

Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej

Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym

Niniejsze „Wytyczne ...” są zaktualizowaną i uzupełnioną wersją opublikowanego przez UKIE dokumentu: „Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej” (Warszawa 2003). Zostały one opracowane przez prof. dr. hab. Jana Barcza, we współpracy z dr. Agnieszką Grzelak w zakresie źródeł II i III filaru UE, Mirosławą Kapko, radcą ministra i Anną Siwek, głównym specjalistą, pracownikami Departamentu Prawa Unii Europejskiej UKIE, oraz zaakceptowane przez Rządowe Centrum Legislacji.

Spis rzeczy

Wykaz skrótów

Wstęp

1. Uwagi wstępne

- 1.1. Związanie się Polski prawem UE
- 1.2. Obowiązek wykonania prawa UE
- 1.3. Znaczenie orzecznictwa sądów wspólnotowych dla interpretacji prawa UE
- 1.4. Wykonanie prawa UE w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego
- 1.5. Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa UE
- 1.6. Struktura prawa UE

2. Prawo pierwotne

- 2.1. Pojęcie prawa pierwotnego
- 2.2. Moc wiążąca prawa pierwotnego
 - 2.2.1. Skutek bezpośredni wspólnotowego prawa pierwotnego
 - 2.2.2. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego
- 2.3. Zobowiązania ustawodawcy krajowego wynikające z zakresu mocy wiążącej wspólnotowego prawa pierwotnego
- 2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

3. Wspólnotowe prawo pochodne

3.1. Rozporządzenia

- 3.1.1. Zakaz transformacji specjalnej
- 3.1.2. Zakaz precyzowania treści rozporządzenia
- 3.1.3. Zakaz powtarzania treści rozporządzenia
- 3.1.4. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym
- 3.1.5. Wskazania dla legislatora krajowego

3.2. Dyrektywy

- 3.2.1. Zakres mocy wiążącej dyrektywy
- 3.2.2. Metody transpozycji dyrektywy
- 3.2.3. Treść transpozycji dyrektywy
- 3.2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

3.3. Decyzje

- 3.3.1. Charakter wiążący decyzji
- 3.3.2. Wskazania dla legislatora krajowego

4. Umowy międzynarodowe Wspólnoty i decyzje podejmowane na ich podstawie

- 4.1. Umowy zawarte przez Wspólnotę jako „integralna część” prawa wspólnotowego
- 4.2. Obowiązek wykonania umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę
- 4.3. Obowiązek wykonania decyzji podejmowanych przez organy powołane na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę
- 4.4. Umowy mieszane
- 4.5. Wskazana dla legislatora krajowego

5. Sankcje i środki przymusu

- 5.1. Wymogi określone prawem wspólnotowym
- 5.2. Wskazania dla legislatora krajowego

6. Źródła prawa w II filarze UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)

- 6.1. Rodzaje aktów prawnych i zakres ich mocy wiążącej
- 6.2. Wskazania dla legislatora krajowego

7. Źródła prawa w III filarze UE (Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych)

