

**DR MACIEJ TABOROWSKI\***

**SKUTKI WYROKU TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ STWIERDZAJĄCEGO  
NIEWAŻNOŚĆ DYREKTYWY**

Sytuacja, w której Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) stwierdza nieważność **dyrektywy** (w całości albo w części), należy do stosunkowo rzadkich. Historycznie najczęściej miało to miejsce w trybie skargi bezpośredniej na nieważność aktu prawa UE w trybie art. 263 TFUE (kilkanaście przypadków). **Stwierdzenie nieważności dyrektywy 2006/24 w sprawie zatrzymywania danych<sup>1</sup> w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12 *Digital Rights Ireland* nastąpiło natomiast na skutek pytań prejudycjalnych sądów krajowych (z Irlandii i Austrii) w trybie art. 267 TFUE**, co jest wyjątkowo rzadkim wydarzeniem (kilka przypadków). Z tego powodu, w orzecznictwie TSUE nie odnajdziemy kompleksowych wytycznych dotyczących skutków tego typu wyroków prejudycjalnych - zarówno co do obowiązywania dyrektywy na płaszczyźnie systemu prawa UE, jak też konsekwencji dla krajowych środków implementujących dyrektywę w krajowym systemie prawa. Wymaga podkreślenia, że odnośnie do skutków wyroków prejudycjalnych TSUE stwierdzających nieważność aktu prawa UE w trybie art. 267 TFUE istnieją również po części rozbieżne poglądy w doktrynie. Niniejsza skrótowa notatka sporządzona została na podstawie na interpretacji dotychczasowych nielicznych wyroków TSUE oraz, w przekonaniu autora, dominującego stanowiska doktryny prawa europejskiego (przynajmniej w odniesieniu do pkt. 1-8 poniżej).

**(1) Prawomocność wyroku TSUE.** Wyrok prejudycjalny TSUE stwierdzający nieważność aktu prawa UE nie podlega zaskarżeniu po ogłoszeniu jest ostateczny i prawomocny (w sprawie *Digital Rights Ireland* ogłoszenie wyroku TSUE nastąpiło 8.04.2014). Z wyroku *Digital Rights Ireland* wynika, że TSUE uznał nieważność dyrektywy 2006/24 w sprawie zatrzymywania danych ze względu na naruszenie art. 7 (poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego) i 8 (ochrona danych osobowych) w zw. z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE)<sup>2</sup>. Przyczyną stwierdzenia nieważności dyrektywy 2006/24 jest brak proporcjonalności rozwiązań zawartych w dyrektywie (w świetle art. 52 ust. 1 KPP UE). Rozwiązania te ingerują bowiem zbyt głęboko ingerują w prawa chronione na mocy KPP UE. TSUE uznał, że ten sam cel (tj. zwalczanie poważnej przestępczości oraz bezpieczeństwo publiczne) można było osiągnąć środkami, które w mniejszym stopniu ingerują w prawa chronione KPP UE (zob. w

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniająca dyrektywę 2002/58/WE (Dz. Urz. UE 2006 L 105, s. 54) – dalej „dyrektywa 2006/24”.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE, C 326 z 26.10.2012, s. 391.

szczególności pkt. 52-69 wyroku). Z wyroku *Digital Rights Ireland* wynika też, że TSUE nie przeprowadził ostatecznie analizy ważności przepisów dyrektywy 2006/24 pod kątem art. 11 KPP UE (wolność wypowiedzi i informacji), chociaż artykuł ten był powoływany przez występujące z pytaniem prejudycjalnym sądy krajowe.

