

ANALIZA PRAWNA

„Dyrektywa w prawie Unii Europejskiej i krajów członkowskich”



Hubert Plichta

Wrocław, grudzień 2020

Spis treści

1.	Podstawowe źródła prawa Unii Europejskiej.....	4
1.1.	Prawo pierwotne.....	4
1.1.1.	Prawo pierwotne pisane.....	4
1.1.2.	Prawo pierwotne niepisane.....	5
1.2.	Prawo wtórne.....	6
1.2.1.	Akty ustawodawcze.....	7
1.2.2.	Akty nieustawodawcze.....	10
2.	Zasady stosowania prawa unijnego.....	12
2.1.	Zasada pierwszeństwa.....	12
2.2.	Zasada skutku bezpośredniego.....	16
3.	Mechanizm funkcjonowania dyrektyw.....	19
3.1.	Transpozycja i implementacja dyrektyw.....	19
3.2.	Dyrektywa jako narzędzie harmonizacji prawa państw członkowskich.....	20
3.3.	Skutek bezpośredni dyrektyw.....	21

Słowo wstępu

Niniejsza analiza prawna otwiera cykl opracowań przygotowywanych przez Fundację LexCultura, mających na celu przybliżanie praktykom prawa, instytucjom i obywatelom istoty prawa konsumenckiego oraz mechanizmów funkcjonowania ochrony prawnej dla konsumentów w Unii Europejskiej oraz krajach członkowskich.

Pierwszą analizą został poświęcony roli dyrektyw w systemie prawa UE. Omówiono w nim najważniejsze zagadnienia dotyczące źródeł tego prawa oraz jego zasad, zwracając szczególną uwagę na mechanizm funkcjonowania dyrektyw. Jest to niezbędne z uwagi, że kluczowym elementem do wdrożenia w państwach członkowskich UE modelu ochrony konsumentów przewidzianego w dyrektywach jest prawidłowa implementacja. Aby jednak proces implementacji, czyli osiągnięcie rezultatów do jakiego dyrektywy zobowiązują, przebiegł właściwie, należy zrozumieć podstawy funkcjonowania systemu prawnego UE. Prawo konsumenckie jest bowiem jedną z gałęzi prawa, która praktycznie w całości jest regulowana aktami ustawodawczymi UE.

1. Podstawowe źródła prawa Unii Europejskiej

Porządek prawny Unii Europejskiej (dalej jako UE lub Unia) stanowi integralną część krajowych systemów prawnych. Mimo, że został on włączony do krajowych porządków to zachowuje wobec nich autonomię. Prawo UE nie podlega krajowym zasadom stosowania i interpretacji prawa, te są odrębne i w praktyce wypracowane przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE). Normy prawa wspólnotowego muszą jednolicie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, czyli rodzić analogiczne skutki prawne. Zasada jednolitości sankcjonuje tym samym władzę TSUE nad interpretacją prawa unijnego a dokonana przez Trybunał wykładnia ma charakter wiążący organy państw członkowskich.

1.1. Prawo pierwotne

Wśród źródeł prawa pierwotnego można wskazać pisane normy prawa oraz normy niepisane, na które składają się zasady ogólne prawa oraz normy prawa zwyczajowego. Prawo pierwotne Unii Europejskiej, reguluje jej najistotniejsze aspekty takie jak ustrój, porządek prawny, podstawowe zasady prawa unijnego¹. Ze względu na specyficzny charakter prawa pierwotnego, żadne normy prawa wewnętrznego² nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa. W przeciwnym razie godziłoby to w podstawy na jakich oparta jest Unia.

1.1.1. Prawo pierwotne pisane

Do pisanych źródeł prawa pierwotnego zalicza się:

- a. traktaty założycielskie wraz z towarzyszącymi im protokołami, załącznikami i deklaracjami odnoszącymi się do postanowień traktatów i protokołów:
 - Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i stali zawarty w Paryżu w 1951r.³;
 - Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zawarty w Rzymie w 1957 r.⁴ ;

¹ Zob. więcej R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, System prawa Unii Europejskiej, t. IV, Źródła prawa Unii Europejskiej, Warszawa 2012, s. 10 i nast.

² Nawet normy konstytucyjne państw członkowskich. Zob. Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr-und Vorrat Stelle für Getreide und Futtermittel. ECLI:EU:C:1970:114.

³ Zawarty na okres 50 lat, wygasł w 2002 r.

⁴ Obecnie Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

- Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej zawarty w Rzymie w 1957 r.;
 - Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht w 1992 r.⁵;
- b. Karta Praw Podstawowych⁶,
- c. traktaty rewizyjne m.in.:
- Jednolity Akt Europejski zawarty w Luksemburgu w 1986 r.;
 - Traktat z Amsterdamu zawarty w 1997 r.;
 - Traktat z Nicei zawarty w 2001 r.;
 - Traktat z Lizbony zawarty w 2007 r.;
- d. układy o stowarzyszeniu i układy o przystąpieniu do Unii Europejskiej (traktaty akcesyjne)⁷,
- e. umowy dodatkowe⁸,
- f. inne akty⁹.

1.1.2. Prawo pierwotne niepisane

Jak już wspomniano, pierwotne prawo UE tworzą również normy, które nie mają swojej podstawy traktatowej. Są to normy niepisane, wśród których szczególną rolę odgrywają ogólne zasady prawa wywodzone np. z prawa międzynarodowego czy formułowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Jako osobną kategorię można wskazać prawo zwyczajowe czyli praktykę wykształconą w pewnym okresie i postrzeganą jako prawo. W odniesieniu do Unii Europejskiej, będzie to przede wszystkim praktyka wypracowana przez instytucje UE lub państwa członkowskie¹⁰.

Zasady ogólne prawa UE nie stanowią jednolitej kategorii. Mają one jednak podstawowe znaczenie dla systemu prawnego, zapewniają spójność stosowania oraz jednolitość interpretacji prawa a także wypełniają luki w systemie prawnym, do którego należą. Zasady te mogą być wspólne dla wszystkich krajowych systemów prawnych i

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.6.2016).

⁶ Art. 6 ust. 1 TfUE stanowi, że *Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty.*

⁷ Do dnia dzisiejszego takich traktatów było siedem (z lat 1972, 1979, 1985, 1994, 2003, 2005, 2012)

⁸ Np. Konwencja dotycząca Antyli Holenderskich z dnia 13 listopada 1962 r.

⁹ Np. akty konstytucyjne przyjmowane w ramach Rady Unii Europejskiej przy współudziale Parlamentu Europejskiego, a państwa członkowskie wiążą się nimi, zgodnie z wymogami konstytucyjnymi, poprzez ratyfikację.

¹⁰ P. Sylwestrzak, *Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska*, Wrocław 2010, s.14

zgodne z celami Unii lub też mogą się odnosić konkretnie do UE, nawet gdy zostały zaczerpnięte z zasad stosowanych tylko w niektórych krajowych systemach prawnych¹¹.

Do zasad ogólnych prawa Unii, które w większości zostały ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości UE, zaliczamy w szczególności zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, zasadę bezpośredniej stosowalności i skutku bezpośredniego, zasadę subsydiarności i proporcjonalności, niedyskryminacji czy też efektywności prawa unijnego. Część z tych zasad została następnie wpisana do Traktatów np. zasada lojalnej współpracy¹² czy zasada przyznania¹³.