- 7.1. Rodzaje aktów prawnych i zakres ich mocy wiążącej

7.2. Wspólne stanowiska

7.2.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

7.2.2. Wskazania dla legislatora krajowego

7.3. Decyzje ramowe

7.3.1. Definicja decyzji ramowej

7.3.2. Zakres mocy wiążącej decyzji ramowej

7.3.3. Metody transpozycji decyzji ramowej

7.3.4. Treść transpozycji decyzji ramowej

7.3.5. Wskazania dla legislatora krajowego

7.4. Decyzje

7.4.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

7.4.2. Wskazania dla legislatora krajowego

7.5. Konwencje zawierane na podstawie art. 34 ust. 2 lit. d) TUE

7.5.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

7.5.2. Wskazania dla legislatora krajowego

7.6. Dorobek Schengen nieobjęty włączeniem do TWE na podstawie Traktatu z Amsterdamu

7.6.1. Pojęcie i wiążący charakter

7.6.2. Wskazania dla legislatora krajowego

8. Umowy zawierane na podstawie art. 24 i art. 38 TUE (w II i III filarze UE)

8.1. Strony umowy i zakres mocy wiążącej

8.2. Wskazania dla legislatora krajowego

9. Zasady przywoływania i odsyłania do aktów prawa Unii Europejskiej

9.1. Przywoływanie i odsyłanie do aktów prawa pierwotnego UE

9.2. Przywoływanie i odsyłanie do aktów prawa pochodnego UE

9.2.1. Metoda przywoływania i odsyłania do aktów prawa pochodnego UE

9.2.2. Wielokrotne przywoływanie i odsyłanie do tego samego aktu prawnego UE w akcie prawa krajowego

9.2.3. Przywoływanie i odsyłanie do aktu prawnego UE, który został zmieniony

9.2.4. Zasady wskazywania miejsca publikacji aktów prawa UE

10. Odesłania do orzecznictwa sądów wspólnotowych

11. Odesłania do dokumentów UE niemających mocy wiążącej

12. Notyfikacje

13. Akty prawne i inne dokumenty istotne dla legislatora krajowego

Wykaz skrótów

MTKJ	-	Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii
TSWE	-	Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich
STSM	-	Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej
SPI	-	Sąd Pierwszej Instancji
TUE	-	Traktat o Unii Europejskiej
TWE	-	Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską
UE	-	Unia Europejska
WE	-	Wspólnota Europejska, Wspólnoty Europejskie
WPSSK	-	Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych
WPZiB	-	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa
UOPWE	-	Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich

Wstęp

W przededniu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej, w wyniku współpracy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej oraz Rządowego Centrum Legislacji, zostały opracowane i wydane „Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej”, zawierające zbiór reguł i wskazówek, których stosowanie w krajowej praktyce legislacyjnej miało zapewnić skuteczność prawa Unii Europejskiej w prawie polskim. Nawiązywały one do polskich doświadczeń związanych z dostosowaniem prawa do standardów wspólnotowych w okresie stowarzyszenia oraz do ustaleń dokonanych podczas negocjacji akcesyjnych. Siegały również do doświadczeń legislacyjnych ówczesnych państw członkowskich. Przede wszystkim jednak opracowanie „Wytycznych ...” było próbą wyjścia naprzeciw wyzwaniom, z jakimi miał zostać skonfrontowany legislator po akcesji.

Tworzenie prawa krajowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej wymaga uwzględnienia pewnych zasad i obowiązków wynikających z przynależności do tej szczególnej organizacji. Unia Europejska jest przede wszystkim wspólnotą wartości i wspólnotą prawa. Wspólnoty Europejskie rozwinęły w ramach prawa międzynarodowego „autonomiczny porządek prawny”, w którym realizowane są zasady efektywności, solidarności, lojalności i spójności. Zasady te stopniowo rozszerzane są na tzw. filary międzyrządowe Unii Europejskiej. Polska, przystępując 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, nie tylko musiała sprostać wyzwaniom związanym z warunkami członkostwa, lecz również mieć na względzie jej stały rozwój. Pojawiły się - niezależnie od rozwoju prawa wspólnotowego - jakościowo nowe problemy, powiązane z tworzeniem *acquis* w II, a zwłaszcza w III filarze.

Patrząc z perspektywy prawie pięciu lat członkostwa w Unii Europejskiej można z satysfakcją stwierdzić, że kilkanaście lat przygotowań do akcesji zostało w Polsce dobrze wykorzystanych. 1 maja 2004 r. był ważną datą w realizacji strategicznego celu polityki Polski, a samo uzyskanie członkostwa nastąpiło w warunkach solidnego przygotowania gospodarczego i ustrojowego. Również polscy legislatorzy dobrze przygotowali krajowy system prawny do działania w nowych warunkach.

Obecnie legislator nie musi sięgać już do doświadczeń innych państw członkowskich, mających dłuższy staż w Unii Europejskiej, ponieważ polska praktyka związana ze stosowaniem prawa UE również jest różnorodna i interesująca. Pojawiło się wiele istotnych, nowych wyzwań i problemów w tej dziedzinie. Nadszedł więc czas, aby zebrane doświadczenia przedstawić w nowej edycji „Wytycznych ...”.

