

Rozdział pierwszy

Unijny porządek prawny

Unijny porządek prawny w szczególności charakteryzuje się autonomicznością oraz jednolitością jego stosowania we wszystkich państwach członkowskich¹ Unii Europejskiej. Prawo unijne odróżnia od prawa międzynarodowego to, że organy Unii uzyskały na mocy traktatów założycielskich kompetencję stanowienia prawa, które nie wymaga transformacji, lecz obowiązuje wprost, jeżeli tylko spełnia wymogi formalne wynikające z prawa pierwotnego. Prawo unijne stanowi podstawę systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej, reguluje stosunki między instytucjami unijnymi, reguluje zasady procesów decyzyjnych, określa związek pomiędzy Unią a jej obywatelami² oraz między Unią a państwami członkowskimi. Wszystkie normy prawa unijnego tworzą tzw. *acquis communautaire*³, obowiązują we wszystkich państwach członkowskich, a ich przyjęcie jest warunkiem przystąpienia do UE. Na system prawny Unii składają się różne akty prawne, które ogólnie można podzielić na akty pierwotne i wtórne.

I. Źródła prawa unijnego

1. Prawo pierwotne

Prawo pierwotne⁴ Unii Europejskiej stanowią:

a. traktaty założycielskie wraz z towarzyszącymi im protokołami, załącznikami i deklaracjami⁵:

1. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i stali zawarty w Paryżu w 1951r.⁶

¹ W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu PCZ.

² Obywatelstwo Unii Europejskiej.

³ Wyrażenie używane do określenia dorobku prawnego „dorobek wspólnotowy”. Na *acquis communautaire* składają się: postanowienia traktatowe (traktatu paryskiego, traktatów rzymskich, Jednolitego Aktu Europejskiego, Traktatu o Unii Europejskiej), ustawodawstwo wynikające ze stosowania traktatów oraz orzecznictwa (Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej Instancji), dyrektywy (Europejskiego Banku Centralnego), deklaracje i rezolucje przyjęte przez organy Wspólnot, umowy międzynarodowe zawarte pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi oraz umowy państw członkowskich Wspólnot Europejskich dotyczące działalności wspólnotowej. J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Warszawa 2004, s. 14.

⁴ To normy i przepisy regulujące najistotniejsze kwestie UE, takie jak: ustrój, porządek prawny, podstawowe zasady prawa unijnego itd.

⁵ Przyjęte za wspólnym porozumieniem PCZ.

2. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej zawarty w Rzymie w 1957 r.⁷.
 3. Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (EUROATOM) zawarty w Rzymie w 1957 r.
 4. Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht w 1992 r.
 5. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarty w Lizbonie 2007 r.
- b. zmiany i modyfikacje tych traktatów:
1. Jednolity Akt Europejski zawarty w Luksemburgu w 1986 r.
 2. Traktat o Unii Europejskiej zawarty w Maastricht w 1992 r.
 3. Traktat Amsterdamski zawarty w Amsterdamie w 1997 r.
 4. Traktat Nicejski zawarty w Nicei w 2001 r.
- c. układy o stowarzyszeniu i układy o przystąpieniu do Unii Europejskiej (traktaty akcesyjne)⁸.

W traktatach akcesyjnych, a także w aktach w sprawie warunków członkostwa (aktach akcesyjnych) będących ich załącznikami, oprócz licznych postanowień określających szczegółowo warunki przystępowania danego państwa do Unii, znajdują się także postanowienia dostosowujące do nowej sytuacji traktaty stanowiące podstawę Unii (art. 49 TUE)⁹.

Ze względu na specyficzny charakter prawa tworzonego przez Traktat i wypływającego z niezależnego źródła prawa, żadne normy prawa wewnętrznego¹⁰ nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa, aby nie pozbawić go jego charakteru prawa unijnego i nie podważyć podstaw prawnych samej Unii¹¹.

Na prawo pierwotne składają się również normy niepisane, do tej kategorii norm należy zaliczyć prawo zwyczajowe, czyli praktykę wykształconą w pewnym okresie i postrzeganą jako prawo. Prawem zwyczajowym w odniesieniu do Unii Europejskiej¹², będzie przede wszystkim wypracowana praktyka instytucji UE. Prawo zwyczajowe uzupełnia normy traktatów założycielskich.

⁶ Traktat ten wygasł 23 lipca 2002 r.

⁷ Jego nazwa została zmieniona na mocy Traktatu o Unii Europejskiej na: Traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej.

⁸ Do dnia dzisiejszego takich traktatów było sześć (z lat 1972, 1979, 1985, 1994, 2003, 2005).

⁹ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. I- 194.

¹⁰ Nawet te, które zawarte są w konstytucji państwa członkowskiego. Sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel [1970], ECR 1125.

¹¹ Sprawa 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L [1964], ECR 1194.

¹² W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu UE.

W skład prawa pierwotnego UE wchodzi tzw. zasady ogólne prawa unijnego¹³. W kontekście źródeł prawa istotne jest rozróżnienie zasad w zależności od tego, gdzie zostały one wyrażone. Z tego punktu widzenia można wyróżnić zasady prawa zawarte w prawie pisanym (traktatach), albo będące tworem prawa sędziowskiego, czyli takie, które znalazły wyraz w orzecznictwie¹⁴ Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości¹⁵. Zasady prawa Unii Europejskiej nie stanowią jednolitej kategorii. Znaczenie ogólnych zasad wynika z roli, jaką pełnią organy UE wobec państw członkowskich. Organy UE są zobowiązane do przestrzegania tych zasad w całej swojej działalności, zarówno przy stanowieniu, jak i przy stosowaniu prawa¹⁶. Do zasad ogólnych prawa Unii zaliczamy zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku, subsydiarności i proporcjonalności, solidarności, pewności prawa, niedyskryminacji. Dwóm pierwszym zasadom z racji ich specyfiki i ważności poświęciłem odrębny podrozdział w tym rozdziale (II. Zasada bezpośredniego obowiązywania i bezpośredniego stosowania). Zasady ogólne prawa UE:

1. Zasada subsydiarności – zasada ta została uregulowana w art. 5 TFUE, zgodnie, z którym Unia podejmuje działania, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii¹⁷.
2. Zasada proporcjonalności – zgodnie, z którą działanie Unii nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu¹⁸. Zasada ta sprowadza się do trzech głównych założeń:
 - Unia może podjąć działanie tylko wtedy, jeżeli jego cel nie może być skutecznie osiągnięty przez PCZ,
 - Unia zrealizuje lepiej cel ze względu na jego rozmiary lub skutki,
 - Podjęte przez Unię działanie nie może wykraczać ponad to, co jest konieczne do realizacji celów traktatowych¹⁹.

¹³ Pojęcie ogólne zasady prawa odnosi się do samych podstaw danego systemu prawnego i przywołuje fundamentalne wartości, na których on się opiera.

¹⁴ Niektóre zasady rozwinięte w orzecznictwie zostają potem wpisane do traktatów np. zasada proporcjonalności art. 5 TFUE.

¹⁵ W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótów TS UE, ETS.