Osobną grupę ogólnych zasad prawa, będącą częścią wspólnotowego porządku prawnego, stanowią prawa podstawowe jednostek. Trybunał wskazał, że są one zawarte w ogólnych zasadach prawa UE i z nich też wynikają¹⁴. Dodatkowo, na co wskazywał Trybunał, większość praw podstawowych ma swoje korzenie w tradycjach konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich a także aktach międzynarodowych, w szczególności w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹⁵.

1.2. Prawo wtórne

Prawo pochodne UE wydawane jest przez instytucje unijne, na podstawie i w granicach określonych w prawie pierwotnym. Na poziomie prawa pochodnego możemy wyróżnić akty nieustawodawcze oraz akty ustawodawcze będące najważniejszą częścią prawa wtórnego. Katalog źródeł prawa wtórnego, choć nie pełny, znajduje się obecnie w art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TfUE). Zgodnie z jego treścią do unijnych środków regulacji prawnych mających charakter wiążący zalicza się rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Obok nich występują niewiążące zalecenia i opinie. Warto podkreślić, że powołany przepis nie stanowi o hierarchii

¹¹ Materiał informacyjny pt. Niepisane źródła prawa europejskiego: prawo pomocnicze, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114533> [dostęp na dzień 19 marca 2019 r.]

¹² Art. 4 ust. 3 TUE stanowi, że *zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów.*

¹³ Art. 5 ust. 2 TUE stanowi, że *zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.*

¹⁴ Np. wyrok TSUE z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie C 26/69 Stauder przeciwko miastu Ulm, ECLI:EU:C:1970:67.

¹⁵ Np. wyrok TSUE z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie C 260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou przeciwko Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas i inni. ECLI:EU:C:1991:254.

aktów, każdy z nich ma inny charakter prawny i spełnia osobne funkcje¹⁶. Oprócz wyżej wskazanych aktów, instytucje UE wydają także akty nienazwane (np. komunikaty, wytyczne, rezolucje, noty), które tworzą unijne *soft law* (z ang. prawo miękkie). Akty prawa wtórnego służą realizacji celów Unii Europejskiej, wypełniając ramy Traktatów¹⁷.

1.2.1. Akty ustawodawcze

Do aktów ustawodawczych zaliczamy rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Parlament Europejski (dalej jako PE) i Radę Unii Europejskiej w ramach dwóch procedur. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej akt przyjmuje wspólnie Parlament Europejski i Rada na wniosek Komisji Europejskiej (dalej jako KE). W specjalnej procedurze ustawodawczej rozporządzenie, dyrektywę lub decyzję przyjmuje Parlament Europejski z udziałem Rady lub Rada z udziałem Parlamentu Europejskiego, na wniosek Komisji Europejskiej, grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Sprawiedliwości UE lub Europejskiego Banku Inwestycyjnego¹⁸.

Wszystkie akty prawa wtórnego, na co już wskazano, winny być wydane w zgodzie z prawem pierwotnym. W art. 263 TfUE przewidziano mechanizm kontroli sądowej aktów instytucji, organów, Trybunału Obrachunkowego i jednostek organizacyjnych UE o ile tylko wywołują wiążące skutki wobec podmiotów trzecich¹⁹. Przy okazji kontroli legalności aktów należy wspomnieć o wymogach formalnych aktu prawa, których niespełnienie kwalifikowane jest przez TSUE jako istotne naruszenie prawa proceduralnego, będące jedną z przesłanek stwierdzenia nieważności aktu. Do wymogów tych zalicza się obowiązek publikacji aktu²⁰, wskazania przepis prawa pierwotnego, na którego podstawie akt został wydany oraz obowiązek uzasadniania aktu²¹.

¹⁶ Wyjątkowo można mówić o hierarchii między rozporządzeniami (dyrektywami) przyjętymi w ramach procedury ustawodawczej a wydanymi na mocy upoważnień w nich zawartych rozporządzeniami (dyrektywami) wykonawczymi Komisji Europejskiej.

¹⁷ A. Zawadzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 20.

¹⁸ Art. 289 TfUE.

¹⁹ Zob. Wyrok TSUE z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie C 294/83 Parti écologiste "Les Verts" przeciwko Parlament Europejski, ECLI:EU:C:1986:166; Wyrok TSUE z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie C 22/70 Komisja przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1971:32.

²⁰ Art. 297 TfUE.

²¹ Art. 296 TfUE stanowi, że *akty prawne są uzasadniane i odnoszą się do propozycji, inicjatyw, zaleceń, wniosków lub opinii przewidzianych w Traktatach*.

W śród aktów ustawodawczych szczególną rolę pełnią rozporządzenia nazywane aktami unifikacji prawa. Rozporządzenia są aktami o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Mają zasięg powszechny, są źródłem prawa dla wszystkich podmiotów²² funkcjonujących w Unii Europejskiej i wprost regulują ich sytuację prawną. Rozporządzenie wiąże w całości, co oznacza, że wszystkie przepisy muszą być w pełni wykonywane²³. Najważniejszym elementem jest ich bezpośrednie stosowanie czyli rozporządzenie jako źródło praw i obowiązków dla wszystkich uczestników obrotu musi być podstawą rozstrzygnięcia przez podmioty stosujące prawo. Z tego względu kluczowe są dwie zasady wskazujące, że państwa członkowskie nie mogą w granicach rozporządzeń w żaden sposób wypaczać ich sensu i treści²⁴ oraz przyjmować lub też utrzymywać postanowień prawa krajowego reprodukcujących wprost treści rozporządzeń²⁵. W zakresie uregulowanym rozporządzeniami, państwa członkowskie w imię zasady lojalnej współpracy²⁶, mają obowiązek uchylecia wcześniejszych regulacji krajowych sprzecznych z rozporządzeniem oraz powstrzymać się od przyjmowania takich regulacji w przyszłości.

Kolejnym aktem ustawodawczym są dyrektywy. Z uwagi, że mechanizm funkcjonowania dyrektyw został omówiony w odrębny podrozdziale poniżej zostają przedstawione jedynie najistotniejsze kwestie.

Dyrektywa jest aktem prawa wspólnotowego, niemającym swego odpowiednika ani w prawie krajowym państw członkowskich ani w prawie międzynarodowym publicznym. Zgodnie z art. 288 TfUE dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty.

²² Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1962 r. w sprawie C 16/62 Confederation nationale des producteurs de fruits et legumes i inni przeciwko Radzie, ECLI:EU:C:1962:47.

²³ Wyrok TSUE z dnia 7 lutego 1973 r. w sprawie C 39/72 Komisja Europejska przeciwko Włochom., ECLI:EU:C:1973:13.

²⁴ Taka sytuacji miałyby miejsce kiedy np. rozporządzenie ustawodawcze przewiduje upoważnienie dla krajowego ustawodawcy do unormowania kwestii nieuregulowanych w rozporządzeniu w wyniku czego państwo członkowskie przyjmuje akty prawa wewnętrznego sprzeczne z celami rozporządzenia. Przykładem rozporządzenia przewidującego konieczność wydania aktów wewnętrznych jest Rozporządzenie Rady nr 2157/2001 o statucie spółki europejskiej.

²⁵ Wyrok TSUE z dnia 10 października 1973 r. w sprawie C 34/73 Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, ECLI:EU:C:1973:101.

