimos Geropotamou*, pkt 199, www.eur-lex.europa.eu.

W nauce prawa w rozmaity sposób definiuje się pojęcie dyrektyw interpretacyjnych. Jerzy Wróblewski uważa je za dyrektywy, które wyznaczają znaczenie danego przepisu, i dzieli na dyrektywy interpretacyjne pierwszego stopnia, które wskazują jak interpretator powinien ustalać znaczenie przepisu ze względu na podstawowe konteksty, w jakich on występuje, oraz dyrektywy interpretacyjne drugiego stopnia, które wyznaczają sposób posługiwania się dyrektywami pierwszego stopnia¹⁶. Lech Morawski definiuje regułę wykładni jako argument, który przemawia za przyjęciem albo odrzuceniem określonego znaczenia danego wyrażenia¹⁷. W ujęciu derywacyjnym Zygmunt Ziemiński określa je ogólnie jako reguły przekładu przepisów prawnych na normy¹⁸, a Maciej Zieliński charakteryzuje jako dyrektywy celowościowe wskazujące sposób postępowania, który jest skuteczny dla osiągnięcia celu interpretacyjnego, a zatem w ostateczności dla ustalania sensu odtworzonej z przepisów normy prawnej¹⁹.

Wykładnia systemowa jest zespołem czynności zmierzających do odtworzenia norm prawnych z przepisów prawnych, uwzględniając system prawny, do którego należą. Dyrektywy wykładni systemowej opierają się na trzech zasadniczych założeniach dotyczących systemu prawa – jego spójności, uporządkowaniu i zupełności²⁰. Dany system prawny jest spójny wewnątrznie, jeżeli jest wolny od niezgodności, zarówno formalnych, jak prakseologicznych²¹. Uporządkowanie polega na tym, że przepisy pogrupowane są treściowo (systematyzacja pozioma), jak i hierarchicznie (systematyzacja pionowa)²². Natomiast zupełność systemu prawa przede wszystkim wiąże się z tym, że jest on pozbawiony luk²³.

Konsekwencją założeń o uporządkowaniu systemu prawnego jest dyrektywa wykładni systemowej nakazująca respektowanie hierarchii aktów normatywnych. Hierarchia ta w polskim systemie prawa została wprost określona w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W hierarchii powszechnie obowiązujących źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej najwyżej

¹⁶ J. Wróblewski, op. cit., s. 117-120.

¹⁷ L. Morawski, *Zasady...*, s. 61-68. Autor podkreśla, że dyrektywy wykładni są dyrektywami uzasadniania, a nie dyrektywami heurystycznymi, a także zwraca uwagę na niekonkluzywny charakter większości reguł wykładni, odróżniając je od dyrektyw inferencyjnych stosowanych w logice formalnej. Podobnie charakteryzują dyrektywy wykładni T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, op. cit., s. 239. „Zauważyć należy, że uzasadnienie decyzji interpretacyjnej polega na przytaczaniu odpowiednich argumentów na rzecz takiego lub innego znaczenia normy. Argumenty te nazywamy dyrektywami wykładni lub dyrektywami interpretacyjnymi”. W innym miejscu jednak autorzy podają, że reguły wykładni to reguły „przekładania przepisów zawartych w aktach normatywnych na kompletne normy postępowania” – ibidem, s. 99. Szerzej na temat charakteru metodologicznego dyrektyw interpretacyjnych – L. Morawski, *Spory o wykładnię*, wykład wygłoszony na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w listopadzie 2011 r., s. 1-8, www.wpia.uw.edu.pl; J. Leszczyński, *O charakterze dyrektyw wykładni prawa*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 3, s. 28-44.

¹⁸ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 155.

¹⁹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2012, s. 285.

²⁰ L. Morawski, *Zasady...*, s. 125-127.

²¹ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 181-182.

²² L. Morawski, *Zasady...*, s. 125-127.

²³ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 183-185.

znajduje się Konstytucja, następnie ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowe, ustawy i rozporządzenia, a na obszarze działania organów, które je ustanowiły, także akty prawa miejscowego. Prawo wspólnotowe zaczęło obowiązywać w polskim porządku prawnym na mocy ratyfikowanego Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej²⁴. W myśl art. 91 ust. 1 Konstytucji ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w „Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. W art. 91 ust. 3 Konstytucji stwierdza się, że jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami.