Zasadnicze zadanie „Wytycznych ...” jest dwojakiego rodzaju. Z jednej strony zestawiono w nich zasady stosowania prawa Unii Europejskiej wynikające z orzecznictwa sądów wspólnotowych. W tej mierze legislator powinien mieć na względzie, że choć „Wytyczne ...” z natury swej nie są dokumentem wiążącym, to jednak wskazane w nich zasady są stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości WE jako testy oceny zgodności działania państw członkowskich ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa. Odejście od tego rodzaju zasad może skutkować wszczęciem postępowania o naruszenie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Z drugiej strony w „Wytycznych ...” podjęta została próba zestawienia dobrych praktyk, nakierowanych na zapewnienie efektywnego wykonania prawa Unii Europejskiej w sferze polskiego prawa krajowego. Wiele problemów i propozycji zawartych w „Wytycznych ...” będzie wymagało naturalnie dalszych dyskusji, tym bardziej że pojawiają się kwestie prawne jakościowo nowe.

Jeśli więc „Wytyczne ...” staną się dla legislatorów wspólną płaszczyzną wymiany poglądów oraz ustalania dobrych praktyk w dziedzinie stosowania prawa Unii Europejskiej, to ich zasadnicze zadanie będzie można uznać za spełnione.

1. Uwagi wstępne

1.1. Związanie się Polski prawem UE

(1) Polska związała się prawem Unii Europejskiej i zobowiązała się do jego wykonywania z dniem przystąpienia. Wskazuje na to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiącego część składową Traktatu akcesyjnego, który został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach i wszedł w życie 1 maja 2004 r.¹

„Artykuł 2

Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie.”

Zakres związania Polski przedakcesyjnym prawem wspólnotowym pochodnym (aktami, które zostały skierowane do wszystkich ówczesnych państw członkowskich) precyzują artykuły 53 i 54 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia:

„Artykuł 53

Po przystąpieniu nowe Państwa Członkowskie uznaje się za adresatów dyrektyw i decyzji w rozumieniu artykułu 249 Traktatu WE i artykułu 161 Traktatu Euratom, o ile takie dyrektywy i decyzje zostały skierowane do wszystkich obecnych Państw Członkowskich. Z wyjątkiem dyrektyw i decyzji, które wchodzi w życie zgodnie z artykułem 254 ustęp 1 oraz z artykułem 254 ustęp 2 Traktatu WE, uznaje się, że nowym Państwom Członkowskim notyfikowano takie dyrektywy i decyzje przy przystąpieniu.

¹ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864). Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Akt Końcowy.

Artykuł 54

Nowe Państwa Członkowskie wprowadzą w życie środki niezbędne do przestrzegania od dnia przystąpienia dyrektyw i decyzji w rozumieniu artykułu 249 Traktatu WE i artykułu 161 Traktatu Euratom, chyba że z załączników, o których mowa w artykule 24 lub z jakichkolwiek innych postanowień niniejszego Aktu lub jego załączników, wynika inny termin w tym względzie.”

1.2. Obowiązek wykonania prawa UE

(2) W ramach UE występuje zróżnicowanie obowiązku wykonania jej prawa w związku z różnym charakterem prawnym poszczególnych filarów. W filarach międzyrządowych - w filarze II (WPZiB) i w filarze III (WPSSK) - działają zasady powszechnego prawa międzynarodowego, związane z zasadą *pacta servanda sunt*. Natomiast w filarze wspólnotowym (I filar) obowiązek ten został sprecyzowany w postanowieniach art. 10 TWE, wyrażających zasadę lojalności (solidarności):

„Artykuł 10

Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnienie jej zadań.

Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

Działanie zasady lojalności rozszerza się stopniowo na filary międzyrządowe, zwłaszcza na filar III (WPSSK)².

(3) Zasady wykonania prawa UE w filarze wspólnotowym podlegają ostatecznej ocenie sądów wspólnotowych, zwłaszcza Trybunału Sprawiedliwości WE.