¹⁶ M. Paszkowska, K. Czubocho, *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Znaczenie” ZNZE WSiIZ 2/2007 (4), s. 101.

¹⁷ Zasada ta ma zastosowanie na gruncie kompetencji konkurencyjnych Unii.

¹⁸ Art. 5 TFUE.

3. Zasada solidarności – Podstawę prawną tej zasady stanowi art. 10 TFUE. Odnosi się ona do solidarnej realizacji przez państwa członkowskie zadań Unii. Zgodnie z tą zasadą PCZ:
 - podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatu(TFUE) lub z działań instytucji Unii,
 - ułatwiają Unii wypełnianie jej zadań,
 - powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów Unii.
4. Zasada pewności prawa – W wymiarze unijnym oznacza przede wszystkim, że prawo tworzone przez instytucje unijne „ma być pewne a jego zastosowanie przewidywalne dla podmiotów, które mają mu podlegać”²⁰.
5. Zasada niedyskryminacji – Włączona została do systemu prawa unijnego przez art. 18 TFUE²¹. Przepis ten zabrania jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo²². Odgrywa on szczególną rolę w tych dziedzinach, w których prawo unijne nie jest zunifikowane ani zharmonizowane. Zgodnie z rozwiązaniem przyjętym w art. 18 TFUE Rada może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć²³, rasę lub pochodzenie etniczne, religię²⁴ lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną²⁵.

2. Prawo wtórne

W związku z wejściem w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadzono szereg zmian dotyczących systemu prawnego UE zarówno na poziomie źródeł prawa, jak i procedur. Co prawda zrezygnowano z pomysłu zawartego w tzw. Konstytucji dla Europy dotyczącego zmiany nazw źródeł aktów prawnych, nadal mamy do

¹⁹ A. Zawadzka, *I filar Unii Europejskiej – Wspólnoty Europejskie*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. I-55.

²⁰ A. Zawadzka, *op.cit.*, s. I- 59.

²¹ „W zakresie stosowania niniejszego Traktatu i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które on przewiduje, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

²² Sprawa 2/74 J. Reyners v. Belgia [1974], ECR 631.

²³ W związku z art. 157 TFUE „ Każde PCZ zapewnia stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości”. Sprawa 43/75 Defrenne v. Sabena [1976], ECR 455. Uprzywilejowanie kobiet Sprawa C-450/93 Ekhard Kalanke v. miasto Brema [1995], ECR I-3051, Sprawa C-409/95 Hellmut Marshall v. Land Nordrhein-Westfalen [1997], ECR I-6363.

²⁴ Sprawa 130/75 Prais v. Council [1976], ECR 1589.

²⁵ Sprawa C-13/94 P v.S and Cornwall County Council [1996], ECR I-2143.

czynienia z rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami. Według nowej nomenklatury w systemie prawa unijnego na poziomie prawa pochodnego, czyli wtórnego mamy trzy kategorie aktów:

1. Akty prawodawcze: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane są przez Parlament i Radę w ramach dwóch procedur:
 - zwykłej procedury prawodawczej: akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji;
 - specjalnej procedury prawodawczej: akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu²⁶.
2. Akty delegowane: na podstawie aktu prawodawczego Komisji może być przekazane uprawnienie do przyjęcia aktów nieprawodawczych o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego, jest to określenie nie ostre mogące powodować w przyszłości wiele problemów. Będzie, zatem trzeba się odwoływać do orzeczeń TS UE, które będą precyzować, które elementy aktu prawodawczego są istotne, a które już istotne nie są. Akt delegowany będzie mógł przybrać formę rozporządzenia, dyrektywy i decyzji. Czyli Komisja będzie mogła przyjąć rozporządzenie delegowane, dyrektywę delegowaną czy decyzję delegowaną.
3. Akty wykonawcze: państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie postanowień prawnie wiążących aktów Unii. Zgodnie z art. 291 TFUE powstała możliwość, że akty wykonawcze na poziomie prawa krajowego zostaną zastąpione przez akty unijne przyjmowane przez Komisję lub w szczególnych przypadkach przez Radę wtedy, kiedy niezbędne są jednolite warunki do wykonywania prawnie wiążących aktów Unii. Czyli można powiedzieć, że akty te będą wydawane po to, aby wykonywanie prawa unijnego było zapewnione w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich.

Zgodnie z art. 288 TFUE w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w TFUE, instytucje Unii przyjmują rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia i opinie. Katalog ten jednak nie jest pełny.

²⁶ Możliwe jest zastosowanie tzw. procedury kładki, tj. Rada Europejska może podjąć decyzję o zmianie specjalnych procedur prawodawczych na zwykłą procedurę prawodawczą.

Wprowadzony na mocy Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej art. 132 TFUE przyznaje ponadto Europejskiemu Bankowi Centralnemu kompetencje do wydawania, w ramach polityki walutowej, rozporządzeń, decyzji, zaleceń i opinii²⁷.

Do podstawowych aktów wiążących prawa wtórnego (zwanego też w literaturze instytucjonalnym) należą zgodnie z wspomnianym artykułem rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, pozostałe akty (zalecenia i opinie) mają charakter niewiążący. Zasadniczo nie można mówić o hierarchii aktów prawa pochodnego wymienionych w art. 288 TFUE²⁸, gdyż mają one różne funkcje i kręgi adresatów, a co za tym idzie odmienny charakter prawny²⁹.

Cechą wspólną wszystkich aktów prawa pochodnego jest konieczność oparcia ich na traktatach założycielskich oraz wymóg uzasadnienia. Każdy akt prawa wtórnego musi wyraźnie wskazywać przepis traktatu, na którego podstawie został wydany. Jeżeli jako podstawa prawna wchodzi w grę kilka przepisów traktatu, należy wybrać ten, który jest najbliższy celowi, w jakim dany akt prawny został wydany³⁰.

2.1. Rozporządzenia

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia mają najszerszy zakres obowiązywania, tak pod względem geograficznym, jak i podmiotowym. Adresatami norm rozporządzeń są nie tylko instytucje i organy unijne oraz wszystkie PCZ, ale i jednostki (osoby fizyczne i osoby prawne). Są to akty o charakterze generalno – abstrakcyjnym, nie adresowane do konkretnych podmiotów i przeznaczone do wielokrotnego stosowania. Normy rozporządzeń obowiązują i są stosowane bezpośrednio, bez potrzeby ich inkorporowania czy transponowania do krajowych porządków prawnych³¹. W dziedzinach unormowanych rozporządzeniami organy prawodawcze państw członkowskich są zobowiązane do uchylecia wcześniejszych przepisów prawnych niezgodnych z tymi rozporządzeniami oraz do powstrzymania

²⁷ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, s. I- 199.

²⁸ *Ibidem*, s. 199. „Wyjątkowo tylko można mówić o hierarchii między tzw. rozporządzeniami (dyrektywami) podstawowymi Rady UE, które zawierają upoważnienia do wydawania tzw. rozporządzeń (dyrektyw) wykonawczych przez KE”.

²⁹ M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, Znaczenie ZNZE WSiIZ 1/2007 (3), s. 62-63.

³⁰ W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 2002, s. 36.