**(2) Wpadkowy charakter wyroku TSUE.** Orzeczenie prejudycjalne TSUE wydane na podstawie art. 267 TFUE ma charakter wpadkowy w stosunku do postępowania toczącego się przed sądem krajowym. TSUE nie wypowiada się w tym postępowaniu o wykładni, czy ważności prawa krajowego, ani też nie orzeka (przynajmniej bezpośrednio) o sprzeczności prawa krajowego z prawem UE. W związku z tym, po wyroku prejudycjalnym TSUE, to sąd krajowy ustala konsekwencje prawne **wynikające z prawa krajowego**, które mogą się wiązać ze stwierdzeniem przez TSUE nieważności dyrektywy na poziomie UE. Dotyczy to również ewentualnych konsekwencji wynikających w kontekście stwierdzenia nieważności dyrektywy przez TSUE z krajowego prawa konstytucyjnego – ocenę pod tym kątem podejmują właściwe organy krajowe, w tym krajowe sądy konstytucyjne. Jednak konsekwencje prawne wynikające z wyroku TSUE **na płaszczyźnie unijnej** określone zostały w orzecznictwie TSUE.

**(3) Zakres wyroku TSUE.** Należy podkreślić, że wyrok prejudycjalny w sprawie *Digital Rights Ireland* dotyczy wyłącznie stwierdzenia nieważności dyrektywy 2006/24 i **nie ma bezpośredniego wpływu na ważność podobnych rozwiązań zastosowanych przez ustawodawcę unijnego w innych aktach prawa UE**. Oznacza to, że nawet jeżeli podobne rozwiązania dotyczące zatrzymywania danych funkcjonują w innych aktach prawa UE, w tym w dyrektywach, nie są one automatycznie nieważne. W tym zakresie, TSUE musi stwierdzić nieważność odrębnie w odniesieniu do każdego pojedynczego aktu prawa UE (zob. wyrok C-461/03 *Gaston Schul*). W takim wypadku sądy krajowe, przed którymi zawisł spór mający za przedmiot podobne rozwiązania do tych, które stanowiły przedmiot postępowania w sprawie *Digital Rights Ireland*, powinny zwrócić się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Sądy krajowe nie są bowiem uprawnione do samodzielnego orzekania o nieważności aktów prawa UE (zob. wyrok 314/85 *Foto-Frost*).

**(4) Konsekwencje dla obowiązywania dyrektywy na płaszczyźnie UE.** Na płaszczyźnie prawa UE skutki stwierdzenia nieważności dyrektywy w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE) nie zostały tak jednoznacznie określone w traktacie, ani w orzecznictwie, jak w przypadku stwierdzenia nieważności w trybie art. 263 TFUE (skarga na nieważność aktu prawa UE). Na skutek wyroku TSUE wydanego na podstawie art. 263 TFUE uznany za nieważny akt prawa UE przestaje automatycznie obowiązywać w systemie prawnym UE. W odniesieniu do trybu prejudycjalnego, który znalazł zastosowanie w sprawie *Digital Rights Ireland*, przyjmuje się wedle dominującego poglądu, że **dyrektywa uznana za nieważną**

**nie przestaje automatycznie formalnie obowiązywać jako akt prawa UE.** Gdy TSUE stwierdza w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 267 TFUE nieważność aktu wydanego przez władze unijne, konsekwencją prawną jego decyzji jest nałożenie na właściwe instytucje unijne **obowiązku podjęcia środków niezbędnych dla usunięcia stwierdzonej bezprawności**, co wynika z art. 266 TFUE w przypadku wyroku stwierdzającego nieważność w trybie art. 263 TFUE i mającego zastosowanie *per analogiam* w postępowaniu prejudycjalnym (zbliżony pogląd wyrażony został również, jak się wydaje, przez rzecznika generalnego w opinii końcowej w sprawie *Digital Rights Ireland* – zob. pkt 154-158 opinii). Powoduje to pewną dwuznaczność stanu prawnego – akt prawa UE nie przestaje obowiązywać, ale **jako akt sprzeczny z aktem wyższego rzędu (w tym wypadku KPP UE) nie może praktycznie wywoływać żadnych skutków prawnych i powinien być z uwagi m.in. na zasadę pewności prawa uchylony na płaszczyźnie UE.**