III. POLSKA DYSKUSJA O WZAJEMNYCH RELACJACH WYKŁADNI PROUNIJNEJ ORAZ WYKŁADNI SYSTEMOWEJ

Obowiązek dokonywania wykładni prounijnej, do którego stosowania polskie sądy zobligowane są na podstawie wspomnianej ratyfikowanej umowy międzynarodowej, podkreślany jest zarówno na gruncie koncepcji derywacyjnej, jak i klaryfikacyjnej, a także w polskiej doktrynie prawa europejskiego. Na gruncie koncepcji klaryfikacyjnej pogląd taki reprezentuje Lech Morawski²⁵. Autor, wskazując na art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stwierdza, że konsekwencją zasady prymatu prawa unijnego nad własnym prawem jest nakaz wyboru przy wykładni przepisów krajowych takiej ich interpretacji, która jest najbardziej przychylna dla prawa unijnego²⁶. Natomiast Maciej Zieliński, przedstawiciel derywacyjnej koncepcji wykładni prawa, do dyrektyw wykładni systemowej zalicza również nakaz wykładni zgodnej z prawem unijnym. Należy przypomnieć, że autor skonstruował oryginalny, w założeniu uniwersalny, model wykładni prawa krajowego. Składa się on z trzech faz: porządkującej, rekonstrukcyjnej i percepcyjnej²⁷. Podzielił dyrektywy wykładni według stopnia ich ważności, dzieląc je na zasady, reguły i wskazówki, na nowo je definiując, a następnie uszeregował w określony przez siebie schemat postępowania, który zrealizować winien interpretator, aby poprawnie dokonać interpretacji tekstu prawnego²⁸. W tym ujęciu zasady to pragmatyczne dyrektywy wykładni, które wyznaczają podstawowe kierunki zachowań interpretacyjnych, reguły wskazują, jaką czynność interpretacyjną należy zrealizować przy spełnieniu określonych warunków, a wskazówki określają, jak osiągnąć rezultat wyznaczony w regułach, lub ustalają sens

²⁴ Dz. U. 2004, Nr 90, poz. 864.

²⁵ Por. L. Morawski, *Zasady...*, s. 143-147.

²⁶ *Ibidem*, s. 143-147.

²⁷ Zob. M. Zieliński, *op. cit.*, s. 314-344.

²⁸ *Ibidem*, s. 286-293.

uzyskanego rezultatu²⁹. Autor, konstruując swój derywacyjny model wykładni prawa krajowego, włączył do niego również dyrektywę wykładni prounijnnej, którą uznał za dyrektywę interpretacyjną systemową i nadał jej rangę reguły. Ma ona zastosowanie jedynie w ostatniej, percepcyjnej fazie wykładni. Reguła oznaczona w derywacyjnym algorytmie numerem 21 (a zatem druga reguła wykładni systemowej fazy percepcyjnej) nakazuje zgodnie z dyrektywami systemowymi pionowymi sprawdzić m.in., czy treść normy jest zgodna z normami prawa Unii Europejskiej, a reguła numer 22 nakazuje odrzucić takie znaczenie interpretowanego zwrotu, który prowadziłby do konfliktu pionowego norm. Należy zaznaczyć, że w derywacyjnym modelu wykładni dyrektywy systemowe wykładni mają zastosowanie jedynie w wariantach pierwszym fazy percepcyjnej, a zatem jedynie wówczas, gdy wynik osiągnięty za pomocą zastosowania dyrektyw językowych wykładni nie jest jednoznaczny³⁰.

W polskiej doktrynie prawa europejskiego przeważa pogląd, że nakaz dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym (wcześniej wspólnotowym) jest dyrektywą wykładni systemowej. Taką opinię wyraził Adam Łazowski³¹. Podobne stanowisko zaprezentował Jarosław Dudzik, stwierdzając, że „z punktu widzenia teorii prawa, sięgnięcie przez organ stosujący prawo po regulację wspólnotową w celu ustalenia treści normy prawnej wynikającej z przepisu krajowego należy uznać za przejaw wykładni systemowej”³². Dalej autor ten stwierdza, że „sięgnięcie przez organ stosujący prawo po regulację wspólnotową w celu ustalenia treści normy prawnej” może być „postrzegane jako element wykładni celowościowej lub funkcjonalnej”³³. Również Joanna Helios uważa nakaz dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym za dyrektywę wykładni systemowej, przy czym argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem ma być zdaniem autorki to, że obowiązek jej dokonywania został sformułowany i rozbudowany w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości³⁴. Z kolei analizując dyskusję w piśmiennictwie na temat charakteru wykładni prounijnnej, Krystyna Kowalik-Bańczyk nie dała jednoznacznej odpowiedzi, czy uważa ją za wykładnię systemową czy też funkcjonalną, lecz stwierdziła, że „obie formy wykładni mogą być użyteczne. Częściej przywoływane jest uzasadnienie celowościowe, jednak sięgnięcie po argumenty systemowe dla uzasadnienia określonego rozumienia przepisów polskich może się okazać również przekonujące”³⁵.