³¹ Jako przykład chciałbym wskazać Rozporządzenie 261/2004/WE Parlamentu i Rady ustanawiające zasady odszkodowania i pomoc dla pasażerów samolotów w razie odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotu (nie wymaga przetworzenia na prawo krajowe i bezpośrednio przyznaje roszczenia poszkodowanym pasażerom).

się od ustanawiania takich przepisów w przyszłości³². Stosowanie rozporządzeń jest obowiązkowe i państwa nie mogą usprawiedliwiać ich niedopełnienia ani sprzeciwem w stadium ich opracowywania, ani trudnościami wewnętrznymi, ani wreszcie przepisami prawa wewnętrznego³³. Akty te są najczęściej spotykanym w praktyce źródłem prawa pochodnego. W praktyce rozporządzenia służą unifikacji prawa unijnego³⁴, podczas gdy dyrektywy służą harmonizacji praw narodowych. Rozporządzenie wiąże nie tylko co do rezultatu, który powinien być osiągnięty, lecz również co do formy i metod jego osiągnięcia³⁵.

2.2. Dyrektywy

Patrząc na pojęcie dyrektywy z perspektywy prawa unijnego, należy wskazać, iż jest to akt prawny Unii Europejskiej, niemający swego odpowiednika w prawie krajowym państw członkowskich. W protokole o stosowaniu zasady subsydiarności i proporcjonalności przewidziano, iż w sytuacji, gdy pojawi się konieczność wyboru pomiędzy dyrektywą a rozporządzeniem, preferowaną formą aktu prawnego prawa unijnego jest dyrektywa. Przyjęcie takiego rozwiązania jest odzwierciedleniem znaczenia dyrektywy w systemie aktów prawa unijnego³⁶.

Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Dyrektywy nie są jednorodną grupą aktów prawnych, wyróżnia się dyrektywy koordynacyjne i dyrektywy harmonizujące³⁷. Dyrektywy różnią się istotnie od rozporządzeń. Są one kierowane do PCZ (z reguły do wszystkich). Dyrektywy nie są natomiast adresowane do innych podmiotów prawa, nie są zasadniczo bezpośrednim źródłem uprawnień jednostek lub ich obowiązków, aby jej przepisy mogłyby stosowane przez podmioty indywidualne, konieczne staje się przeniesienie tych przepisów do prawa krajowego, proces ten nosi miano transpozycji³⁸. Ciężar odpowiedzialności za transpozycję przepisów dyrektywy

³² S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, s. 1-200.

³³ W. Czapliński, *op.cit.*, s.37.

³⁴ Stanowią przejaw najgłębszej ingerencji w krajowe porządki prawne PCZ.

³⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe tom I*, Warszawa 2000, s. 495.

³⁶ A. Wójtowicz – Dawid, *Czy zawsze można powoływać się na bezpośredni skutek przepisów dyrektywy*, „Znaczenie” ZNZE WSliZ 1/2009 (9), s. 32.

³⁷ Zbliżające ustawodawstwa poszczególnych państw członkowskich.

³⁸ W. Jedlecka, *Dyrektywy Wspólnot Europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002, s. 21 i n.

do krajowego porządku prawnego ciąży wyłącznie na organach szczebla centralnego³⁹. Należy podkreślić, iż to państwa członkowskie nie zaś ich organy, ponoszą odpowiedzialność za niewykonanie bądź też nienależyte wykonanie dyrektywy w wyznaczonym terminie. Wskazana odpowiedzialność dotyczy tak odpowiedzialności odszkodowawczej związanej z naruszeniem prawa unijnego, jak i odpowiedzialności z tytułu niewykonania zobowiązań traktatowych⁴⁰. W przeciwieństwie do rozporządzeń głównym celem dyrektywy nie jest unifikacja prawa, ale zbliżenie legislacji, pozwala to na stopniowe eliminowanie sprzeczności, różnic między legislacjami państwowymi, aż osiągnie się sytuację, że w każdym państwie członkowskim warunki będą tak zbliżone, jak to możliwe. Zapewniają osiągnięcie złożonych celów Unii Europejskiej przy równoczesnym zachowaniu odrębności krajowych porządków prawnych. Dyrektywy są skuteczne w momencie ich notyfikowania adresatom, a publikacja ma cel wyłącznie informacyjny (jakkolwiek ustaliła się praktyka ich ogłaszania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, a od wejścia w życie Traktatu z Maastricht praktyka ta została podniesiona do rangi wymogu formalnego w odniesieniu do dyrektyw uchwalonych w trybie współdecydowania oraz skierowanych do wszystkich PCZ)⁴¹. Zgodnie z art. 288 akapit 3 TFUE dyrektywy są wiążące pod względem zamierzonego celu dla każdego państwa członkowskiego, do którego są skierowane, pozostawiają jednak władzom krajowym wybór formy i metod włączenia do systemu prawa krajowego⁴². Moc prawnie wiążąca dyrektywy jest ograniczona pod względem podmiotowym, ponieważ wiąże tylko PCZ, oraz pod względem przedmiotowym, ponieważ wiąże państwa członkowskie tylko w zakresie celów⁴³. Po prawidłowej i całkowitej realizacji dyrektywy, władze państwowe powinny dokonywać wykładni przepisów krajowych w jej świetle.

2.2.1. Dyrektywa jako narzędzie harmonizacji prawa państw członkowskich

Jak już wyżej wspominałem, najważniejszym celem dyrektyw jest zbliżenie legislacyjne między porządkami prawnymi państw członkowskich, dlatego też w odniesieniu

³⁹ Właściwi w sprawie ministrowie przygotowujący projekty aktów prawnych, Rada Ministrów, organy władzy ustawodawczej, oraz urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (ministra właściwego do spraw zagranicznych), badającego kwestię zgodności projektu danego aktu z prawem unijnym na wszystkich etapach procesu legislacyjnego. Ostateczne stanowisko co do prawidłowości transpozycji przepisów dyrektywy do krajowego porządku prawnego należy do instytucji unijnych.

⁴⁰ A. Wójtowicz – Dawid, *op.cit.*, s. 35-36.

⁴¹ W. Czapliński, *op.cit.*, s.37.

⁴² W dyrektywach zwykle ustala się termin, w ciągu którego państwa członkowskie muszą przedsięwziąć niezbędne środki do ich realizacji, najczęściej od roku do lat trzech.

⁴³ A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 115.

do tego celu dyrektywa często jest nazywana „instrumentem harmonizacji” prawa obowiązującego w państwach członkowskich. To jak dalece następuje upodobnienie prawa państw członkowskich, zależy od stopnia szczegółowości dyrektyw, a w konsekwencji od tego, ile swobody pozostawiają one ustawodawcom krajowym; praktyka w tej dziedzinie jest różnaita⁴⁴.