**(5) Praktyczne skutki wyroku prejudycjalnego dla stosowania dyrektywy.** Dominującym poglądem jest, że poza formalną różnicą powyżej (odnośnie do obowiązywania aktu prawa UE – zob. pkt 4), **praktyczne skutki wyroku prejudycjalnego stwierdzającego nieważność dyrektywy są porównywalne z tymi, które wywołuje stwierdzenie nieważności w trybie skargi na nieważność na podstawie art. 263 TFUE.** W związku z tym uznaje się, że w praktyce taki wyrok ma skutek *erga omnes* i *ex tunc*.

**(6) Skutek wyroku erga omnes.** Wyrok prejudycjalny stwierdzający nieważność dyrektywy jest wiążący dla sądu krajowego, który zwrócił się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Z wyroku TSUE w sprawie 66/80 *International Chemical Corporation* wynika ponadto, że wyrok taki stanowi, pomimo faktu, że jego adresatem jest jedynie sąd, który zadał pytanie prejudycjalne, **dla każdego innego sądu krajowego wystarczającą podstawę to tego, by uznać ten akt za nieważny w odniesieniu do rozstrzygnięcia, które ma podjąć.** TSUE stwierdził również, że sądy krajowe mają nieograniczone niczym uprawnienie, by w toczącym się przed nimi postępowaniu zastosować skutki orzeczenia o nieważności, które TSUE wydał w innym postępowaniu pomiędzy innymi stronami. W świetle orzecznictwa TSUE organy krajowe nie są więc uprawnione do implementacji dyrektywy (na płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa), która została uznana przez TS za nieważną. Przemawiają za tym względy pewności prawa i konieczności jednolitego stosowania aktów prawa UE. Ponadto, na mocy art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalności) **wyrok prejudycjalny stwierdzający nieważność aktu prawa UE wiąże instytucje UE oraz wszystkie organy państw członkowskich** (nie tylko sądy krajowe), w tym organy legislacyjne oraz, co wymaga podkreślenia, również **krajowe organy administracji** (w tym organy Policji oraz wszystkich innych

służb państwowych). Wszystkie te organy nie mogą pomijać treści wyroku *Digital Rights Ireland* w zakresie wykonywanych kompetencji.

**(7) Skutki wyroku w czasie.** Wyrok prejudycjalny TSUE stwierdzający nieważność wydany w trybie art. 267 TFUE ma w zasadzie skutek *ex tunc* (wiąże z mocą wsteczną od chwili wejścia w życie aktu, który jest przedmiotem wyroku), podobnie, jak wyrok stwierdzający nieważność w trybie art. 263 TFUE (zob. wyrok C-228/92 *Roquette Frères*, pkt 17). TSUE może ograniczyć w czasie skutki wyroku stwierdzającego nieważność, jednak zobowiązany jest to uczynić w tym samym wyroku, w którym stwierdza nieważność. Wobec braku odniesienia się przez TSUE w wyroku *Digital Rights Ireland* do skutków tego wyroku w czasie, należy przyjąć, że wyrok ten wywiera w zakresie nieważności dyrektywy 2006/24 skutek *ex tunc*.