Należy zauważyć, że w piśmiennictwie można spotkać stanowisko odmienne, nieutożsamiające nakazu wykładni przepisów krajowych w zgodzie z prawem unijnym z dyrektywą wykładni systemowej. Krzysztof Pleszka, adaptując na grunt koncepcji klaryfikacyjnej najbardziej rozpowszechniony w nauce

²⁹ Ibidem.

³⁰ Ibidem, s. 338.

³¹ Por. A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *acquis communautaire**, w: E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 191.

³² J. Dudzik, *op. cit.*, s. 174.

³³ Ibidem.

³⁴ Por. J. Helios, *Pojmowanie wykładni prawa europejskiego w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, Wrocław 2002, s. 138-139.

³⁵ Por. K. Kowalik-Bańczyk, *op. cit.*, s. 11.

prawa europejskiego sposób dokonywania wykładni prounijnej, czyli model wzorca interpretacyjnego, doszedł do wniosku, że jest to w istocie model wykładni operatywnej dokonywanej przez organy stosujące prawo państw członkowskich w pewnej szczególnej sytuacji interpretacyjnej³⁶. Warto w tym miejscu przypomnieć, że w polskiej doktrynie prawa europejskiego zaproponowany został sposób dokonywania wykładni prounijnej, nazwany modelem wzorca interpretacyjnego, polegający, mówiąc w dużym uproszczeniu, na odrębnym ustaleniu znaczenia przepisu prawa krajowego oraz unijnego (to ów wzorzec interpretacyjny), a następnie ich porównaniu i dostosowaniu normy krajowej w taki sposób, aby zgodna była z unijnym wzorcem³⁷. Krzysztof Pleszka, opisując proponowany przez siebie model wykładni prounijnej, posługuje się sformułowaniami, z których wywnioskować można, że nie uważa wykładni prounijnej za taką, w ramach której jednorazowo stosuje się dyrektywę interpretacyjną, ale traktuje ją jako taką, w ramach której stosuje się dyrektywy interpretacyjne dotyczące całego procesu interpretacji (przykładowo świadczy o tym używanie zwrotu „zachowanie prowsólnotowości interpretacji wymaga, by w każdym przypadku [...]”³⁸).

Nie utożsamia nakazu wykładni prounijnej z dyrektywą wykładni systemowej także Maciej Koszowski, który traktuje ją jako swoiste zadanie interpretatora, mającego dążyć do zapewnienia zgodności prawa krajowego z prawem unijnym³⁹. Autor proponuje odmienny od modelu wzorca interpretacyjnego schemat postępowania interpretatora nazwany przez niego modelem harmonizacji kontekstów, polegający na odwoływaniu się do prawa unijnego na każdym poziomie procesu interpretacji, począwszy od językowego, przez systemowy, po funkcjonalny⁴⁰. Autor uważa nawet, że wykładnia prounijna „może być wpleciona w strukturę wnioskowania *per analogiam*”⁴¹. Oznacza to, zdaniem tego autora, że dokonując interpretacji tekstu prawa krajowego w świetle prawa Unii Europejskiej, interpretator nie jest ograniczony do wykładni *sensu stricto*, do której należą dyrektywy wykładni systemowej, ale może odwołać się do wnioskowań prawniczych należących już do wykładni *sensu largo*.

Zbliżony pogląd na nakaz dokonywania interpretacji prounijnej prezentuje także Krzysztof Oplustil, argumentując, że nie można go redukować do reguły pierwszeństwa przy wyborze jednego z wyników tradycyjnych metod wykładni, ale cele i brzmienie unijnej regulacji trzeba mieć na uwadze przy stosowaniu każdej z tych metod, a zatem w czasie całego procesu interpretacji⁴². Wydaje się, że wykładni prounijnej z wykładnią systemową nie utożsamiają także

³⁶ K. Pleszka, op. cit., s. 266.