Jako specjalny sposób scalającego powiązania systemów prawnych państw członkowskich, harmonizacja jest względnie zróżnicowana, co do środków oraz intensywności i zakresu. Środki harmonizacji różnicują ją na twardą i miękką, zaś intensywność i zakres na pełną, opcyjną, częściową i minimalną. Na decyzje o wyborze jednej z nich mają wpływ takie czynniki jak: charakter i specyfika regulowanej materii, wyznaczone cele, traktatowa podstawa prawna, a także okoliczności, w jakich dyrektywa jest przyjmowana⁴⁵. Prawidłowa identyfikacja metody harmonizacji umożliwia określenie granic swobody implementacyjnej państw członkowskich, która przy różnych metodach kształtuje się odmiennie⁴⁶.

Harmonizacja twarda przejawia się poprzez uzgodnienie dyrektywami zakresu, treści i sposobu stosowania wspólnych standardów Unii Europejskiej w krajowych stosunkach prawnych. Kontrolowana przez Komisję Europejską⁴⁷, dotyczy tylko krajowych regulacji prawnych, nie obejmując zwyczajów prawnych i utrwalonych praktyk stosowania prawa⁴⁸.

Harmonizacja miękka natomiast, realizowana za pomocą zaleceń, również zmierza do zbliżenia praw krajowych państw członkowskich. Różni się od harmonizacji twardej zleceń, a nie dyrektywalnym charakterem, nierozszeniowymi procedurami monitorowania jej wykonania przez KE, szerszym zasięgiem obejmującym także krajowe zwyczaje prawne i praktyki stosowania prawa⁴⁹.

Harmonizacja pełna narzuca jednolitą i obowiązkową regulację dla danej dziedziny we wszystkich państwach członkowskich. Tutaj pole manewru organu implementującego jest bardzo ograniczone. W praktyce państwa nie mogą przyjmować, ani utrzymywać,

⁴⁴ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, s. I-204.

⁴⁵ Łatwość lub trudność osiągnięcia konsensusu co do jej treści.

⁴⁶ I tak na przykład w ramach unijnego prawodawstwa konsumenckiego występuje zasadniczo metoda harmonizacji minimalnej. Jednak w nowych dyrektywach konsumenckich coraz bardziej jest widoczna tendencja do stosowania metody harmonizacji pełnej. Oznacza to, że wraz ze zmianą założeń i techniki legislacyjnej na poziomie unijnym, przewartościowaniu ulegają także założenia krajowego procesu implementacji dyrektyw.

⁴⁷ W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrót KE.

⁴⁸ R. Tokarczyk, *Harmonizacja polskiej kultury prawnej z kulturą prawną UE*, Studia Europejskie, nr 3/2004, s. 70.

⁴⁹ *Ibidem*, s.71.

bardziej rygorystycznych albo bardziej liberalnych środków w obszarze objętym dyrektywą, przy czym wyjątek może dotyczyć kwestii wyraźnie w niej określonych.

Harmonizacja opcyjna polega na przyzwoleniu państwom członkowskim, aby wybrały standardy normatywne spośród standardów znanych zarówno prawu Unii Europejskiej, jak i prawu krajowemu. Jeżeli opiera się na wyborze prawa krajowego, to powinno być ono zgodne jednak z prawem unijnym⁵⁰.

Harmonizacja częściowa, nie zmierzając do ustanowienia opartej na wspólnych kryteriach jednolitej regulacji w całej UE, wyróżnia się obecnie dużą doniosłością praktyczną. Według niej PCZ obdarzone jest uprawnieniem swobodnej, jednostronnej regulacji w zakresie nie unormowanym dyrektywą⁵¹.

Harmonizacja minimalna łączy się z opcyjną, a jeszcze ściślej z częściową⁵². Jako w istocie przejaw harmonizacji częściowej, harmonizacja minimalna wyraża się w ustaleniu dyrektywą minimalnych standardów regulacji prawnej. Określa je dla państw członkowskich, ale nie zakazuje wychodzenia ponad te standardy⁵³. Jest dziś najczęściej wybieraną metodą harmonizacji, przede wszystkim dlatego, że pozwala na pogodzenie różnorodności rozwiązań krajowych z koniecznością ustalenia jednolitych reguł rynkowych na poziomie unijnym⁵⁴.

W literaturze można spotkać podział harmonizacji na harmonizację bezpośrednią i harmonizację pośrednią. Harmonizacja bezpośrednia za pomocą dyrektyw wymaga pozytywnych działań prawodawcy unijnego, podczas gdy harmonizacja pośrednia dokonuje się bez jego udziału, głównie poprzez zastosowanie metody wzajemnego uznania⁵⁵.

2.3. Decyzje

Zgodnie z art. 288 akapit 4 TFUE decyzja wiąże w całości, decyzja, która wskazuje adresatów wiąże tylko tych adresatów. A zatem będą mogły istnieć decyzje, które nie będą miały adresatów. Będą miały charakter już nie indywidualny i konkretny, ale będą miały charakter aktu ogólnego. A więc można dokonać podziału decyzji na decyzję, które wiążą

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Harmonizacja minimalna jest zawsze harmonizacją częściową, ale harmonizacja częściowa nie musi być harmonizacją minimalną.

⁵³ R. Tokarczyk, *op.cit.*, s.71 i n.

⁵⁴ A. Zawadzka, *op.cit.*, s. I- 61.

⁵⁵ A. Jurkowska – Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 136.

tylko adresatów, jeżeli będą w niej wskazani i decyzje, które nie mają wskazanych adresatów. Decyzja podobnie jak rozporządzenie, jest aktem obowiązującym automatycznie na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej i nie wymaga żadnych wewnętrznych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej⁵⁶. Podobnie jak rozporządzenia, ale inaczej jak dyrektywy, decyzje obowiązują w całości, nie pozostawiając państwom członkowskim swobody wyboru formy oraz metod ich stosowania. Jeżeli porównamy decyzję z dyrektywą to decyzja wiąże adresata w całości, a nie tylko, co do rezultatu. Adresatami decyzji mogą być państwa członkowskie, osoby fizyczne lub osoby prawne. Rada Unii Europejskiej kieruje swe decyzje do PCZ, a Komisja Europejska także do osób fizycznych i osób prawnych.

2.4. Zalecenia i opinie

Stosowanie do art. 288 akapit 5 TFUE zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej. Zalecenia i opinie nie są aktami prawnymi wiążącymi. Wobec swych adresatów nie ustanawiają żadnych praw i obowiązków. Jednakże mogą one wywierać pewien skutek prawny. Zgodnie z orzeczeniem TS UE ich treść może być przedmiotem orzeczenia wstępnego. Oznacza to, że ich treść powinna być uwzględniona przez organy stosujące prawo⁵⁷. Adresatami mogą być inne instytucje unijne, państwa członkowskie lub inne podmioty prawa⁵⁸.

Zalecenia i opinie są formą wyrażenia stanowiska przez organy Unii oraz proponowania lub formułowania pewnych postulatów, co do zachowania się adresatów tych aktów. Zalecenia nie posiadają mocy prawnie wiążącej, ich realizacja z prawnego punktu widzenia zależy od uznania adresatów. Zalecenia są instrumentem oddziaływania na Unię i jej państwa członkowskie w procesie realizacji zadań wytyczonych przez traktaty założycielskie. Akty te są głównie wprowadzane w sprawach, dla których nie można wprowadzić ustawodawstwa unijnego.