Z zasady lojalności Trybunał Sprawiedliwości WE wyprowadził następujące podstawowe reguły dotyczące wykonania prawa wspólnotowego:

- zasadę skutku bezpośredniego: z prawa wspólnotowego pierwotnego i pochodnego mogą wynikać bezpośrednio uprawnienia i obowiązki jednostek, o ile odpowiedni przepis jest jednoznacznie sformułowany,

² Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne w sprawie Marii Pupino, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

bezwarunkowy i nie wymaga dalszego wykonania przez organy krajowe lub wspólnotowe;

- zasadę pierwszeństwa wobec prawa krajowego: państwa członkowskie muszą zapewnić efektywne stosownie prawa wspólnotowego w ich sferze wewnętrznej, przy czym szczegółowe wymogi kierowane do władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, związane z tą zasadą precyzuje orzecznictwo Trybunału.

(4) Należy również zwrócić uwagę na utwierdzone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE generalne reguły wykonania prawa wspólnotowego w prawie krajowym państw członkowskich UE. Należą do nich w szczególności:

- zasada równoważności (najwyższego standardu): państwa członkowskie muszą podjąć takie działania, które zapewnią normom prawa wspólnotowego skuteczność proceduralną i materialną co najmniej taką, jak odpowiednim normom prawa krajowego;
- zasada efektywności: implementacja polega na doprowadzeniu do zakładanego rezultatu w należyty (odpowiedni) sposób; nie chodzi więc o podejmowanie jakichkolwiek działań.

(5) W II i III filarze UE obowiązują reguły powszechnego prawa międzynarodowego, wynikające z zasady *pacta servanda sunt*. Dla legislatora krajowego istotne są zwłaszcza:

- zakaz powoływania prawa krajowego w celu uzasadnienia zaniedbań w wykonaniu traktatu:

„Artykuł 27

Prawo wewnętrzne a przestrzeganie traktatów

Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonania przez nią traktatu (...).³

³ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439).

- nakaz dostosowania prawa krajowego do zobowiązań wynikających z traktatu:

„Państwo, które ważnie zaciągnęło zobowiązania międzynarodowe musi wprowadzić do swego prawodawstwa zmiany konieczne dla zapewnienia wykonania obowiązków”.⁴

- objęcie obowiązkiem dostosowania również konstytucji państwa:

„Państwo nie może powoływać się na swą konstytucję wobec innego państwa celem uchylecia się od zobowiązań, jakie nakłada na nie prawo międzynarodowe w tym obowiązujące traktaty”.⁵

W związku z tym, że w III filarze UE Trybunał Sprawiedliwości WE ma pewne kompetencje, w orzecznictwie ostatnich lat stosuje on w coraz szerszym zakresie do aktów prawnych tego filara, zwłaszcza decyzji ramowych (zob. rozdz. 7.3.), zasady interpretacji wypracowane w obszarze wspólnotowym.

(6) W niniejszych Wytycznych podjęta została próba „zestawienia” wymogów sformułowanych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE⁶, skierowanych do ustawodawcy krajowego, których spełnienie gwarantować ma efektywność prawa wspólnotowego oraz zachowanie spójności w stosowaniu prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. Stanowią one dla Trybunału miarodajne kryteria badania, czy państwo członkowskie UE wywiązuje się ze swoich zobowiązań wynikających z członkostwa. Należy więc wziąć pod uwagę, że wymogi te w przeważającej mierze nie mają charakteru zaleceń czy niewiążących wskazówek.

1.3. Znaczenie orzecznictwa sądów wspólnotowych dla interpretacji prawa UE

⁴ Opinia doradcza STSM z dnia 21 lutego 1925 r. w sprawie wymiany ludności greckiej i tureckiej (PCIJ Coll., seria B, nr 10, s. 20).

Tłumaczenia przywoływanych w tekście orzeczeń STSM i TSWE zostały dokonane na potrzeby Wytycznych.

⁵ Opinia doradcza STSM z dnia 4 lutego 1932 r. w sprawie traktowania obywateli polskich i innych osób pochodzenia polskiego lub języka polskiego na terytorium Gdańska (PCIJ Coll., seria A/B, nr 44, s. 24).