²⁶ Art. 4 ust. 3 TUE stanowi, że *zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Zasada ta implikuje zakaz stanowienia prawa sprzecznego z prawem UE a w postępowaniu sądowym lub administracyjnym organ stosujący prawo ma obowiązek zignorowania prawa krajowego sprzecznego z prawem Unii zgodnie z zasadą automatycznej niestosowalności.*

Pozostawia ona jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków wprowadzenia jej do wewnętrznych systemów państw członkowskich. W odróżnieniu od rozporządzenia dyrektywa nie ma zasięgu powszechnego. Wiąże każde państwo do którego jest adresowana przy czym obecnie większość dyrektyw kierowanych jest do wszystkich państw członkowskich. Co warte podkreślenia dyrektywa nie wiąże w całości, wiąże co do rezultatu, pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Jedynym elementem, który nie jest zawarty w definicji normatywnej, a jest konstytutywny dla dyrektywy jest termin implementacji, a więc data określona w każdej dyrektywie, wskazująca do jakiego dnia dyrektywa powinna być wdrożona przez państwa. Dyrektywa jest bowiem pewnym modelem instytucji prawnych, który państwo członkowskie ma wdrożyć do swojego systemu prawnego posługując się najlepszymi dostępnymi środkami. Dyrektywy jako legislacyjny instrument harmonizacji wykorzystywane są w obszarach, w których wewnętrzne systemy państw charakteryzują się znacznym stopniem zróżnicowania rozwiązań normatywnych. Wiąże się to z daleko idącym poszanowaniem odmienności społecznych, legislacyjnych czy ekonomicznych. Szczególnie jest to widoczne w obszarze regulacji konkurencji i ochrony konsumentów.

Ostatnim aktem ustawodawczym są decyzje. Mogą one być wydawane przez instytucje UE w wielu obszarach. Szczególnie jest to widoczne w dziedzinie konkurencji²⁷. Zgodnie z art. 288 akapit 4 TfUE decyzja wiąże w całości, decyzja, która wskazuje adresatów wiąże tylko tych adresatów. Traktat rewizyjny z Lizbony wprowadził pewną modyfikację dotyczącą charakteru decyzji. Przed jego wejściem w życie decyzje były aktami indywidualnymi adresowanymi do konkretnych podmiotów. Z treści obecnego brzmienia przepisu wynika, że mogą istnieć decyzje, które nie będą miały adresatów. Wówczas będą one aktami o charakterze ogólnym. Decyzja, która wskazuje adresatów wiąże tylko ich i względem nich wywiera skutki prawne od momentu notyfikowania jej adresatom. Adresatami decyzji mogą być np. osoby fizyczne, prawne²⁸ czy też państwa członkowskie. Co warte podkreślenia decyzje

²⁷ Np. na podstawie art. 105 ust. 2 TfUE jeśli Komisja stwierdzi, że nie zaprzestano naruszania zasad konkurencji z art. 101 i 102 TfUE, wówczas stwierdzi takie naruszenie zasad w uzasadnionej decyzji.

²⁸ Wyrok TSUE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein, ECLI:EU:C:1970:78.

kierowane do państw wiążą wszystkie organy państwa i wymuszają podjęcie takich działań, które zrealizują postanowienia decyzji²⁹.

1.2.2. Akty nieustawodawcze

Traktaty nie definiują pojęcia aktów nieustawodawczych. Brak jest także precyzyjnego katalogu, który tylko w części można odkodować z przepisów Traktatów. Wśród aktów nieustawodawczych można wyróżnić akty z przymiotnikiem (na które składają się akty delegowane i akty wykonawcze) oraz akty bez przymiotnika. Do aktów nieustawodawczych należy zaliczyć także porozumienia międzyinstytucjonalne oraz akty niewiążące w postaci zaleceń i opinii, które razem z aktami nienazwanymi tworzą *soft law*.

Stosownie do treści art. 290 TfUE aktami delegowanymi są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje zawierające dodatkowy przymiotnik „delegowane” albo „delegowana”, o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. Co istotne akt ustawodawczy musi wyraźnie określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych Komisji uprawnień, które jednak nie mogą dotyczyć istotnych elementów danej dziedziny. Te są bowiem zastrzeżone dla aktu ustawodawczego. Traktaty nie definiują jednak pojęcia „istotnych elementów danej dziedziny”. W tym celu Rada UE, Parlament Europejski oraz Komisja podjęły inicjatywę mającą na celu sprecyzowanie interpretacji art. 290 TfUE, czego dobrym przykładem jest *Common Understanding on delegated acts*³⁰ dotyczący praktycznych ustaleń w odniesieniu do stosowania aktów delegowanych. Warto także zwrócić uwagę, że art. 290 TfUE zawiera także mechanizm kontroli wydawania przez Komisję aktów delegowanych. Akt delegujący może bowiem zawierać kompetencję Parlamentu Europejskiego lub Rady do odwołania przekazanych uprawnień lub postanowienie, że akt delegowany może wejść w życie tylko wtedy, gdy Parlament Europejski lub Rada nie wyrażą sprzeciwu w terminie przewidzianym przez akt ustawodawczy.

Do aktów nieustawodawczych z przymiotnikiem zaliczamy również rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze oraz decyzje wykonawcze

²⁹ Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C 209/00 Komisja przeciwko Niemcom, ECLI:EU:C:2002:747.

³⁰ *Common Understanding on delegated acts*, Bruksela 4.04.2011, 8640/11, PE-L40, INST 192.

wydane przez Komisję Europejską (a wyjątkowo także przez Radę) na mocy upoważnienia zawartego w prawnie wiążących aktach Unii jeżeli są one konieczne dla zapewnienia jednolitych warunków wykonywania tych aktów³¹. Warte podkreślenia jest, że akty wykonawcze nie mogą być aktami o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub modyfikują, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego³².

Do kategorii aktów „bez przymiotnika”, które mają charakter aktów nieustawodawczych, doktryna zalicza te akty, które mają moc wiążącą, ale nie są ani aktami delegowanymi, ani aktami wykonawczymi. Ich charakter nie jest jednolity. Jako przykład można tutaj wymienić rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego³³, decyzje Rady Europejskiej podejmowane w ramach uproszczonych procedur zmiany Traktatów³⁴ czy decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady Unii Europejskiej i Rady Europejskiej³⁵.

Kolejną grupą aktów nieustawodawczych są porozumienia międzyinstytucjonalne o charakterze wiążącym. Po wejściu w życie Traktatu rewizyjnego z Lizbony, Parlament Europejski, Rada i Komisja konsultują się wzajemnie oraz za wspólnym porozumieniem ustalają warunki współpracy. W tym celu mogą one, w poszanowaniu Traktatów, zawierać porozumienia międzyinstytucjonalne, które mogą mieć charakter wiążący³⁶. Wprowadzenie przywołanej regulacji jest konsekwencją występujących w procesie tworzenia prawa złożonych relacji oraz kompetencji instytucji unijnych. Możliwość zawierania porozumień międzyinstytucjonalnych ma zapewnić współdziałanie instytucji oraz usprawnić proces prawotwórczy.

Aktami o charakterze niewiążącym są zalecenia i opinie, których znaczenie polega na prezentowaniu przez instytucje UE swojego stanowiska w określonych kwestiach oraz formułowaniu postulatów, co do zachowania się adresatów tych aktów. Adresatami mogą być inne instytucje unijne, państwa członkowskie lub inne podmioty prawa, jednak wobec swych adresatów akty te nie ustanawiają żadnych praw i obowiązków. Z uwagi, że TSUE uważa, że zalecenia i opinie mogą być przedmiotem orzeczenia prejudycjalnego, ich treść powinna być uwzględniona przez organy

³¹ Art. 291 TfUE.

³² A. Zawidzka-Łojek, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 24.