**(8) Konsekwencje dla krajowego systemu prawa.** Dyrektywa jest aktem prawa unijnego, który na podstawie art. 288 TFUE wymaga implementacji przez ustawodawcę krajowego. Zakłada się zatem, że na terytorium państw członkowskich UE obowiązuje akt prawa krajowego przekładający założenia dyrektywy na krajowy system prawny. **Wyrok prejudycjalny TSUE stwierdzający nieważność dyrektywy na płaszczyźnie UE nie ma bezpośredniego przełożenia na ważność aktu implementującego dyrektywę w prawie krajowym.** Wyrok TSUE nie powoduje w szczególności automatycznie nieważności aktu prawa krajowego stanowiącego implementację dyrektywy. Organy krajowe powinny jednak wyciągnąć wszelkie konsekwencje prawne z wyroku TSUE, zgodnie z właściwymi regulacjami danego państwa członkowskiego (w tym z właściwymi regulacjami krajowego prawa konstytucyjnego). Od chwili wydania wyroku przez TSUE organy krajowe nie mogą natomiast uwzględniać dyrektywy jako elementu stanu prawnego sprawy, a co za tym idzie, jako podstawy prawnej działania (w tym wydawania decyzji oraz orzeczeń). Wobec stwierdzenia nieważności dyrektywy odpada też uzasadnienie dla konieczności jej implementacji przez organy krajowe. Utrzymywanie przepisów krajowych implementujących dyrektywę 2006/24, chociaż przepisy te nie tracą automatycznie ważności, nie jest więc już bezwzględnie wymagane z uwagi na obowiązek implementacyjny wynikający z prawa UE.

**(9) Ocena prawa krajowego implementującego dyrektywę pod kątem KPP UE.** Należy jednak pamiętać, że w wyroku *Digital Rights Ireland* TSUE ocenił wprost określone rozwiązania zawarte w dyrektywie 2006/24 jako niespełniające wymogów proporcjonalności w kontekście art. 7 i 8 KPP UE (zarazem nie dokonał oceny rozwiązań zawartych w dyrektywie pod kątem art. 11 KPP UE). Nie oznacza to jednak, że określone rozwiązania (albo inaczej - brak określonych rozwiązań wymaganych

przez zasadę proporcjonalności) przyjęte w prawie krajowym implementującym dyrektywę, pozostają wolne od oceny pod kątem zgodności z KPP UE. Nie jest to sprawa jednoznacznie przesądzona, ale wydaje się, że stwierdzenie nieważności dyrektywy 2006/24 nie powoduje automatycznie, że regulacja zatrzymywania danych (w zakresie objętym unieważnioną dyrektywą) pozostaje poza zakresem zastosowania prawa UE (TSUE nie stwierdził bowiem nieważności dyrektywy 2006/24 z uwagi na brak kompetencji instytucji UE do przyjęcia dyrektywy na płaszczyźnie unijnej). W świetle wyroków TSUE w sprawach: C-617/10 *Fransson*, C-399/11 *Melloni* oraz C-206/13 *Siragusa* **wymóg poszanowania praw podstawowych zawartych w KPP UE jest wiążący dla państw członkowskich, gdy działają one w zakresie stosowania prawa Unii.** Aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa UE w rozumieniu art. 51 KPP UE, należy między innymi zbadać, **czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz to, czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii, nawet jeżeli może ono w sposób pośredni wpływać na to ostatnie, a także to, czy istnieją przepisy prawa Unii regulujące daną dziedzinę w sposób szczególny lub mogące mieć dla niej znaczenie.** Trudno jest przesądzić, w jaki sposób te kryteria będą stosowane w odniesieniu do przepisów krajowych implementujących dyrektywę po jej unieważnieniu. Niemniej, wydaje się, że nawet wobec stwierdzenia nieważności dyrektywy, reguły ją implementujące, jako przyjęte pierwotnie w celu wykonania przepisów prawa UE, pozostaną najpewniej w zakresie zastosowania prawa UE w rozumieniu wskazanego powyżej orzecznictwa TSUE. W takim wypadku, przepisy krajowe implementujące dyrektywę (nawet po stwierdzeniu, że jest ona nieważna) będą mogły być oceniane pod kątem KPP UE (art. 7 i 8, ale także art. 11 KPP UE oraz innych przepisów pierwotnego prawa UE, których TSUE nie zbadał w wyroku *Digital Rights Ireland*). W takim wypadku, sprzeczność przepisów krajowych z KPP UE mogłaby spowodować zastosowanie mechanizmów służących usunięciu sprzeczności (prounijna wykładnia prawa krajowego/zasada pierwszeństwa prawa UE itp.). W tym względzie należy w szczególny sposób uwzględnić zawarte w wyroku *Digital Rights Ireland* wytyczne TSUE dotyczące wymogów wynikających z zasady proporcjonalności i ocenić pod tym kątem rozwiązania krajowe, które wejdą w zakres zastosowania prawa UE (zob. w tym względzie w szczególności pkt. 52-69 wyroku)