⁶ Powoływane orzeczenia sądów wspólnotowych cytowane są według oficjalnego Zbioru Orzeczeń. Znajdują się one także na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości WE oraz na stronach internetowych Eur-lex. Orzeczenia sprzed przystąpienia Polski do UE powoływane są według tekstów zweryfikowanych przez służbę lingwistyczną Trybunału Sprawiedliwości WE („przeгляд historyczny”), bądź dokonano tłumaczenia własnego.

(7) Zasadnicze znaczenie dla interpretacji prawa wspólnotowego ma orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości WE:

- Trybunał Sprawiedliwości WE stwierdza w postępowaniu o naruszenie traktatu (art. 226 TWE), czy państwo członkowskie uchybiło wynikającym z niego zobowiązaniom; jeżeli naruszenie zostanie stwierdzone, państwo „jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości” (art. 228 ust. 1 TWE); środki takie obejmują przede wszystkim niezbędną działalność legislacyjną;
- jedynie Trybunał Sprawiedliwości WE⁷ jest kompetentny w sprawie wykładni TWE oraz wykładni i stwierdzenia ważności wspólnotowego prawa pochodnego; Trybunał Sprawiedliwości WE orzeka w tych sprawach w trybie prejudycjalnym (art. 234 i 241 TWE), na wniosek sądu krajowego, o ile według uznania takiego sądu dokonanie interpretacji aktu prawa wspólnotowego jest niezbędne do wydania wyroku;
- jeżeli sąd krajowy nieprawidłowo zastosuje prawo wspólnotowe, jego prawomocny wyrok może stać się podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa (zob. pkt 12);
- orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości WE wydane w trybie prejudycjalnym formalnie wiąże jedynie sąd krajowy, który skierował pytanie w danej sprawie;
- niemniej Trybunał Sprawiedliwości WE bardzo rzadko odstępuje od swojej linii orzeczniczej, ponieważ korzysta z:

„(...) utrwalonego orzecznictwa Trybunału rozstrzygającego sporną kwestię prawną – niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek temu orzecznictwu (...)”⁸
- Trybunał Sprawiedliwości WE odmawia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne sądu krajowego, jeżeli:

⁷ Od czasu wejścia w życie Traktatu z Nicei również SPI ma kompetencje w tej dziedzinie. Niemniej nie dokonano do tej pory koniecznych zmian w Statucie TSWE.

⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, pkt 14, Zb. Orz. 1982, s. 3415.

„(...) podniesione pytanie jest rzeczywiście identyczne z pytaniem, które stanowiło już przedmiot orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w podobnym przypadku”.⁹

- praktyczna moc wiążąca orzeczeń znajduje uzasadnienie w Regulaminie Trybunału Sprawiedliwości:

„Artykuł 104 ust. 3

W przypadku gdy pytanie zadane Trybunałowi w trybie prejudycjalnym jest identyczne z pytaniem, w przedmiocie którego Trybunał już orzekał, jeżeli odpowiedź na to pytanie może zostać w sposób jednoznaczny wyprowadzona z istniejącego orzecznictwa, Trybunał może, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, w każdym czasie orzec postanowieniem z uzasadnieniem, zawierającym odesłanie do wcześniej wydanego wyroku lub do odpowiedniego orzecznictwa.

Trybunał może również orzec postanowieniem z uzasadnieniem po powiadomieniu sądu krajowego, po wysłuchaniu ewentualnych uwag przedstawionych przez podmioty wymienione w art. 23 statutu i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, w przypadku gdy odpowiedź na zadane pytanie nie pozostawia żadnych uzasadnionych wątpliwości.”

- niezastosowanie się państwa do wykładni przepisów wspólnotowych dokonanej przez Trybunał Sprawiedliwości WE w sprawie wniesionej przez sąd innego państwa członkowskiego może prowadzić do wszczęcia przez Komisję Wspólnot Europejskich¹⁰ postępowania o naruszenie zobowiązań traktatowych (zob. rozdz. 1.5.).