³³ Wydane na podstawie art. 132 TfUE.

³⁴ Wydane na podstawie art. 48 ust. 6 i 7 TUE.

³⁵ Np. akty przyjmowane przez Radę Europejską na mocy art. 236 TfUE.

³⁶ Art. 295 TfUE.

stosujące prawo. Opinie mogą być wydawane przez wszystkie instytucje unijne. Ich treść sprowadza się zazwyczaj do wyrażenia określonego stanowiska lub sformułowania oceny w konkretnej sprawie. Zalecenia natomiast, do przyjmowania których upoważniona jest Komisja, Rada oraz Europejski Bank Centralny, wskazują działania jakie adresat aktu powinien podjąć. Z prawnego punktu widzenia realizacja zaleceń zależy od uznania adresatów. Są one bowiem narzędziem oddziaływania na państwa członkowskie oraz inne podmioty prawa w procesie realizacji zadań traktatowych. Akty te są zazwyczaj stosowane w sytuacjach kiedy jakieś zagadnienie nie może być uregulowane aktem ustawodawczy.

2. Zasady stosowania prawa unijnego

Najważniejszymi zasadami w praktyce stosowania prawa unijnego a także określającymi relacje między prawem UE a prawem państw członkowskich są zasada pierwszeństwa oraz zasada skutku bezpośredniego. Postrzegane są one jako instrumenty zapewniające efektywność prawa unijnego³⁷. Zasady te są wyłącznie zasadami orzeczniczymi, niemającymi podstawy traktatowej. Towarzyszą im zasada wykładni zgodnej z prawem UE oraz automatycznej niestosowalności. Podstawą do wywiedzenia przez Trybunał Sprawiedliwości powyższych zasad było założenie, że prawo UE jako nowy autonomiczny porządek prawny, niemający swego odzwierciedlenia zarówno w prawie krajowym jak i międzynarodowym, powinno być jednolicie i efektywnie stosowane³⁸.

2.1. Zasada pierwszeństwa

Traktaty nie zawierają przepisów określających relacje między prawem UE a prawem państw członkowskich a także rozstrzygających konflikty między tymi normami. Pośrednio zasadę pierwszeństwa można wywieść z zasady lojalnej współpracy zawartej w art. 4 ust. 3 Traktat o Unii Europejskiej (dalej jako TUE). Pewne wskazania w tym aspekcie zawiera również art. 288 TfUE, mówiący o bezpośredniej stosowalności rozporządzeń. Jedynym aktem prawnym, który bezpośrednio odnosi się

³⁷ F. Castillo de la Torre, *Tribuna Constitutional (Spanish Constitutional Court), Opinion 1/2004 of 13 December 2004, on the Treaty establishing a Constitution for Europe*, „Common Market Law Review” 2005/42, s. 1189.

³⁸ A. Zawadzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 146.

do zasady pierwszeństwa jest Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa³⁹ wprowadzona Traktatem rewizyjnym z Lizbony. Deklaracja ta ma charakter wykładni autentycznej, a zatem uwidacznia wolę państw członkowskich w aspekcie pojmowania i stosowania zasady pierwszeństwa. Wskazano w niej, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE Traktaty i prawo pochodne mają pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo. Do aktu załączono opinię Służby Prawnej Rady dotycząca pierwszeństwa⁴⁰, w której podkreślono, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego (jako zasada orzecznicza TSUE) stanowi podstawową zasadę tego prawa, nieodłącznie związaną ze szczególną naturą Wspólnoty Europejskiej. Przypomniano, że „*kiedy wydawany był pierwszy wyrok zapoczątkowujący to obecnie już utrwalone orzecznictwo (wyrok z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64, Costa przeciwko ENEL), w Traktacie nie było żadnej wzmianki o zasadzie pierwszeństwa. Sytuacja ta do dziś nie uległa zmianie. Fakt, że zasada pierwszeństwa nie zostanie włączona do przyszłego Traktatu, w żaden sposób nie narusza samej zasady ani obowiązującego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości.*”

Zasada pierwszeństwa jest konsekwencją przekazania przez państwa członkowskie części praw suwerennych, co zostało potwierdzone w orzeczeniu Costa przeciwko ENEL. Nie jest ona zasadą hierarchicznej nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym. Prawo unijne jest odrębnym porządkiem prawnym, który staje się częścią prawa krajowego, i który sądy mają obowiązek stosować, a zasada pierwszeństwa to reguła, która ma rozstrzygać kolizje pomiędzy odrębnymi porządkami prawnymi. W przywołanym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości podkreślił, że same państwa członkowskie, decydując się na stworzenie Wspólnoty o charakterze nieograniczonym w czasie, wyposażonej we własne instytucje i podmiotowość oraz na skutek powierzenia jej części praw suwerennych, stworzyły system prawny wiążący zarówno je same jak i ich obywateli⁴¹. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „*prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty*”.

³⁹ Deklaracja odnosząca się do pierwszeństwa (Dz. U. C 202 z 7.6.2016, s. 344–344).

⁴⁰ Opinia Służby Prawnej Rady z dnia 22 czerwca 2007 r., 11197/07 (JUR 260).

⁴¹ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 148.

Skoro bowiem integracja i wspólne realizowanie celów zawartych w Traktatach są podstawą istnienia Wspólnoty, to przyznanie pierwszeństwa prawom krajowym przed prawem wspólnotowym mogłoby je udaremnić.

Pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest absolutne⁴². Dlatego zasadę tę stosuje się do wszystkich wiążących aktów wspólnotowych niezależnie od tego, czy zaliczają się do prawa pierwotnego czy do prawa pochodnego. Zasadzie tej podlegają także wszystkie akty prawa wewnętrznego państw członkowskich niezależnie od ich rodzaju i tego czy zostały przyjęte przed wejściem w życie normy unijnej⁴³. Dotyczy to także aktów o charakterze administracyjnym⁴⁴ oraz, co budzi liczne wątpliwości m.in. Trybunałów Konstytucyjnych państw członkowskich⁴⁵, konstytucji krajowych⁴⁶.

Zasada pierwszeństwa występuje w dwóch aspektach, podczas stanowienia prawa oraz jego stosowania. Z uwagi, że z zakresu niniejszej analizy wyłączono kwestie dotyczące stanowienia prawa, poniżej wskazano jedynie najistotniejsze zagadnienie z tym związane.

Zasada pierwszeństwa na etapie stanowienia prawa adresowana jest do organów prawodawczych. W zakresie ich kompetencji prawo tworzone przez nie, musi być zgodne z prawem unijnym. Obowiązkiem tym oprócz ustawodawcy parlamentarnego objęte są również organy władzy wykonawczej mające kompetencje do wydawania aktów wykonawczych, organy samorządu terytorialnego stanowiące prawo miejscowe a także inne instytucje mające kompetencje do stanowienia prawa powszechnie

⁴² Materiał informacyjny pt. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114548> [dostęp na dzień 24 marca 2019 r.]

⁴³ Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA, ECLI:EU:C:1978:49.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C 224/97 Erich Ciol przeciwko Land Vararlberg, ECLI:EU:C:1999:212.