³⁷ C. Mik, op. cit., s. 115-165. Termin „model wzorca interpretacyjnego” przyjąłem za M. Koszowski, *Wykładnia prowsólnotowa...*, s. 78. Sformułowanie „model” rozumiane jest jako jeden z proponowanych sposobów przeprowadzania procesu wykładni, a „wzorzec” oznacza nazwę funkcji dla wyinterpretowanej normy prawa unijnego – jest ona wzorcem dla normy krajowej.

³⁸ K. Pleszka, op. cit., s. 272.

³⁹ M. Koszowski, *Wykładnia prowsólnotowa...*, s. 78; M. Koszowski, *Dwa modele wykładni prounijnej*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2012, nr 18, s. 43-58.

⁴⁰ M. Koszowski, *Dwa modele wykładni prounijnej*, „*Studia Europejskie*” 2012, z. 3, s. 93-110.

⁴¹ M. Koszowski, *Wykładnia prowsólnotowa...*, s. 91.

⁴² K. Oplustil, *O potrzebie proeuropejskiej wykładni polskiego prawa spółek*, „*Przegląd Prawa Handlowego*” 2009, z. 9, s. 5.

Patrycja Zawirska i Magdalena Zwolińska, skoro twierdzą, że w „w ujęciu doktrynalnym, proeuropejska wykładnia prawa krajowego stała się odrębną konstrukcją prawną, służącą zapewnieniu prawu wspólnotowemu należytej efektywności”⁴³. Autorki jednak nie analizują szerzej tego zagadnienia.

Jeszcze inaczej opisuje wykładnię prounijną Konrad Łuczak. W pierwszym rzędzie określa jej istotę jako „prawne zobowiązanie sądu państwa członkowskiego do sformułowania decyzji interpretacyjnej przepisów prawa krajowego znajdujących zastosowanie w sprawie, o treści odpowiadającej brzemieniu i celom odpowiedniej dyrektywy, a na podstawie której to decyzji można wydać rozstrzygnięcie gwarantujące osiągnięcie rezultatu przepisanej dyrektywą”⁴⁴. W drugim rzędzie wskazuje, że na wykładnię zgodną z prawem unijnym składa się aspekt apragmatyczny i pragmatyczny. Pierwszy ujmuje wykładnię jako efekt przeprowadzonej wcześniej wykładni tekstu prawnego, a drugi jako procedurę (proces) dokonywania wykładni. W jego przekonaniu proces wykładni zgodnej ma dwa etapy: krajowy – oznaczający dokonywanie czynności interpretacyjnych wobec prawa krajowego oraz wspólnotowy (obecnie należało nazwać go unijnym) – polegający na rekonstrukcji wzorca przez wykonywanie czynności interpretacyjnych na przepisach prawa wspólnotowego⁴⁵.

IV. WŁASNA PROPOZYCJA ROZSTRZYGNIĘCIA SPORU DOTYCZĄCEGO RELACJI POMIĘDZY WYKŁADNIĄ PROUNIJNĄ A SYSTEMOWĄ

Powyższy przegląd piśmiennictwa, chociaż z pewnością niepełny, pokazuje, że pogląd, iż nakaz dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym jest dyrektywą wykładni systemowej, nie jest bezdyskusyjny. Za jego przyjęciem przemawia wskazane na wstępie założenie uporządkowania pionowego norm i umiejscowienie umów międzynarodowych ratyfikowanych za przednią zgodą wyrażoną w ustawie wysoko, zaraz po Konstytucji, w hierarchii aktów prawnych. Można jednak konieczność stosowania wykładni prounijnej uzasadniać w inny sposób niż przez odwołanie się do założenia uporządkowania pionowego norm – a mianowicie, jako prawny obowiązek spoczywający na organach stosujących prawo państw członkowskich⁴⁶. Przeciwno stanowisku redukującemu nakaz wykładni prounijnej do jednej z dyrektyw wykładni systemowej można sformułować, w mojej ocenie, cały szereg argumentów. Przede wszystkim należy wskazać na sposób prowadzenia wykładni prounijnej. Jak już wyżej wspomniano, Trybunał Sprawiedliwości narzucił jedynie cel, ale jego osiągnięcie pozostawił metodom wykładni poszczególnych państw członkowskich. W polskim piśmiennictwie dominuje

⁴³ P. Zawirska, M. Zwolińska, *Proeuropejska wykładnia pojęcia przejścia zakładu pracy – kryterium tożsamości*, „Monitor Prawa Pracy” 2010, nr 8, s. 403-407.