(8) Na podstawie art. 35 TUE Trybunał Sprawiedliwości WE jest również właściwy do orzekania w ramach III filara UE:

- na podstawie ust. 6 w sprawie ważności decyzji ramowych i decyzji;
- na podstawie ustępów 1–4 w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych w ramach III filara UE oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do takich konwencji (zob. rozdz. 7.5.).

⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT et Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, pkt 13, Zb. Orz. 1982, s. 3415.

¹⁰ W tekście używany jest termin „Komisja”.

Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości WE w tej dziedzinie zależna jest od złożenia odpowiedniego oświadczenia przez państwo członkowskie UE.¹¹

(9) Dla legislatora krajowego wynika z powyższego zasadnicza konkluzja: zapewniając wykonanie prawa UE w prawie krajowym powinien on brać pod uwagę postanowienia tego prawa wraz z jego interpretacją dokonaną przez Trybunał Sprawiedliwości WE. W przeciwnym wypadku przyjęte krajowe akty prawne mogą naruszyć prawo UE.

1.4. Wykonanie prawa UE w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego

(10) Polski Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko w sprawie stosowania prawa UE, w tym prawa wspólnotowego, w polskim krajowym porządku prawnym. Dla legislatora krajowego istotne są zwłaszcza stanowiska Trybunału Konstytucyjnego:

- uznanie zasady przyjaznej (zgodnej) interpretacji prawa krajowego w stosunku do prawa UE za zasadę konstytucyjną:

„16. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami (por. Preambuła oraz art. 9 Konstytucji). Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej.”¹²

- potwierdzenie obowiązku dostosowania prawa krajowego, w tym Konstytucji RP, do prawa UE:

„5. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzające niekonstytucyjność art. 607t § 1 k.p.k. powoduje utratę mocy obowiązującej tego przepisu. Jednak w niniejszej sprawie ten bezpośredni skutek wynikający z wyroku nie jest równoznaczny z zapewnieniem zgodności stanu prawnego z Konstytucją ani do tego wystarczający.

¹¹ Według stanu na wrzesień 2008 r. 17 państw członkowskich uznało jurysdykcję TSWE do orzekania w III filarze UE w trybie prejudycjalnym. Jeśli chodzi o Polskę, to ustawa z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej została przez Prezydenta RP w dniu 2 września 2008 r. skierowana do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją RP.

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r. w sprawie konstytucyjności ustawy o referendum ogólnokrajowym, sygn. K 11/03 (Dz. U. Nr 98, poz. 904).

Cel ten można osiągnąć jedynie poprzez interwencję ustawodawcy. Wziąwszy bowiem pod uwagę art. 9 Konstytucji, który stanowi, że «Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego», oraz obowiązki wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji, tak by przepis ten przewidywał wyjątek od zakazu ekstradycji obywateli polskich dopuszczający ich przekazywanie na podstawie ENA innym państwom członkowskim Unii Europejskiej. W przypadku zmiany Konstytucji, doprowadzenie do zgodności prawa krajowego z wymogami unijnymi wymagać będzie również przywrócenia przez ustawodawcę przepisów dotyczących ENA, które w wyniku orzeczenia TK zostaną wyeliminowane z porządku prawnego.

(...)

5.8. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny przypomina, że niepodjęcie przez ustawodawcę w określonym terminie stosownych działań prawodawczych, niezależnie od tego, iż prowadzi do naruszenia wspomnianego już konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego, wiązać się może także z poważnymi konsekwencjami na gruncie prawa Unii Europejskiej (...).¹³

- wieloskładnikowy charakter prawa obowiązującego w Polsce:

„2.2. Prawną konsekwencją art. 9 Konstytucji jest konstytucyjne założenie, iż na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, obok norm (przepisów) stanowionych przez krajowego legislatora, obowiązują uregulowania (przepisy) kreowane poza systemem krajowych (polskich) organów prawodawczych. Ustrojodawca konstytucyjny świadomie więc przyjął, że system prawa obowiązujący na terytorium Rzeczypospolitej mieć będzie charakter wieloskładnikowy. Obok aktów prawnych, stanowionych przez krajowe (polskie) organy prawodawcze, w Polsce obowiązują i są stosowane także akty prawa międzynarodowego (...).