**(10) Wpływ na poziom ochrony praw podstawowych przewidziany w krajowym prawie konstytucyjnym.** Przy założeniu, że prawo krajowe implementujące dyrektywę po jej unieważnieniu nadal wchodzi w zakres prawa UE (zob. pkt 9 powyżej), stwierdzenie nieważności dyrektywy 2006/24 **może potencjalnie ułatwić polskiemu Trybunałowi Konstytucyjnemu badanie konstytucyjności aktu stanowiącego implementację dyrektywy 2006/24, a ponadto może mieć ewentualnie wpływ na dopuszczalny poziom ochrony praw podstawowych w świetle krajowego prawa konstytucyjnego.**

Po pierwsze, po wyroku *Digital Rights Ireland*, wobec stwierdzenia nieważności dyrektywy 2006/24, sądy krajowe (przy założeniu, że podobne obowiązki nie wynikają z innych dyrektyw, czy aktów prawa UE) mogą oceniać prawo krajowe ją implementujące bez konieczności zwracania się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. W innym wypadku, teoretycznie z wyroku TSUE w sprawach połączonych C-188/10 i C-189/10 *Melki & Abdeli* wynika, że zanim kontrola zgodności z konstytucją ustawy krajowej, **której treść ogranicza się do transpozycji wiążących przepisów dyrektywy**, będzie mogła zostać przeprowadzona w świetle tych samych zarzutów kwestionujących ważność dyrektywy na poziomie UE, sądy krajowe są zobowiązane do wystąpienia do TSUE z pytaniem o ważność tej dyrektywy. Kwestia ważności dyrektywy – w świetle obowiązku jej transpozycji – nabiera bowiem wówczas charakteru wstępnego dla rozstrzygnięcia kwestii konstytucyjności ustawy implementującej (to dotyczy jednak sytuacji, w której treść dyrektywy nie pozostawia uznania organom krajowym co do implementacji dyrektywy).

Po drugie, w świetle wyroków *Fransson/Melloni*, unieważnienie dyrektywy 2006/24 sprawia (przy założeniu, że nie istnieją inne akty harmonizujące podobne elementy zatrzymywania danych na poziomie UE), że działanie państw członkowskich w tej kwestii „nie jest w pełni określone przepisami prawa UE” w rozumieniu wyroku *Fransson*. Gdy sąd państwa członkowskiego przystępuje do kontroli zgodności z prawami podstawowymi przepisu prawa krajowego lub działania organów krajowych stanowiącego akt stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP UE – a dotyczy to sytuacji, w której działanie państw członkowskich nie jest w pełni określone przepisami prawa Unii – organy i sądy krajowe **są w świetle art. 53 KPP uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z KPP UE**. W takim wypadku więc krajowe prawo konstytucyjne może, jak się wydaje, przewidywać zgodnie z art. 53 KPP UE, wyższy poziom ochrony, niż zawarty w KPP UE, w stosunku do przepisów implementujących unieważnioną dyrektywę 2006/24, o ile nie podważa to pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii (co w przypadku wzmocnienia ochrony praw podstawowych raczej nie będzie miało miejsca). Sytuacja zmieni się jednak ponownie, o ile instytucje unijne przyjmą na poziomie UE nową (znowelizowaną) dyrektywę odpowiadającą wytycznym z wyroku *Digital Rights Ireland*.