⁴⁴ K. Łuczak, *Metody wykładni prawa krajowego a wykładnia zgodna z prawem unijnym (w orzecznictwie sądów administracyjnych)*, „Państwo i Prawo” 2011, z. 1, s. 60.

⁴⁵ K. Łuczak, op. cit., s. 61-62.

⁴⁶ Tak K. Łuczak, op. cit., s. 60 i M. Koszowski, *Wykładnia prawa krajowego...*, s. 69-70.

koncepcja modelu wzorca interpretacyjnego, ale nie jest ona pozbawiona wad. Należy wskazać jeszcze na wymieniony wyżej model harmonizacji kontekstów Macieja Koszowskiego, czy bazującą na koncepcji derywacyjnej ideę sformułowaną przez Andżelikę Godek, polegającą na tworzeniu hybryd normatywnych (choć nie traktowany przez autorkę jako rodzaj wykładni prounijnej, to będący nim, w moim przekonaniu, gdyż prowadzący do wykładni przepisów krajowych w zgodzie z prawem unijnym)⁴⁷. W obu ujęciach czynności interpretera nie ograniczają się do fazy wykładni systemowej. Jak już wyżej wspomniano, w modelu harmonizacji kontekstów wykładnia prounijna polega na odwoływaniu się do normy unijnej na każdym etapie wykładni przepisu prawa krajowego, zarówno językowym, jak i systemowym czy funkcjonalnym, a nawet dozwolone jest odwoływanie się do wnioskowań prawniczych, które nie są przecież dyrektywami wykładni (wykładni *sensu stricto*, do których należą dyrektywy wykładni systemowej). W ujęciu A. Godek interpretator sięga natomiast do dyrektyw interpretacyjnych fazy rekonstrukcyjnej wykładni, podczas gdy dyrektywy systemowe należą do odmiennej kategorii, gdyż do reguł percepcyjnych wykładni. Autorka wyszła z założenia, że prawo unijne stanowi w istocie część prawa krajowego i nie można wykluczyć rozczłonkowania syntaktycznego poszczególnych elementów składających się na normę prawną w przepisach pochodzących od prawodawcy krajowego i prawodawcy unijnego. Opierając się na koncepcji derywacyjnej, wprowadziła pojęcie hybrydy normatywnej, czyli takiej normy postępowania, której poszczególne człony pochodzą od różnych prawodawców, tj. unijnego i krajowego⁴⁸. Należy przypomnieć, że w ujęciu derywacyjnym istotnym etapem procesu interpretacyjnego jest faza rekonstrukcyjna wykładni, polegająca na pozyskaniu wyrażenia normokształtnego, będącego przedmiotem dalszych zabiegów interpretacyjnych w ostatniej, percepcyjnej fazie wykładni⁴⁹. Andżelika Godek wskazuje na taki sposób interpretacji, w którym interpretator, chcąc pozyskać wyrażenie normokształtne już w fazie rekonstrukcyjnej wykładni, odwołuje się do przepisów prawa krajowego i prawa unijnego. W myśl koncepcji derywacyjnej wyrażenie normokształtne to taka wypowiedź, która zawiera wszystkie elementy syntaktyczne normy prawnej: nakaz określonego zachowania, okoliczności i adresata. W fazie rekonstrukcyjnej wykładni najpierw interpretator pozyskuje przepis zrębowy niepełny, a zatem taki, który zawiera co najmniej operatora zakazu albo nakazu oraz zachowanie się będące przedmiotem jakiegoś obowiązku, a następnie uzupełnia go przepisem bądź przepisami uzupełniającymi. Hybryda normatywna to takie wyrażenie normokształtne, którego jeden fragment pochodzi od krajowego, a drugi – od unijnego prawodawcy.

Poza A. Godek możliwość powstania norm składających się z członów pochodzących od prawodawcy krajowego i unijnego dopuszczają również

⁴⁷ Por. szerzej na temat modeli wykładni prounijnej – W. Rowiński, *Dyskusja nad modelem wykładni prounijnej w polskiej nauce prawa*, „Adam Mickiewicz University Law Review” 2012, z. 1, s. 9-22.

⁴⁸ Zob. A. Godek, *Zastosowanie derywacyjnej koncepcji wykładni prawa do rozstrzygnięcia spraw ze stosowaniem przepisów unijnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 73, 2011, z. 1, s. 21-39.