⁴⁵ Np. W wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że kolizja polskiej normy konstytucyjnej i prawa wspólnotowego „nie może być w polskim systemie prawnym w żadnym razie rozwiązywana przez uznanie nadrzędności normy wspólnotowej w relacji do normy konstytucyjnej. Nie mogłaby też prowadzić do utraty mocy obowiązującej normy konstytucyjnej i zastąpienia jej normą wspólnotową ani do ograniczenia zakresu stosowania tej normy do obszaru, który nie został objęty regulacją prawa wspólnotowego. W takiej sytuacji do polskiego ustawodawcy należałoby podjęcie decyzji albo o zmianie Konstytucji, albo o spowodowaniu zmian w regulacjach wspólnotowych, albo – ostatecznie – decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzję tę winien podjąć suweren, którym jest Naród Polski, lub organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować.”. Por.: Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1974 r. w sprawie Solange I oraz wyrok z 1986 r. w sprawie Solange II.

⁴⁶ Wyrok TSUE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie C 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorrat Stelle für Getreide und Futtermittel.

obowiązującego⁴⁷. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa organ prawodawczy musi zbadać zgodność projektu aktu prawnego z prawem unijnym, natomiast po wejściu w życie aktu zobowiązany jest monitorować, czy nie stał się on wtórnie sprzeczny z prawem unijnym⁴⁸. Pierwszeństwo w aspekcie stanowienia prawa ma jeszcze jedną, dalej idącą konsekwencję. W sytuacji deliktu legislacyjnego, czyli bezprawnego po stronie państwa członkowskiego tworzenia lub utrzymywania prawa sprzecznego z prawem unijnym, implikuje on odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa unijnego.

Państwa nie mogą bowiem jednostronnie podejmować środków skierowanych przeciwko przyjętemu przez nie, na zasadzie wzajemności, porządkowi prawnemu.

Pierwszeństwo w aspekcie stosowania prawa unijnego ma miejsce w każdym postępowaniu sądowym i administracyjnym. Jest jedną z najważniejszych zasad prawa UE. Jak już jednak wspomniano zasada pierwszeństwa jest regułą kolizyjną a zatem opiera się na założeniu, że jeżeli dwie normy są ze sobą sprzeczne to należy je najpierw próbować pogodzić w drodze interpretacji a dopiero jeżeli nie przyniesie to rezultatu, przyznać pierwszeństwo jednej z norm. W tym kontekście kluczowe jest uprzednie dokonanie interpretacji normy prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym czyli w ramach wykładni zgodnej. Dalsza sprzeczność przepisów implikuje konieczność zastosowania zasady pierwszeństwa. Istota tego pierwszeństwa, która została zdefiniowana w orzeczeniu w sprawie Simmenthal⁴⁹ oznacza, że akty prawa wspólnotowego wywierają w wewnętrznym porządku prawnym taki skutek, że poprzez wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa z nimi sprzecznego. Dodatkowo organ krajowy, który w ramach swej właściwości, ma stosować prawo wspólnotowe jest zobowiązany do dbałości o pełną skuteczność tych norm, co przejawia się również w konieczności niestosowania każdego, również późniejszego, postanowienia prawa wewnętrznego sprzecznego z prawem unijnym, bez konieczności zadawania pytania prejudycjalnego lub czekania na uchylenie tych norm. Tym samym od orzeczenia w sprawie Simmenthal obowiązuje zasada automatycznej niestosowalności, której konsekwencją jest kompetencja organu prowadzącego

⁴⁷ Np. akty prawne organów samorządów zawodowych, w których członkostwo jest obligatoryjne; ponadzakładowe układy zbiorowe pracy.

⁴⁸ Może to wynikać z tego, że po wejściu w życie aktu prawa wewnętrznego, pojawiły się nowe akty prawa unijnego lub zostały one zmienione skutkując obecną sprzecznością.

⁴⁹ Wyrok TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie C 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SA.

postępowanie do samodzielnej odmowy zastosowania normy, po stwierdzeniu jej sprzeczności z prawem unijnym.

2.2. Zasada skutku bezpośredniego

Zasada skutku bezpośredniego jest jednym z elementów triady prawa unijnego odnoszącym się do przymiotu bezpośredniości. Pierwszym z nich jest bezpośrednio obowiązywanie jako przymiot całego prawa unijnego. Prawo unijne jest integralną częścią porządku prawnego w państwach członkowskich bez konieczności jego inkorporowania i wiąże organy państw. Mimo, że zostało ono włączone do krajowych porządków to zachowuje wobec nich autonomię i nie podlega krajowym zasadom stosowania i interpretacji prawa. Normy prawa wspólnotowego muszą bowiem jednolicie obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich, czyli rodzić analogiczne skutki prawne.

Kolejnym elementem jest bezpośrednio stosowanie przepisów rozporządzeń co wynika wprost z art. 288 TfUE. Rozporządzenie jako źródło praw i obowiązków dla wszystkich uczestników obrotu ma być podstawą rozstrzygnięcia przez wszystkie podmioty stosujące prawo. W zakresie obowiązywania rozporządzenia istnieje zakaz poszukiwania i stosowania norm prawa krajowego.

Zasada skutku bezpośredniego jest natomiast jedną z podstawowych zasad stosowania prawa w UE. Jest gwarantem ogólnej skuteczności prawa unijnego, gdyż jest ona prawem podmiotowym jednostki, który wyposaża ją we właściwe instrumenty dochodzenia roszczeń. Podobnie jak zasada pierwszeństwa, nie jest ona zasadą traktatową, ale została sformułowana w orzecznictwie TSUE w odwołaniu do „ducha Traktatu”. W ujęciu obiektywnym, zasada skutku bezpośredniego oznacza prawo jednostki do powołania się przed organami stosującymi prawo na uprawnienia wynikające z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego⁵⁰. Początkowo zasada ta została sformułowana względem norm Traktatów jednak późniejsze orzecznictwo TSUE rozszerzyło zakres jej zastosowania na rozporządzenia, dyrektywy, decyzje oraz umowy międzynarodowe i akty wydawane na ich podstawach⁵¹. Warte podkreślenia jest rozróżnienie skutku bezpośredniego na skutek bezpośredni wertykalny (możliwość powoływania się przez jednostkę na dany przepis przeciwko państwu) oraz

⁵⁰ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej, t. IV, Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 155 i nast.

⁵¹ *Ibidem*.

skutek bezpośredni horyzontalny (możliwość powoływania się przez jednostkę na dany przepis przeciwko innej jednostce)⁵².

Zasada wertykalnego skutku bezpośredniego norm traktatowych została sformułowana przez TSUE w sprawie Van Gend en Loos⁵³. TSUE wywiódł tę zasadę z nadania jednostkom podmiotowości w prawie unijnym, wskazując, że prawo wspólnotowe może nakładać na jednostki nie tylko obowiązki lecz także przyznawać im prawa, które stają się częścią ich dziedzictwa prawnego. Trybunał podkreślił, że Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą stworzył nowy, autonomiczny porządek prawny niemający odpowiednika w prawie krajowym oraz międzynarodowym. Normy prawa unijnego (w sprawie Van Gend en Loos chodziło o przepisy Traktatu EWG) nie wyczerpują się w stosunku między państwami członkowskimi, ale dotyczą także podmiotów indywidualnych, które mogą powołać się na normy prawa unijnego w postępowaniu przed organem stosującym prawo. Stąd elementem zasady skutku bezpośredniego jest implikacja uprawnień jednostki z obowiązku państwa. Oznacza to, że zasada skutku bezpośredniego działa nie tylko wtedy, kiedy norma przyznaje jednostce uprawnienie, ale także wtedy, kiedy nakłada na państwo obowiązek z którego uprawnienie we własnej sprawie może wywieść zainteresowany podmiot prywatny.