**W kontekście powyższych uwag, należy przypomnieć, że polski TK nie uznaje pierwszeństwa prawa UE przed Konstytucją RP i do tej pory nie zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE.** W tym względzie wyrok TSUE w sprawie *Digital Rights Ireland* pozwala polskiemu TK uniknąć ewentualnej konieczności wejścia w jawną kolizję z obowiązkami wynikającymi z orzecznictwa TSUE, co byłoby bardziej prawdopodobne, gdyby dyrektywa 2006/24 nadal obowiązywała. Wówczas nie można by pominąć skutków prawnych wynikających z dyrektywy w kontekście badania konstytucyjności aktu ją implementującego.

**(11) Ewentualne inne skutki.** Nie jest również wykluczone, że nieważność dyrektywy spowoduje jeszcze dalsze konsekwencje prawne. W szczególności, z perspektywy jednostek, które na skutek obowiązywania albo zastosowania przepisów dyrektywy/prawa krajowego implementującego dyrektywę poniosły szkodę, otwiera się ewentualnie możliwość uzyskania odszkodowania (a także innych mechanizmów zmierzających do odwrócenia skutków zastosowania dyrektywy/prawa krajowego z naruszeniem KPP UE). Podmiot odpowiedzialny za szkodę (UE albo państwo członkowskie) będzie musiał zostać ustalony konkretnym przypadku indywidualnie. Państwo członkowskie nie może bowiem ponosić odpowiedzialności odszkodowawczej, jeżeli prawidłowo wykonało obowiązek implementacji dyrektywy. Potencjalna odpowiedzialność państwa członkowskiego jest w tym względzie uzależniona od tego, czy państwo dysponowało uznaniem w zakresie implementacji konkretnego przepisu dyrektywy i jak szerokie było to uznanie.

Jeżeli dyrektywa w konkretnym przypadku nie pozostawiała państwu członkowskiemu żadnego uznania, to odpowiedzialność odszkodowawczą za szkody wyrządzone nieważną dyrektywą może ewentualnie ponieść UE. W tym względzie jednostkom przysługują skarga bezpośrednia wnoszona do TSUE, o ile zostały spełnione pozostałe przesłanki powstania odpowiedzialności odszkodowawczej UE (art. 340 TFUE). W tym względzie szczególnie istotnym elementem będzie ustalenie zakresu uznania, którym dysponował ustawodawca unijny (im szersze uznanie, tym mniejsze szanse na odszkodowanie).

Niezależnie od powyższych uwag, przy założeniu, że prawo krajowe implementujące dyrektywę po jej unieważnieniu nadal wchodzi w zakres prawa UE (zob. pkt 9 powyżej), zastosowanie przez państwo członkowskie przepisów ustawy implementującej z naruszeniem wyroku *Digital Rights Ireland* (a zatem z naruszeniem przepisów KPP UE) może potencjalnie spowodować powstanie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego (przy założeniu, że wszystkie przesłanki powstania odpowiedzialności odszkodowawczej zostały spełnione). Dochodzenie takiego odszkodowania odbywa się przed sądami krajowymi na podstawie krajowych reguł prawnych (z zastrzeżeniem minimalnego wymaganego standardu wynikającego z orzecznictwa TSUE).

Uzyskanie odszkodowania jest jednak w każdym ze wspomnianych przypadków uzależnione od wielu czynników i skomplikowanych operacji interpretacyjnych, stąd jego uzyskanie nie będzie łatwe w świetle stanu prawnego stworzonego wyrokiem *Digital Rights Ireland*.

*\*Dr Maciej Taborowski - adiunkt w Katedrze Prawa Europejskiego WPiA UW oraz w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk; współpracownik Centrum Europejskiego UW; autor ok. 80 publikacji z zakresu prawa europejskiego, w tym monografii "Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe" (Warszawa, 2012), nagrodzonej prestiżową nagrodą miesięcznika „Państwo i Prawo”; autor opracowań w renomowanych czasopismach krajowych i międzynarodowych (m.in. Common Market Law Review, Columbia Journal of European Law).*