⁴⁹ M. Zieliński, *op. cit.*, s. 314-344.

inni autorzy. Możliwość taką wprost i bez większych zastrzeżeń przewiduje Marta Kisielowska⁵⁰. Natomiast Marcin Kamiński przewiduje ją w określonej, wyjątkowej sytuacji, a mianowicie wówczas, gdy na skutek niemożności dokonania wykładni pronunijnej przepisów krajowych należy zastosować bezpośrednio normę unijną. W takiej sytuacji konieczne będzie – zdaniem autora – „skonstruowanie na podstawie bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy i tzw. krajowego otoczenia normatywnego tych przepisów (np. zawartego w ustawach o podatku VAT lub o podatku akcyzowym) nowych norm, które łączą w sobie treść bezpośrednio skutecznych norm dyrektywy (zasadniczo zakazujących osiągnięcia określonych rezultatów albo je nakazujących) oraz przepisów prawa krajowego⁵¹. W moim przekonaniu działanie polegające na tworzeniu nowych norm jest w istocie właśnie interpretacją. Termin „bepośrednie stosowanie normy unijnej” powinien być zarezerwowany dla sytuacji, w której podmiot stosujący prawo nie dokonuje już kolejnych zabiegów interpretacyjnych, a norma unijna wprost reguluje daną kwestię wynikającą z określonego stanu faktycznego. Konstruowanie normy prawnej złożonej z członów pochodzących od unijnego i krajowego prawodawcy – w ramach wykładni pronunijnej – spotkać można także w orzecznictwie⁵².

Należy zauważyć, że nawet w przypadku najbardziej rozpowszechnionej idei modelu wzorca interpretacyjnego trudno zaklasyfikować działania interpretatora jako stosowanie dyrektywy wykładni systemowej. W tym miejscu trzeba przypomnieć, że idea ta została zaproponowana nie przez teoretyków prawa, ale w doktrynie prawa europejskiego, bez odniesienia do określonej koncepcji wykładni prawa w Polsce. Polega – w pewnym uproszczeniu – na odrębnym ustaleniu znaczenia przepisu prawa krajowego oraz unijnego, a następnie ich porównaniu i dostosowaniu normy krajowej w taki sposób, aby zgodna była z unijnym wzorcem⁵³. Nawet w najprostszej sytuacji interpretacyjnej – kiedy istnieje możliwość wyboru kilku równorzędnych rozwiązań interpretacyjnych, a interpretator, chcąc zapewnić zgodność z prawem unijnym decyduje się na jedno z nich – należałoby raczej mówić o dyrektywie preferencji (metadyrektywie) niż o dyrektywie systemowej. Cały proces wykładni przepisu krajowego jest już bowiem zakończony, a interpretator podejmuje decyzję po zakończeniu wszystkich etapów wykładni przepisu krajowego, w tym stosowania reguł wykładni systemowej. W przypadku bardziej skomplikowanych sytuacji interpretacyjnych, przykładowo kiedy należy próbować dokonać wykładni rozszerzającej przepisu krajowego w celu zapewnienia zgodności z prawem unijnym,

⁵⁰ M. Kisielowska, *Multicentryczność systemu norm prawa administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” 2013, nr 5, s. 75-83.

⁵¹ M. Kamiński, *Konstruowanie wzorca legalności decyzji administracyjnej na podstawie prawa UE przez polskie sądy administracyjne cz. II*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, z. 5, s. 27.

⁵² Por. wyrok z 29 marca 2012 r., I PK 150/11, Lex, nr 1167736, w którym w ramach wykładni pronunijnej Sąd Najwyższy konstruuje normę prawną, której jeden członek – definicję przejścia zakładu pracy – wynika z prawa unijnego, a drugi członek – skutki tego przejścia – z przepisu krajowego. Przepis krajowy – art. 23¹ k.p. – stanowi przepis zrębowy niepełny, który został uzupełniony za pomocą prawa unijnego.

⁵³ C. Mik, op. cit., s. 115-165.

zabiegi interpretatora wymagają szeregu zabiegów interpretacyjnych, które nie mieszczą się w ramach stosowania dyrektywy systemowej⁵⁴.