W praktyce oprócz aktów wymienionych w art. 288 TFUE, wydawane są również inne akty przez instytucje Unii. Niektóre z nich mają charakter wewnątrzorganizacyjny i dotyczą funkcjonowania organów Unii, budżetu oraz pewnych działań przygotowawczych związanych ze stosowaniem prawa. Akty te zaliczane są w literaturze zbiorczo do kategorii „aktów *sui generis*”, albo „aktów nienazwanych”. Noszą one różne nazwy, na przykład

⁵⁶ M. Paszkowska, *op.cit.*, s. 68.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 70.

⁵⁸ W praktyce zalecenia są najczęściej adresowane do państw członkowskich. Opinia jest najczęściej stosowana w postępowaniu wewnętrznym, pomiędzy organami Unii.

uchwały, rezolucje, deklaracje, wytyczne, wyjaśnienia, komunikaty, obwieszczenia, sprawozdania, zawiadomienia, memoranda, programy, plany⁵⁹. Również akty nienazwane podlegają kontroli ze strony Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Co więcej, jedno z najważniejszych orzeczeń w dziejach tego sądu, w sprawie ERTA, dotyczącej podziału kompetencji pomiędzy państwa członkowskie i Wspólnotę oraz prawa do zawierania umów międzynarodowych, zostało wydane na podstawie nieformalnej instrukcji negocjacyjnej do umowy międzynarodowej, przekazanej PCZ. W pewnych sytuacjach akty *sui generis* nie wywierają skutków prawnych, będąc jedynie deklaracjami politycznymi⁶⁰.

3. Umowy Unii Europejskiej i państw członkowskich

Do źródeł prawa unijnego zalicza się także umowy i porozumienia Unii Europejskiej, jej instytucji, a także niektóre umowy między państwami członkowskimi. Umowy te można podzielić na trzy formy stosunków kontaktowych Unii Europejskiej z krajami trzecimi i są to: układy o stowarzyszeniu, układy o współpracy oraz układy handlowe. Zgodnie z art. 216 ust. 2 TFUE umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje unijne oraz państwa członkowskie. Omawiane umowy oprócz tego, że są źródłami prawa międzynarodowego są także zaliczone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej do źródeł prawa unijnego, czego konsekwencją jest między innymi to, że mogą być interpretowane przez TS UE w trybie art. 267 TFUE. Interpretacja ta wiąże UE i państwa członkowskie, nie wiąże natomiast drugiej strony umowy (państwa trzeciego czy organizacji międzynarodowej)⁶¹.

Umowy międzynarodowe państw członkowskich z państwami z poza Unii Europejskiej albo organizacjami międzynarodowymi nie są zaliczane do źródeł prawa unijnego, za wyjątkiem umów mieszanych. Stanowią one specjalną kategorię, charakteryzującą się tym, że ich stronami są oprócz UE także państwa członkowskie (wszystkie lub tylko niektóre). Przykładem takich umów są układy (lub umowy) stowarzyszeniowe. Stowarzyszenia to więcej niż czysto handlowe regulacje. mają na celu ścisłą współpracę ekonomiczną połączoną ze wsparciem finansowym partnera porozumienia przez UE. Układy stowarzyszeniowe można podzielić na trzy kategorie⁶²:

⁵⁹ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, s. I-205.

⁶⁰ W. Czapliński, *op.cit.*, s. 39.

⁶¹ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, s. I-208.

⁶² K.D. Borchardt, *ABC prawa wspólnotowego*. Rękopis umieszczony na stronie internetowej: http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_pl.pdf

1. układy podtrzymujące szczególne więzi niektórych państw członkowskich z krajami trzecimi. Instrument stowarzyszenia powstał po to, utrzymać kontakt z krajami i terytoriami zamorskimi, które z racji swego dawnego statusu kolonii utrzymywały bliskie stosunki gospodarcze z niektórymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej;
2. drugą kategorię stanowią porozumienia zmierzające do przygotowania możliwego przystąpienia i utworzenia unii celnej. W tym przypadku stowarzyszenie ma na celu również przygotowanie ewentualnego przystąpienia jakiegoś kraju do UE, stanowi ono taką wczesną fazę przystąpienia, która ma na celu umożliwienie krajowi kandydującemu zbliżenia swych warunków ekonomicznych do warunków panujących w UE;
3. trzecią kategorią są układy o Europejskiej Przestrzeni Ekonomicznej. Układ ten otwiera przed członkami (z poza Unii) takiej umowy dostęp do wewnętrznego rynku UE i wznosi solidne fundamenty pod późniejsze przystąpienie tychże krajów do Unii.

II. Zasada pierwszeństwa i skutku bezpośredniego

1. Prymat norm unijnych przed normami prawa wewnętrznego państw członkowskich

TFUE nie zawiera przepisów, które wprost normowałyby sposób rozstrzygania konfliktów między normami prawa unijnego a normami prawa państw członkowskich. Konflikty takie powstają w razie niezgodności norm należących do obu porządków prawnych (UE i państw członkowskich), tj. w sytuacjach, gdy nie można spełnić równocześnie norm należących do obu omawianych systemów prawnych, mających choćby częściowo wspólny zakres zastosowania. Omawiane zagadnienie znalazło rozwiązanie w orzecznictwie ETS⁶³.

Podwalin pod zasadę supermacji⁶⁴ należy doszukiwać się już w wyroku w sprawie Van Gend and Loos. Trybunał wprawdzie nie stwierdził *expressis verbis*, że obowiązkiem sądów krajowych jest przyznanie pierwszeństwa wówczas prawu wspólnotowemu⁶⁵, ale

⁶³ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. 1- 254.

⁶⁴ W dalszej części pracy będę używał zamiennie innych określeń: zasada prymatu, zasada pierwszeństwa, supremacji.

⁶⁵ Od 1 grudnia 2009 prawa unijnemu.

raczej skupił się na zbadaniu, kiedy i w jakich okolicznościach przepisy tego prawa mogą być uznane za bezpośrednio skuteczne⁶⁶. TS wówczas stwierdził, iż Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele⁶⁷.

Zasada pierwszeństwa po raz pierwszy była proklamowana w wyroku w sprawie Costa. W orzeczeniu tym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż poprzez przeniesienie na Wspólnotę prawa do regulowania praw i obowiązków wynikających z Traktatu, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z pojęciem Wspólnoty⁶⁸. Tak więc, stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i poważałoby podstawy prawne funkcjonowania samych wspólnot⁶⁹.

Prymat prawa unijnego rozciąga się również na normy konstytucyjne państw członkowskich. W myśl wyroku w sprawie Internationale Handelsgesellschaft⁷⁰, prawo wspólnotowe wynikające z Traktatu, jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez przepisy prawa krajowego, i to niezależnie od ich rangi. Ważność działań instytucji Wspólnoty lub skutki takich działań w PCZ nie mogą być podważane ze względu na niezgodność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji państwa członkowskiego.

Kolejne orzeczenia ETS wyznaczały zakres obowiązywania zasady pierwszeństwa. Zgodnie z omawianą zasadą postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydawane przez instytucje unijne po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie uchylają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa unijnego. Ponad to sąd krajowy, który stosuje prawo unijne, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne,

⁶⁶ T.T. Koncewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, (w:) *Biuro Trybunału Konstytucyjnego zespół orzecznictwa i studiów. Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2003, s. 4.