Należy jednak podkreślić, że nie każda norma prawa unijnego może wywoływać skutek bezpośredni. W tym kontekście pojawiają się wymogi bezpośredniej skuteczności przepisu sformułowane w orzecznictwie TSUE⁵⁴. Norma unijna może wywierać skutek bezpośredni, jeśli jest:

- jasna;
- konkretna, a zatem kiedy konkretyzuje prawo podmiotowe albo obowiązek, z którego prawo podmiotowe można wywieść;
- bezwzględnie wiążąca, od której wykonania adresat nie może się uchylić, w szczególności nie dysponuje swobodnym uznaniem w zakresie przyznania prawa.

Elementem leżącym pomiędzy tymi warunkami jest to, czy przepis sam przyznaje prawo podmiotowe, czy jedynie deleguje do uchwalenia przepisów, które

⁵² Ibidem.

⁵³ Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie C 26/62 spółka NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Holenderskiej administracji celnej, ECLI:EU:C:1963:1.

⁵⁴ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie C 8/81 Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7.

prawo podmiotowe przyznają. Bardzo często przepis delegujący daje pewien obszar władzy dyskrecjonalnej. Jest to ważne, bo często rodzi się zarzut, że norma nie może rodzić skutku bezpośredniego jeżeli zawiera upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych. Problem spełnienia lub niespełnienia warunków bezpośredniej skuteczności, jest traktowany jako problem wykładni prawa unijnego. Jest to o tyle ważne, że może być przedmiotem pytania prejudycjalnego.

Skutek bezpośredni horyzontalny przepisów traktatowych, a zatem możliwość powoływania się na nie przez jednostkę przeciwko innej jednostce, TSUE potwierdził w orzeczeniu w sprawie Defreene⁵⁵. Trybunał wskazał, że przepis traktatu może być powoływany przez jednostkę przed sądami krajowymi, których obowiązkiem jest zapewnienie ochrony praw przyznanych jednostkom na mocy tego przepisu czy to przeciwko podmiotom prywatnym czy publicznym. Tak jak w przypadku bezpośredniego skutku wertykalnego przepis musi spełniać wymogi bezpośredniej skuteczności⁵⁶.

Z uwagi, że TfUE *explicite* przyznaje rozporządzeniom przymiot bezpośredniej stosowalności, kwestia skutku bezpośredniego rozporządzeń nie budzi kontrowersji. Przepisy muszą jednak spełniać ogólne warunki bezpośredniej skuteczności⁵⁷. Rozporządzenia są bezpośrednio skuteczne zarówno w ujęciu wertykalnym jak i horyzontalnym. TSUE podkreślił w jednym ze swoich orzeczeń, że z uwagi na miejsce rozporządzeń w systemie źródeł prawa wspólnotowego, skutkują one natychmiastowo, mogąc nadawać jednostkom prawa, które sądy państw członkowskich mają obowiązek chronić⁵⁸.

Zasada skutku bezpośredniego dotyczy także decyzji. Decyzja adresowana do konkretnych podmiotów wiąże je i wywołuje skutek bezpośredni, bowiem nakłada na adresatów obowiązki lub przyznaje im prawo. W orzeczeniu w sprawie Grad⁵⁹ TSUE wskazał, że ma to zastosowanie również do decyzji, których adresatem jest państwo członkowskie. W uzasadnieniu wskazano, że generalne wyłączenie możliwości powołania się przez jednostkę na obowiązek wynikający z decyzji, której skutkami podmiot ten jest dotknięty byłoby niezgodne z wiążącym skutkiem przyznanym decyzji.

⁵⁵ Wyrok TSUE z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie C 43/75 Gabriella Defrenne przeciwko Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, ECLI:EU:C:1976:56.

⁵⁶ Jako przykład normy bezpośrednio skutecznej można podać np. art. 18, 101 i 102 TfUE.

⁵⁷ Wyrok TSUE z dnia 24 października 1973 r. w sprawie C 9/73 Carl Schlüter przeciwko Hauptzollamt Lörrach, ECLI:EU:C:1973:110.

⁵⁸ Wyrok TSUE z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Fratelli Variola przeciwko Amministrazione Italiana delle Finanze.

⁵⁹ Wyrok TSUE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie C 9/70 Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein.

Na co zwrócono uwagę wcześniej skutek bezpośredni ma również zastosowanie w przypadku umów międzynarodowych zawartych przez UE oraz aktów prawnych wydanych na ich podstawie⁶⁰. Szersze omawianie tego aspektu z uwagi na zakres niniejszej analizy jest niepotrzebny⁶¹. Kluczowe znaczenie ma natomiast skutek bezpośredni dyrektyw. Problem ten omówiono szczegółowo dalszej części analizy, stąd w tym miejscu zostanie on pominięty.

3. Mechanizm funkcjonowania dyrektyw

Jak już wskazano wcześniej, dyrektywa jest aktem prawa wspólnotowego, który nie ma swego odpowiednika ani w prawie krajowym państw członkowskich ani w prawie międzynarodowym publicznym. Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest adresowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty. Organy krajowe mają jednak swobodę wyboru środków i formy wprowadzenia jej do wewnętrznych systemów. Dyrektywa jest pewnym modelem instytucji prawnych, który państwo członkowskie ma wdrożyć do swojego systemu prawnego posługując się najlepszymi dostępnymi środkami. Jako legislacyjny instrument harmonizacji, dyrektywy wykorzystywane są w obszarach, w których krajowe systemy państw członkowskich charakteryzują się znacznym stopniem zróżnicowania rozwiązań prawnych.

3.1. Transpozycja i implementacja dyrektyw

Prawo Unii Europejskiej, jest wyrazem procesu integracji państw członkowskich. Aby jednak państwa mogły korzystać z tego dorobku muszą dokonać efektywnej implementacji prawa unijnego, co jest procesem dość skomplikowany.

W kontekście dyrektyw istotne znaczenie odgrywa transpozycja. Polega ona na przeprowadzeniu przez państwa członkowskie zabiegu legislacyjnego, którego istota sprowadza się do zmiany adresata ustanowionych na jej mocy norm prawnych. Pierwotnymi adresatami norm zawartych w dyrektywach są państwa członkowskie. Poprzez transpozycję na grunt prawa wewnętrznego obejmują one wszystkie podmioty w krajowym porządku prawnym. Transpozycja rozpoczyna się w momencie kiedy

⁶⁰ Zob. np. wyrok TSUE z dnia 26 października 1982 r. w sprawie C 104/81 Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. ECLI:EU:C:1982:362; wyrok TSUE z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C 192/89 S. Z. Sevince v Staatssecretaris van Justitie, ECLI:EU:C:1990:322.

⁶¹ O skutku bezpośrednim umów międzynarodowych zawartych przez UE oraz aktów prawnych wydanych na ich podstawie zob. więcej: A. Zawadzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej, t. IV, Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 165.

dyrektywa zostaje opublikowana i obejmuje proces tworzenia przepisów prawa krajowego, które najskuteczniej zapewnią jej wdrożenie. Zazwyczaj państwa członkowskie ograniczają się do przyjęcia nowej ustawy, jednak nie każda dyrektywa tego wymaga. To państwo wybiera formę aktu prawnego, mogąc np. dokonać nowelizacji ustaw już istniejących. Zakres swobody państw zależy od luzu pozostawionego w dyrektywie. Proces transpozycji kończy się w dniu wejścia przepisów w życie.