Warto podkreślić, że wymienione wyżej ujęcia wykładni obejmują na ogół cały szereg czynności interpretacyjnych. Czym innym jest – co powinno być oczywiste – dyrektywa wykładni, a czym innym zespół (grupa) dyrektyw. Nie wolno tych dwóch rzeczy utożsamiać, jeden desygnat nie jest bowiem grupą desygnatów. Skoro wykładnię prounijną realizuje się według określonego schematu postępowania, który co do zasady jest złożony, to nie sposób utrzymywać, że jest to stosowanie pojedynczej dyrektywy wykładni. Sama różnorodność zabiegów interpretacyjnych proponowanych w ramach poszczególnych ujęć dokonywania wykładni prounijnej świadczy o tym, że nie mamy do czynienia ze stosowaniem dyrektywy wykładni.

Przeczy też temu dopuszczalność – przynajmniej w niektórych ujęciach wykładni prounijnej – odwoływania się w toku dokonywania wykładni prounijnej do reguł wykładni innych niż systemowa (tak przykładowo przy hybrydach normatywnych czy modelu harmonizacji kontekstów), a nawet do wnioskowań prawniczych (model harmonizacji kontekstów). Przeprowadzony powyżej wywód pokazuje także różnorodność proponowanych w piśmiennictwie sposobów dokonywania wykładni prounijnej. Nie ma przy tym przemawiających za tym wystarczających argumentów ani teoretycznoprawnych, ani wskazówek wynikających ze stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, aby opowiedzieć się – przynajmniej na obecnym etapie rozwoju nauki prawa – za jednym z ujęć. Kwestia ta będzie musiała być przedmiotem dalszych badań.

Słabość stanowiska, które utożsamia nakaz dokonywania wykładni prounijnej z dyrektywą wykładni systemowej, uwidacznia się w przypadku interpretacji prounijnej przepisów Konstytucji, którą co do zasady uważa się za dopuszczalną⁵⁵. Skoro bowiem obowiązek wykładni prounijnej jest dyrektywą wykładni systemowej opartej na hierarchii aktów prawnych, określonej w samej Konstytucji, to – stojąc konsekwentnie na tym stanowisku – należałoby odmówić prounijnej wykładni przepisów konstytucyjnych. Nie może bowiem być tak, aby akt prawny najwyższej rangi w systemie prawnym zezwalający na stosowanie norm zawartych w akcie prawnym niższego rzędu, pozwalał zasadom wywodzącym się z aktu niższego rzędu na jakikolwiek wpływ na normy znajdujące się w akcie najwyższej rangi. Traci bowiem swoją nadrzędność akt prawny, gdy interpretowany jest w zgodzie z aktem niższego rzędu – np. interpretacja ustawy w zgodzie z rozporządzeniem. Tymczasem prounijna wykładnia przepisów konstytucyjnych, chociaż w ograniczonym zakresie, jest

⁵⁴ Por. szczegółowe rozważania na temat wykładni prounijnej, która doprowadzić ma do wykładni rozszerzającej, bazujące na koncepcji klaryfikacyjnej – K. Pleszka, op. cit., s. 266-274.

⁵⁵ Por. szerzej na temat wykładni prounijnej przepisów konstytucyjnych – K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 28-33; A. Kustra, *Kolizje norm konstytucyjnych i wspólnotowych w ujęciu teoretycznoprawnym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 5, s. 23-31; A. Madeja, *Wykładnia prounijna w orzecznictwie Polskiego Trybunału Konstytucyjnego (1997-2005)*, „Studia Iuridica Toruniensia” 8, 2011, s. 142-167; J. Maśnicki, *Kontrola konstytucyjności instrumentów implementujących prawo pochodne Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2015, z. 6, s. 67-81.

jednak dopuszczalna zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie⁵⁶. Przeczy to – moim zdaniem – możliwości określania nakazu interpretacji prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym jako jednej z dyrektyw systemowych wykładni, opartej na założeniu hierarchiczności aktów normatywnych.