⁶⁷ Sprawa 26/62 *op.cit.*

⁶⁸ Sprawa 6/64 *op.cit.*

⁶⁹ Sprawa C-473/93 Komisja v. Luksemburg [1996], ECR I-3207.

⁷⁰ Sprawa 11/70 *op.cit.*

odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem unijnym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa unijnego⁷¹.

W późniejszych orzeczeniach Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że również organy administracyjne państw członkowskich mają obowiązek odmowy zastosowania normy prawa krajowego w razie stwierdzenia jej niezgodności z prawem unijnym⁷².

2. Warunki bezpośredniego obowiązywania i stosowania

Bezpośrednie obowiązywanie prawa unijnego oznacza, że normy tego prawa od dnia ich wejścia w życie, stają się automatycznie częścią porządku prawnego w państwach członkowskich, obok norm prawa krajowego, bez potrzeby ich inkorporacji. Sformułowanie, że prawo unijne obowiązuje „obok” prawa krajowego należy rozumieć w ten sposób, że prawo unijne nie staje się prawem krajowym, ale zachowuje swoją odrębność⁷³.

Samo pojęcie bezpośredniego obowiązywania (podobnie zresztą jak i pojęcie bezpośredniego stosowania) zostało zaczerpnięte z doktryny prawa międzynarodowego⁷⁴. Doktryna prawa unijnego wypracowała dwa warianty rozumienia tego terminu: węższe i szersze. Ujęcie *sensu stricto* bazuje na literalnym brzmieniu art. 288 TFUE i określa obowiązywanie bezpośrednie jako przymiot właściwy jedynie rozporządzeniom, a więc zaledwie jednej z form prawa pochodnego. Rozumienie tego terminu *sensu largo* oznacza natomiast, że cecha ta przysługuje wszystkim warstwom prawa unijnego⁷⁵.

Bezpośrednie stosowanie to pewna abstrakcyjna zdolność całego prawa pierwotnego i wszystkich rozporządzeń Unii Europejskiej. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego jest konsekwencją jego bezpośredniego obowiązywania dla organów państw członkowskich. Organy te są obowiązane opierać swoje działania na normach prawa UE, obok norm prawa krajowego. Pojęcie bezpośredniego stosowania odnosi się zarówno do podejmowania aktów indywidualnych, jak i do wydawania aktów normatywnych. Co więcej, bezpośrednie stosowanie prawa unijnego może polegać na

⁷¹ Sprawa 106/77 Amministrazione delle finanze dello Stato v. Simmenthal [1978], ECR 629.

⁷² S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, s. I- 257.

⁷³ *Ibidem*, s. I- 273.

⁷⁴ Przeniesiona na grunt prawa unijnego zasada ta jest nieco odmiennie pojmowana w zależności od kategorii prawa, do którego się odnosi.

⁷⁵ A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s.38 -39.

obowiązku powstrzymania się przez organy państwowe od podejmowania pewnych działań, jeśli pewne dziedziny należą do wyłącznych kompetencji UE⁷⁶.

3. Bezpośrednia skuteczność prawa unijnego

Przez bezpośredni skutek norm prawa unijnego rozumie się te ich właściwość, że mogą być one samodzielnym źródłem praw albo obowiązków jednostek (osób fizycznych lub prawnych). Jednostki mogą się powoływać na bezpośrednio skuteczne normy prawa unijnego w postępowaniach przed sądami krajowymi i z norm tych wywodzić swoje prawa. Pojęcie bezpośredniego skutku oznacza, zgodnie z orzecznictwem ETS, tę cechę przepisów prawa unijnego, że przepisy te przyznają obywatelom Unii Europejskiej prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich⁷⁷.

Bezpośredni skutek może powstać w dwóch płaszczyznach, pionowej (wertykalnej) i poziomej (horyzontalnej). Z pierwszą z nich mamy do czynienia, gdy wynikające bezpośrednio z przepisów roszczenia obywateli i osób prawnych UE mogą być kierowane przeciwko państwu i jego organom. Na płaszczyźnie poziomej zaś roszczenia takie mogą być podnoszone także przeciwko innym jednostkom⁷⁸.

Wszystkie normy prawa unijnego są bezpośrednio obowiązujące. Aby norma prawa unijnego była bezpośrednio skuteczna, muszą być spełnione pewne warunki. Są one zróżnicowane w zależności od tego, czy chodzi o normę prawa pierwotnego, czy pochodnego.

Aby norma traktatowa mogła być samowykonalna powinny być spełnione łącznie następujące przesłanki: norma nakłada jasne zobowiązanie na państwo członkowskie⁷⁹; nie sformułowano od niej zastrzeżenia ani warunku; norma może być stosowana bez interwencji legislacyjnej ze strony PCZ. Nawet, jeśli dwa pierwsze warunki nie są w pełni spełnione, norma może być uznana za bezpośrednio skuteczną, jeżeli

⁷⁶ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, s. I- 273.

⁷⁷ Sądy państw członkowskich są obowiązane udzielić jednostkom ochrony właśnie na podstawie prawa unijnego, a w razie niezgodności między prawem UE a prawem krajowym, powinny to uczynić wbrew prawu krajowemu, kierując się zasadą pierwszeństwa prawa unijnego.

⁷⁸ A. Kalisz, *op.cit.*, s. 44. Szerzej na temat bezpośredniego skutku horyzontalnego i bezpośredniego skutku wertykalnego S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. I- 278-288.

⁷⁹ Przez jasność przepisu należy rozumieć to, że nie budzi on wątpliwości i został sformułowany jednoznacznie.

poszczególnym państwom członkowskim nie przyznano swobody odnośnie do metod jej realizacji⁸⁰.

Jeżeli chodzi o prawo wtórne, to w przypadku rozporządzeń i decyzji nie budzi wątpliwości przyznanie im waloru bezpośredniej skuteczności⁸¹. Szczególnym zagadnieniem jest możliwość wywołania bezpośrednich skutków przez normy dyrektyw.