Drugim pojęciem, który należy wyjaśnić jest implementacja, która trwa do ostatniego dnia obowiązywania dyrektywy, z uwagi, że implementacja w ścisłym rozumieniu tego słowa to zapewnienie rezultatu. O ile proces transpozycji ocenia się przez pryzmat wprowadzenia przez państwo odpowiednich przepisów to proces implementacji ocenia się z perspektywy praktyki administracyjnej i sądowej. Dyrektywa ma bowiem doprowadzić do realizacji rezultatu, który wyznaczają treść dyrektywy oraz jej cele zawarte w preambule, a także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mające podstawowe znaczenie w procesie interpretacji zarówno przepisów prawa unijnego, jak i wydawanych dla ich wdrożenia norm prawa wewnętrznego. Z pojęciem implementacji związany jest termin implementacji, a więc data określona w każdej dyrektywie, wskazująca do jakiego dnia dyrektywa powinna być wdrożona przez państwa. Po upływie tego terminu odpowiedzialność za zgodność wewnętrznego stanu prawnego z dyrektywą przechodzi na państwo członkowskie .

3.2. Dyrektywa jako narzędzie harmonizacji prawa państw członkowskich

Jak wspomniano wcześniej dyrektywa wiąże każde państwo, do którego jest adresowana, a jej celem jest zbliżenie systemów prawnych państw członkowskich. Oczywiście nie chodzi o związanie dyrektywą wyłącznie ustawodawcy, ponieważ państwo jako swoista konstrukcja składa się także z sądów czy organów administracji publicznej, które jako emanacja państwa również są związane dyrektywą⁶². Z tego względu dyrektywa będzie zawsze obecna w postępowaniu administracyjnym i sądowym. Oceniając czy doszło do właściwej implementacji, pojawia się swoista próba zestawienia przepisów prawa krajowego z dyrektywą i ustalenia czy model z dyrektywy

⁶² Zob. Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 A. Foster i in. przeciwko British Gas plc, ECLI:EU:C:1990:313.

został właściwie wdrożony do krajowego porządku prawnego. Żeby dokonać tego badania w sposób właściwy, konieczne jest ustalenie reguł harmonizacji na jakiej oparto dyrektywę. Prawidłowa ich identyfikacja umożliwi wyznaczenie granic swobody implementacyjnej przez państwa.

Z uwagi na zakres niniejszej analizy, poniżej omówiono jedynie najistotniejsze dla dalszych rozważań rodzaje harmonizacji tj. harmonizację pełną oraz minimalną. Oprócz nich wyróżnia się także harmonizację opcjonalną i częściową. Spotkać można także klasyfikację harmonizacji na twardą i miękką oraz bezpośrednią i pośrednią⁶³.

Harmonizacja pełna to tradycyjny model harmonizacji, w której dyrektywa określa wszystkie wymogi wobec danej instytucji prawnej lub danego rozwiązania. Swoboda ustawodawcy krajowego koncentruje się na wprowadzeniu tych regulacji poprzez przełożenie ich na język swojego prawa i procedur, najczęściej w formie nowej ustawy. Tym samym państwo ma swobodę doboru określonej terminologii oraz ram proceduralnych, a nie wyboru wymogów prawnych, które z tego mogą wynikać. Państwo może wybrać treść przepisów, terminologię, zabezpieczenie sankcjami, ale nie może ustalić jak dana instytucja ma wyglądać. Każde odstępstwo od dyrektywy w przepisach krajowych, czyli wprowadzenie jakichkolwiek norm, których dyrektywa nie przewiduje lub sprzecznych z nią, jest podstawą do zakwestionowania ich przed organami krajowymi. Państwa członkowskie nie mogą bowiem przyjmować, ani utrzymywać, bardziej rygorystycznych albo bardziej liberalnych środków w obszarze objętym dyrektywą, przy czym wyjątek może dotyczyć kwestii wyraźnie w niej określonych⁶⁴.

Dyrektywa oparta na regule harmonizacji minimalnej nakłada natomiast na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia minimalnych standardów regulacji prawnej. Natomiast powyżej tego minimum państwa otrzymują swobodę regulacji. Harmonizacja pełna i minimalna są alternatywne.

3.3. Skutek bezpośredni dyrektyw

Zasada skutku bezpośredniego jako jedna z podstawowych zasad stosowania prawa w UE jest gwarantem ogólnej skuteczności tego prawa. Na co wskazano już wcześniej, skutek bezpośredni w ujęciu obiektywnym oznacza prawo jednostki do

⁶³ Zob. więcej P. Sylwestrzak, *Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska*, Wrocław 2010, s.14.

⁶⁴ P. Sylwestrzak, *Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska*, Wrocław 2010, s. 39 i nast.

powołania się przed organami stosującymi prawo na uprawnienia wynikające z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa unijnego⁶⁵. Zasada ta, z wyłączeniem skutku bezpośredniego dyrektyw, została szczegółowo omówiona w jednym z podrozdziałów niniejszej analizy. Z tego względu, w dalszej części, zostaną przedstawione najważniejsze zagadnienie związane z zasadą skutku bezpośredniego jedynie w odniesieniu do dyrektyw.

Kwestia bezpośredniego skutku dyrektyw jest od dawna przedmiotem sporu. Podobnie jak przy przepisach Traktatów istotne znaczenie ma rozróżnienie ujęcia owej zasady w układzie wertykalnym oraz horyzontalnym. W zakresie wertykalnego skutku bezpośredniego dyrektyw historycznie jedną z pierwszych spraw w której pojawiło się to zagadnienie jest orzeczenie w sprawie van Duyn⁶⁶. Trybunał Sprawiedliwości odwołał się w nim do argumentów o wiążącym charakterze dyrektyw w stosunku do państw i konieczności zapewnienia skuteczności oraz efektywności prawa wspólnotowemu. W orzeczeniu w sprawie Ratti⁶⁷ Trybunał odwołał się także do specyficznie interpretowanej zasady *estoppelu*, wskazując, że państwo nie może profitować na własnej bezprawności polegającej na niedokonaniu transpozycji dyrektywy lub jej nieprawidłowej transpozycji. W orzeczeniu w sprawie Marks & Spencer⁶⁸ zasada skutku bezpośredniego dyrektyw w ujęciu wertykalnym została wzmocniona. Trybunał wskazał, że zasada ta nie wyczerpuje się mimo przyjęcia krajowych środków właściwie implementujących dyrektywę. Istotne jest jednak, że aby jednostka mogła powołać się na przepisy dyrektywy te muszą spełniać wymogi bezpośredniej skuteczności przepisu tzn. być jasne, konkretne oraz bezwzględnie wiążące⁶⁹. Z powyższego można zatem wyprowadzić konkluzję, że dyrektywa rodzi skutek bezpośredni w układzie wertykalnym zarówno w postępowaniach sądowych jak i administracyjnych⁷⁰. W praktyce pojawiło się jednak zagadnienie związane z możliwością bezpośredniego skutku dyrektyw w sytuacji odwrotnej tj. takiej gdy

⁶⁵ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej*, t. IV, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 155 i nast.

⁶⁶ Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie C 41/74 Yvonne Van Duyn przeciwko Home Office, ECLI:EU:C:1974:133.

⁶⁷ Wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie C 148/78 Criminal proceedings przeciwko Tullio Ratti, ECLI:EU:C:1979:110.

⁶⁸ Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C 62/00 Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs & Excise, ECLI:EU:C:2002:435.

⁶⁹ Wyrok TSUE z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie C 8/81 Ursula Becker przeciwko Finanzamt Münster-Innenstadt, ECLI:EU:C:1982:7.