Ze względu na tematykę i ramy niniejszego artykułu nie jest możliwa szczegółowa analiza charakteru nakazu dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym. Uważam jednak, że należy w tym miejscu zasymalizować, że punktem wyjścia próby odpowiedzi na pytanie o charakter tego nakazu powinno być odwołanie się do rozróżnienia poczynionego przez stwierdzenia Andrzeja Batora i Artura Kozaka na kanwie rozważań o wykładni zgodnej z konstytucją, którą w ich przekonaniu można rozważać zarówno z perspektywy metod, jak i ideologii wykładni. Autorzy ci uznali, że z punktu widzenia metod interpretacji wykładnia w zgodzie z konstytucją nie jest nową techniką (metodą) wykładni, ale zbiorem dotychczas stosowanych reguł interpretacji, natomiast z punktu widzenia ideologii jest pewnym postulatem (powinnością, normą) wyrastającym z określonej kultury prawnej⁵⁷. Nie czyniąc analogii pomiędzy wykładnią zgodną z konstytucją i wykładnią prounijną, a jedynie korzystając z poczynionego przez tych autorów rozróżnienia, uważam, że nakaz dokonywania wykładni przepisów prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym należy traktować jako powinność, która spoczywa na interpretatorze przez cały proces interpretacji, począwszy od sprawdzenia, czy zachodzą przesłanki do uruchomienia procedury związanej z wykładnią prounijną (a zatem czy sprawa ma unijny charakter), aż po zakończenie całego procesu interpretacji (ustalenie, że norma prawa krajowego jest zgodna z prawem unijnym, doprowadzenie do zgodności normy prawa krajowego z prawem unijnym albo uznanie, że w danej sprawie nie jest to możliwe). Rolą poszczególnych koncepcji wykładni prawa w państwach członkowskich jest zaproponowanie takiego modelu wykładni, aby można było się z tego obowiązku wywiązać. Z punktu widzenia metod interpretacji wykładnia prounijna (w znaczeniu pragmatycznym) jest zespołem czynności interpretacyjnych, przewidzianych w określonym modelu wykładni, stworzonym w ramach danej koncepcji wykładni, aby ową powinność w pełni zrealizować.

V. PODSUMOWANIE

Analiza problematyki relacji pomiędzy wykładnią prounijną a systemową pozwala stwierdzić, że nie ma wystarczających argumentów umożliwiających przyjęcie, że nakaz dokonywania wykładni prounijnej to jedna z dyrektyw wykładni systemowej. Za takim stanowiskiem przemawia jedynie sposób, w jaki uzasadnia się obowiązek stosowania wykładni prounijnej, a mianowicie przez

⁵⁶ K. Działocha, op. cit., s. 28-33; wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, OTK ZU A/5 (58), poz. 43, s. 576 i wyrok TK z 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK ZU A/4 (66), poz. 31, s. 432-433.

⁵⁷ Por. A. Bator, A. Kozak, *Wykładnia prawa w zgodzie z Konstytucją*, w: S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 54-55.

odwoływanie się do hierarchii aktów prawnych, gdzie prawo unijne zajmuje wysokie, gdyż drugie po Konstytucji, miejsce. Wydaje się jednak, że obowiązek stosowania wykładni pronunijnej uzasadniać można na innej płaszczyźnie niż odwołanie się do założenia uporządkowania pionowego norm w systemie prawnym – a mianowicie jako prawny obowiązek spoczywający na organach stosujących prawo państwa członkowskiego, nakazujący wszczęcie pewnej procedury interpretacyjnej w przypadku wystąpienia określonych przesłanek. Poglądowi klasyfikującemu nakaz wykładni pronunijnej jako dyrektywę wykładni systemowej przeciwstawić można cały szereg argumentów, począwszy od metod jej dokonywania, poprzez sposób opisywania, a skończywszy na dopuszczalności pronunijnej wykładni przepisów krajowych o randze konstytucyjnej. Szczególnie znamienna jest różnorodność proponowanych modeli dokonywania wykładni pronunijnej, a także różnorodność i złożoność czynności interpretacyjnych podejmowanych w ich ramach. Uważam, że nakaz wykładni pronunijnej należy traktować jako powinność dotyczącą całego procesu interpretacji, a nie jako dyrektywę wykładni systemowej.

mgr Wojciech Rowiński
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
wojciechrowinski@yahoo.com

OBLIGATION TO APPLY A PRO-EUROPEAN INTERPRETATION AS A DIRECTIVE OF A SYSTEMIC INTERPRETATION

Summary

The aim of the article is to attempt to analyse the debate in Polish jurisprudence about the relationship between the pro-EU interpretation and the systemic interpretation. The prevailing opinion about the status of the pro-EU interpretation in Polish jurisprudence is that it is one of the rules of the systemic interpretation. Reaching the basic notions of the theory of law and analysing the models for implementing the pro-EU interpretation proposed by the doctrine of European law and that put forward by Polish theory, of law the author comes to the conclusion that is not possible to classify the pro-EU interpretation as a directive of interpretation of the systemic interpretation.