Dyrektywa zasadniczo nie wywołuje skutku bezpośredniego wobec jednostki. Zatem wykluczona jest możliwość powoływania się na postanowienia tego aktu przed sądami i organami krajowymi, a organy państw członkowskich nie mogą wymagać od swoich obywateli postępowania zgodnego z dyrektywą⁸². Pomimo wydania przez właściwy organ dyrektywy, do czasu upływu terminu do jej wykonania przez państwa członkowskie, mamy do czynienia z aktem warunkowym, co oznacza, iż nie można mówić w tym okresie o bezpośrednim skutku dyrektywy⁸³. Zagadnienie możliwości wywołania bezpośredniego skutku przez normy dyrektyw pojawiło się po raz pierwszy w orzeczeniu Van Duyn⁸⁴. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż dyrektywa może być wyjątkowo bezpośrednio skuteczna, tylko w relacjach jednostka – państwo, i tylko na korzyść podmiotów prywatnych, a nie zwiększenia ich obowiązków, jedynie pod następującymi warunkami:

1. nie została implementowana, mimo upływu wyznaczonego terminu lub została implementowana niewłaściwie⁸⁵. Najpóźniej w terminie określonym w dyrektywie państwo członkowskie musi wydać przepisy konieczne do osiągnięcia określonego w niej rezultatu. Państwo nie może przy tym powoływać się na okoliczności faktyczne i prawne, w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe związane z zakresem kompetencji jego organów, aby usprawiedliwić zwłokę w transpozycji dyrektywy⁸⁶. Możliwość opierania się przez jednostki na normach dyrektyw przeciwko państwowym jednostkom organizacyjnym została ustanowiona w celu uniemożliwienia państwu czerpania korzyści z zaniechania wykonania obowiązków polegających na stosowaniu prawa

⁸⁰ Czapliński, *op.cit.*, s. 27. Art. 30 TFUE (zakazujący ustanawiania cel i opłat o podobnych skutkach w handlu między PCZ, spełnia wymagania bezpośredniej skuteczności. W Wielu orzeczeniach ETS uznawał walor bezpośredniej skuteczności norm zawartych w innych przepisach traktatowych, a szczególności tych, które proklamują podstawowe swobody rynku wewnętrznego.

⁸¹ W myśl art. 288 TFUE.

⁸² Dopiero przepisy krajowe wydane na podstawie dyrektyw stanowią źródło praw i obowiązków dla jednostki.

⁸³ A. Wójtowicz – Dawid, *op.cit.*, s. 42.

⁸⁴ Sprawa 41/74 Yvonne Van Duyn v. Home Office [1974], ECR 1337.

⁸⁵ Sprawa 102/79 Komisja v. Belgia [1980], ECR 1473.

⁸⁶ Sprawa C- 347/97 Komisja v. Belgia [1999], ECR I- 309.

unijnego. W sytuacji, gdy prawo unijne wymaga wydania przez państwo przepisów, które mają normować stosunki państwa z jednostkami i przyznawać im pewne prawa, państwo nie może uwolnić się od tych obowiązków i pozbawić przez to jednostek należnych im korzyści⁸⁷,

2. nakłada bezpośrednio obowiązki tylko w relacji do podmiotów publicznych lub *quasi* publicznych. Stosowanie do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, państwo członkowskie, które nie podjęło określonym terminie działań transponujących wskazanych w dyrektywie, nie może zarzucać jednostce, iż nie wypełniła ona zobowiązań wynikających z dyrektywy (dyrektywa nie może stanowić w oderwaniu od implementującej ją ustawy krajowej, samodzielnej podstawy ustalenia lub zastosowania odpowiedzialności karnej jednostek za naruszenie jej postanowień⁸⁸),
3. jednostka powołuje się na swoje jasno i konkretnie określone w dyrektywie prawo w stosunku do państwa lub żąda wykonania obowiązku nałożonego w dyrektywie⁸⁹. Natomiast państwo nie może żądać wykonania nałożonego dyrektywą na jednostkę obowiązku, państwo nie może bowiem powoływać się na własne uchybienie⁹⁰,
4. jest bezwarunkowa i nie wymaga doprecyzowania w prawie krajowym. Dany przepis jest bezwarunkowy, jeśli nie przewiduje konkretyzacji poprzez wydanie aktu wykonawczego przez organ krajowy czy unijny. W sposób wystarczający nadaje się do zastosowania przez sąd krajowy⁹¹.

Niezwykle interesująca argumentacja została zaprezentowana w najnowszej literaturze. Jej autorzy podnoszą, że sprawy tradycyjnie analizowane z punktu widzenia teorii „skutku bezpośredniego” należy podzielić na dwie kategorie. W pierwszej z nich, chodzi o powoływanie się na prawo unijne w celu uzyskania uprawnień, które nie wynikają z prawa krajowego (tzw. „zastosowanie pozytywne”). Druga kategoria obejmuje natomiast te sytuacje, w których powołanie się na prawo unijne zmierza jedynie do wyłączenia zastosowania prawa krajowego (tzw. „zastosowanie negatywne”). Tym samym, dopuszczalne jest powołanie się na dyrektywę, nawet w stosunku do podmiotu indywidualnego, jeżeli strona nie wywodzi swych roszczeń z samej

⁸⁷ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, s. I- 283.

⁸⁸ Sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i inni [2005], ECR I- 3565.

⁸⁹ Wymóg dostatecznej klarowności i precyzji dotyczy brzmienia językowego danego przepisu, a także usuwalności wątpliwości w drodze wykładni ETS.

⁹⁰ Sprawa 148/78 Tullio Ratti [1979], ECR 1629.

⁹¹ Sprawa 8/81 Ursula Becker v. Finanzamt Münster – Innenstadt [1982], ECR 53.

dyrektywy, lecz jedynie domaga się wyłączenia sprzecznego z dyrektywą przepisu krajowego. Podnosi się, że podział na dwie wskazane kategorie, odpowiada fundamentalnym zasadom stosowania prawa unijnego, to znaczy zasadzie bezpośredniego skutku gdy chodzi o zastosowanie pozytywne oraz zasadzie pierwszeństwa, gdy chodzi o zastosowanie negatywne⁹².

III. Odpowiedzialność państw członkowskich za naruszenie prawa unijnego

Unia Europejska tworzy szczególny porządek prawny, który obejmuje nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli. Skuteczna ochrona praw przyznanych jednostkom na mocy przepisów unijnych zależy od przestrzegania tego prawa przez organy państw członkowskich oraz od ustanowienia skutecznych środków ochrony praw w razie ich naruszenia.

Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego jako kompleksowa i autonomiczna część systemu prawa unijnego jest tworem współczesnego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁹³. Trybunał w swoich wyrokach początkowo podkreślał obowiązek państwa członkowskiego naprawienia szkody wynikłej z naruszenia przez nie prawa unijnego, wskazując przy tym na krajowe systemy prawne jako źródło tej odpowiedzialności. Przełamanie tego sposobu interpretacji nastąpiło w sprawie Francovich⁹⁴. W wyroku tym ETS odwołał się do podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej w samym prawie wspólnotowym (unijnym). W uzasadnieniu orzeczenia stwierdził, iż pełna skuteczność prawa wynikająca z art. 10 TWE (wówczas), zostałaby podważona, a ochrona praw nadanych na jego podstawie uległaby osłabieniu, gdyby podmioty prywatne nie byłyby uprawnione do uzyskania ochrony sądowej, kiedy ich prawa nie są respektowane w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego (unijnego), za które państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność. Zasada odpowiedzialności państwa za wyrządzenie szkody osobom prywatnym w rezultacie naruszenia prawa unijnego, za które państwo ponosi odpowiedzialność, jest nieodłączną częścią systemu traktatowego.

⁹² M. Szpunar, *Bezpośredni skutek dyrektyw wspólnotowych w postępowaniu przed sądem krajowym: uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*, „Zeszyty Centrum Europejskiego Natolin”, 2003, nr 9, s.43.

⁹³ N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod. red. C. Mika, Toruń 1998, s. 151.

⁹⁴ Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 Francovich i inni [1991], ECR I- 5357.