⁷⁰ Ibidem.

dyrektywa miałyby być wyłącznym źródłem nałożenia obowiązków na jednostkę przez państwo np. w sytuacji niepełnej implementacji. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie stoi na stanowisku, że państwo nie może powołać się na bezpośredni skutek dyrektyw względem jednostki bowiem dyrektywa wiąże państwo, a nie podmiot indywidualny⁷¹. W literaturze obrazowo wskazuje się, że w ujęciu wertykalnym skutek bezpośredni dyrektyw jest „drogą jednokierunkową”⁷².

W praktyce orzeczniczej powstało jednak kolejne pytanie, czy dyrektywy mogą być powołane w postępowaniu przeciwko jednostkom tj. rodzić skutek bezpośredni w układzie horyzontalnym. Do tej kwestii Trybunał Sprawiedliwości odniósł się w orzeczeniu w sprawie Marshall 1⁷³ oraz orzeczeniu w sprawie Faccini Dori⁷⁴ wskazując, że skoro dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana to nie może ona tworzyć obowiązków dla jednostki. Tym samym dyrektywa nie może sama w sobie nakładać obowiązków na jednostkę a jej postanowienia nie mogą być powoływane przeciwko tej jednostce.

Trybunał Sprawiedliwości w swych orzeczeniach zapewnił jednak skuteczność dyrektywą w układzie horyzontalnym, mimo że te nie mogą nakładać na podmiot prywatny obowiązku w imię skutku bezpośredniego.

Po pierwsze, z uwagi, że na dyrektywę można powoływać się przeciwko państwu kluczowe stało się określenie zakresu definicji państwa. Trybunał kierując się zapewnieniem skuteczności prawa unijnemu oraz efektywnej ochrony prawnej jednostce, przyjął bardzo szeroką, funkcjonalną definicję państwa opartą o wyrażenie „emanacji państwa”⁷⁵. W powoływanym już orzeczeniu w sprawie Marshall I, Trybunał wskazał, że jednostka może powołać się na dyrektywę przeciwko państwu niezależnie od tego czy państwo działa jako organ władzy publicznej czy jako pracodawca. Bezpośredni skutek dyrektywy obejmuje wszystkie działania państwa także w sektorze prywatnym. W orzeczeniu w sprawie Foster⁷⁶ Trybunał rozwinął swoje stanowisko wskazując, że przepisy dyrektyw spełniające wymogi bezpośredniej skuteczności mogą

⁷¹ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie C 152/84 M. H. Marshall przeciwko Southampton i South-West Hampshire Area Health Authority, ECLI:EU:C:1986:84.

⁷² A. Bartosiewicz, *Koncepcja skutku bezpośredniego prawa wspólnotowego na gruncie przepisów o podatku od towarów i usług*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, Nr 1, s. 12.

⁷³ Wyrok TSUE z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie C 152/84 M. H. Marshall przeciwko Southampton i South-West Hampshire Area Health Authority.

⁷⁴ Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C 91/92 Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl, ECLI:EU:C:1994:292.

⁷⁵ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej, t. IV, Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 163.

⁷⁶ Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C 188/89 Foster przeciwko British Gas.

być powoływane względem organów lub podmiotów, które podlegają władzy lub kontroli ze strony państwa lub, które mają szczególne uprawnienia wynikające poza te wynikające z normalnych zasad regulujących stosunki między jednostkami⁷⁷. Tym samym na dyrektywę jednostka może powołać się przeciwko m.in. jednostkom skarbu państwa, wszystkim organom władzy, podmiotom prywatnym wykonującym zadania służby publicznej (np. z zakresu edukacji publicznej czy opieki zdrowotnej).

Kolejnym rozwiązaniem na brak skutku bezpośredniego dyrektyw w układzie horyzontalnym było skonstruowanie przez Trybunał Sprawiedliwości zasady wykładni zgodnej. Wykładnia zgodna, była pierwotnie traktowana jako remedium na brak skutku bezpośredniego, z biegiem czasu urosła jednak do jednego z podstawowych mechanizmów zapewniania skutecznej ochrony prawnej jednostkom. Organ stosujący przepisy prawa krajowego, który na ich podstawie wydaje rozstrzygnięcie jest bowiem zobowiązany interpretować je w zgodzie z dyrektywą. Tym samym wykładnia zgodna polega na ustaleniu przez organ jaki wzorzec zawarto w dyrektywie, a następnie w oparciu o wszystkie przepisy prawa krajowego wybraniu takiego sposobu interpretacji, który będzie dyrektywie najbliższy. Wynikające z dyrektywy zobowiązanie do osiągnięcia założonego przez nią rezultatu a także obowiązek podjęcia wszelkich działań o charakterze generalnym i jednostkowym niezbędnych w celu wykonania tego zobowiązania, ciąży na wszelkich organach władzy państw członkowskich, w tym, w ramach ich kompetencji, na organach sądowych. Sąd krajowy, który, stosując prawo krajowe, dokonać ma jego wykładni, zobowiązany jest zrobić to, na ile to tylko możliwe, w świetle litery i celów dyrektywy, by osiągnąć założony w niej rezultat⁷⁸. Należy jednak pamiętać, że nie zawsze wykładnia zgodna będzie mogła być zastosowana. W tym kontekście istnieją przynajmniej dwa kluczowe ograniczenia stosowania wykładni zgodnej tj. wykładnia zgodna nie może prowadzić organu stosującego prawo do rezultatu *contra legem* oraz nie może doprowadzić do przekroczenia ogólnych granic zasad prawa.

Dla omawianego zagadnienia istotne znaczenia ma także zasada automatycznej niestosowalności sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Polega ona na tym, że organ stosujący prawo, ma możliwość odmówić zastosowania przepisów

⁷⁷ A. Zawidzka-Łojek, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] red. J. Barcz, *System prawa Unii Europejskiej, t. IV, Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 163.

⁷⁸ Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C 91/92 Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl.

prawa krajowego sprzecznych z prawem unijnym⁷⁹. I tak w sytuacji kiedy, w ramach postępowania sądowego lub administracyjnego organ uzna, że przepis prawa krajowego jest niezgodny z dyrektywą tj. sprzeczny z nią w świetle litery i celów dyrektywy, powinien pominąć go w wydaniu rozstrzygnięcia.

Skuteczność dyrektyw zapewniona jest także z uwagi na tzw. rozszerzony skutek zasady automatycznej niestosowalności⁸⁰, incydentalny horyzontalny skutek bezpośredni⁸¹ oraz odpowiedzialność odszkodowawczą państwa za naruszenie prawa unijnego⁸². Niemniej jednak dalsze rozważania wykraczają poza zakres niniejszej analizy prawnej.

⁷⁹ Wyrok TSUE z dnia 13 marca 2014 r. w sprawie C 38/13 Małgorzata Nierodzik przeciwko Samodzielnemu Publicznemu Psychiatrycznemu Zakładowi Opieki Zdrowotnej im. dr. Stanisława Deresza w Choroszczy, ECLI:EU:C:2014:152.

⁸⁰ Zob. Wyrok TSUE z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C 194/94 CIA Security International SA Signalson SA, ECLI:EU:C:1996:172.

⁸¹ Zob. Wyrok TSUE z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie C 201/02 Delena Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, ECLI:EU:C:2004:12.

⁸² Zob. m.in. Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych C 6/90 i C 9/90 Andrea Francovich przeciwko Republice Włoskiej oraz między Danila Bonifaci i in. przeciwko Republice Włoskiej, ECLI:EU:C:1991:428.