Jednocześnie jednak Trybunał stwierdzał, iż wynagrodzenie szkody jest w szczególności konieczne, jeżeli wykonanie prawa wspólnotowego (unijnego) zależy od działań państwa, a w przypadku braku takich działań, jednostka nie może wykonywać uprawnień przyznanych jej przez prawo Wspólnot (UE). W orzeczeniu Francovich, TS odniósł swoje szczegółowe rozważania o obowiązku wynagrodzenia szkody przez państwa członkowskie tylko do jednej z form naruszenia prawa wspólnotowego (unijnego) jaką jest brak implementacji dyrektyw⁹⁵.

Dopiero w połączonych sprawach Brasserie du Pêcheur oraz Factortame III⁹⁶ stwierdzono, że PCZ może ponosić odpowiedzialność odszkodowawczą za każde naruszenie aktu prawnego o bezpośrednim skutku. Trybunał orzekł, iż prawo do odszkodowania nie przysługuje alternatywnie, lecz kumulatywnie wraz z możliwością powołania się na bezpośrednio skuteczne przepisy wspólnotowe (unijne). Ponad to Trybunał Sprawiedliwości uznał, że skoro TWE (TFUE) nie reguluje wprost konsekwencji naruszenia prawa wspólnotowego (unijnego) przez państwa członkowskie, określenie tychże należy do TS, który na podstawie art. 220 TWE jest zobowiązany do zapewnienia, że interpretacja i stosowanie Traktatu odbywa się zgodnie z prawem⁹⁷.

Obowiązek odszkodowawczy jest konstrukcją prawa unijnego, uzupełniającą rozwiązania prawne państw członkowskich dotyczące odpowiedzialności państwa. Z unijnego charakteru odszkodowania wynika także i to, że przesłanki odpowiedzialności państw członkowskich zostały również zawarte w tym prawie. Ściślej rzecz biorąc, sformułował je ETS w omawianym powyżej orzeczeniu w sprawie Brasserie. Trybunał orzekł, że odpowiedzialność odszkodowawcza PCZ za naruszenie prawa wspólnotowego (unijnego) powstaje, gdy:

1. naruszenie normy prawa wspólnotowego (unijnego), które jest skierowane na przyznanie jednostkom praw⁹⁸. Decydujące kryteria oceny to w szczególności: margines swobody działania przyznany państwu członkowskiemu przez daną normę; wina państwa lub jej brak; możliwość usprawiedliwienia błędu państwa; przyczynienie się instytucji Wspólnoty (UE) do powstania szkody⁹⁹,
2. pomiędzy naruszeniem prawa a powstałą szkodą istnieje związek przyczynowy. Ocena związku przyczynowo – skutkowego jest pozostawiona

⁹⁵ N. Półtorak, *op.cit.*, s. 154.

⁹⁶ Sprawy połączone C-46 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur v. RFN i Królowa v. Sekretarz Stanu ds. Transportu *ex parte* Factortame (III) [1996], ECR I- 1029.

⁹⁷ M. Górski, *Skargi wymuszające przestrzeganie prawa Unii przez państwa członkowskie (w:) System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, pod. red. A. Wyrozumskiej, Warszawa 2009, s. V109 – V124.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ Czapliński, *op.cit.*, s. 31.

sądom państw członkowskich. Pewnych wskazówek co do określenia ram tej przesłanki należy poszukiwać w wyrokach wydanych na podstawie art. 228 TWE¹⁰⁰, z których jasno wynika, że państwo członkowskie nie ponosi odpowiedzialności za każdą szkodę wynikłą z bezprawnego działania¹⁰¹,

3. państwo członkowskie naruszy prawo wspólnotowe (unijne) w sposób wystarczająco poważny. Warto zaznaczyć, iż warunek wystarczająco poważnego naruszenia prawa unijnego jako przesłanki odpowiedzialności państwa jest *novum* w stosunku do orzeczenia w sprawie Francovich. Wprowadzenie tego warunku w sprawie Francovich nie było konieczne, można bowiem przyjąć, iż każde zaniechanie wprowadzenia dyrektywy do systemu wewnętrznego państwa jest wystarczająco poważnym naruszeniem prawa unijnego i daje jednostkom uprawnienie do żądania wynagrodzenia szkód poniesionych z tego tytułu. Teza ta znalazła wyraźne potwierdzenie dopiero w orzeczeniu Trybunału z 1996 w sprawie Dillenkofer, gdzie TS UE uznał brak podjęcia środków w terminie ustalonym do transpozycji dyrektywy, tak aby osiągnąć cele, które ona ustanawia, stanowi *per se* poważne naruszenie prawa Wspólnoty (unijnego) i konsekwencji daje prawo jednostkom do otrzymania wynagrodzenia szkody¹⁰².

Jednostki mogą żądać odszkodowań przed sądami krajowymi, zgodnie z procedurami danego państwa członkowskiego. Procedury krajowe nie mogą w sposób nieuzasadniony ograniczać dochodzenia odpowiedzialności. Muszą również zapewnić realną i efektywną ochronę sądową, oraz zapewnić współmierne odszkodowanie do rozmiarów poniesionej szkody zarówno w oparciu o stwierdzenie strat materialnych, jak i moralnych¹⁰³. Jednocześnie konieczne jest, aby przepisy zastosowane przez sąd krajowy w procedurze odszkodowawczej za naruszenie prawa unijnego, nie były mniej korzystne, niż te stosowane na gruncie czysto krajowym oraz, żeby nie stwarzały poważnych barier czyniąc uzyskanie odszkodowania niemożliwym bądź znacznie utrudnionym.

Ochrona praw obywateli UE na płaszczyźnie prawa krajowego jest z punktu widzenia osoby pokrzywdzonej z reguły bardziej korzystna niż na poziomie unijnym. Obywatel UE może

¹⁰⁰ Obecnie art. 260 TFUE.

¹⁰¹ N. Łojko, M. Sendrowicz, *Kiedy możemy dochodzić odszkodowania za naruszenie przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego*, Prawo i Podatki 2006 nr 1, s. 13.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 115.

swoje roszczenia opierać bezpośrednio na prawie unijnym, ale dochodzić ich szybciej, taniej i bardziej efektywnie niż poprzez procedury na poziomie unijnym¹⁰⁴.

Odpowiedzialność państw za naruszenie praw obywateli UE na płaszczyźnie prawa unijnego nie może zasadniczo być realizowana na wniosek samych zainteresowanych obywateli. W zasadzie osoba fizyczna może tylko w wyjątkowych okolicznościach być stroną w toczącym się postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości. Podstawowe możliwości zaskarżenia działania państwa i instytucji, które podejmują kroki niezgodnie z postanowieniami traktatów, spoczywają na innych państwach członkowskich bądź też na instytucjach Unii¹⁰⁵.

¹⁰⁴ A.Cieleń, A.Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s.94.

¹⁰⁵ Szerzej na temat ochrony praw jednostek przed sądami wspólnotowymi K. Scheuring, *Ochrona praw jednostek w postępowaniach przed sądami wspólnotowymi*, Warszawa 2007, s. 211-275.