Prawo wspólnotowe nie jest przy tym prawem w pełni zewnętrznym w stosunku do państwa polskiego. W części stanowiącej prawo traktatowe, powstaje ono przez akceptowanie traktatów zawartych przez wszystkie państwa członkowskie (w tym: Rzeczpospolitą Polską). W części zaś stanowiącej wspólnotowe prawo stanowione (pochodne), kreowane jest ono przy udziale przedstawicieli rządów państw członkowskich (w tym: Polski) – w Radzie Unii Europejskiej oraz przedstawicieli obywateli europejskich (w tym: obywateli polskich) – w Parlamencie Europejskim. Na terenie Polski współobowiązują więc podsystemy regulacji prawnych, pochodzące z różnych centrów prawodawczych. Winny one koegzystować na zasadzie obopólnie przyjaznej wykładni i kooperatywnego współstosowania. Okoliczność ta w innej

¹³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania, sygn. P 1/05 (Dz. U. Nr 77, poz. 680).

perspektywie ukazuje potencjalną kolizję norm oraz pierwszeństwo jednego z wyróżnionych podsystemów.

Założenie wieloskładnikowej struktury systemu prawa obowiązującego w Polsce ma charakter generalny. Zostało ono przyjęte w okresie wyprzedzającym o kilka lat akcesję do Wspólnot i Unii Europejskiej. Nie można więc twierdzić, iż jest to uregulowanie epizodyczne, ukształtowane tylko w związku i na użytek przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Wspólnot i Unii Europejskiej (...).¹⁴

- konieczność podjęcia przez ustawodawcę działania w przypadku sprzeczności między prawem krajowym (konstytucją) a prawem UE; określenie granicy wykładni przyjaznej (zgodnej) prawu UE:

„6.3. Sama koncepcja i model prawa europejskiego stworzyły nową sytuację, w której obowiązują obok siebie autonomiczne porządki prawne. Ich wzajemne oddziaływanie nie może być opisane w pełni za pomocą tradycyjnych koncepcji monizmu i dualizmu w układzie: prawo wewnętrzne – prawo międzynarodowe. Występowanie względnej autonomii porządków prawnych, opartych na własnych wewnętrznych zasadach hierarchicznych, nie oznacza braku wzajemnego oddziaływania. Nie eliminuje też możliwości wystąpienia kolizji między regulacjami prawa wspólnotowego a postanowieniami Konstytucji. Ta ostatnia sytuacja wystąpiłaby wówczas, gdyby miało dojść do nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji a normą prawa wspólnotowego i to sprzeczności, której nie można eliminować przy zastosowaniu wykładni respektującej względną autonomię prawa europejskiego i prawa krajowego. Sytuacji takiej wykluczyć nie można, ale może ona – z uwagi na wspomnianą już wspólność założeń i wartości – pojawić się wyjątkowo.

6.4. Taka sprzeczność 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 (...).¹⁵

- potwierdzenie zasady, że w przypadku kolizji między prawem wspólnotowym a polskim prawem krajowym sąd krajowy powinien stosować prawo wspólnotowe:

¹⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sprawa konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, sygn. K 18/04 (Dz. U. Nr 86, poz. 144).

¹⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. sprawa konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, sygn. K 18/04 (Dz. U. Nr 86, poz. 744).

„4.2. (...) sądy krajowe mają też prawo i obowiązek odmówienia zastosowania normy krajowej, jeżeli koliduje ona z normami prawa wspólnotowego. Sąd krajowy nie orzeka w takim przypadku o uchyleniu normy prawa krajowego, lecz tylko odmawia jej zastosowania w takim zakresie, w jakim jest on obowiązany do dania pierwszeństwa normie prawa wspólnotowego. Przedmiotowy akt prawny nie jest dotknięty nieważnością, obowiązuje i jest stosowany w zakresie nieobjętym przedmiotowym i czasowym obowiązaniem regulacji wspólnotowej. (...)”¹⁶

1.5. Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa UE

(11) Jeśli państwo członkowskie UE nie wywiązuje się z zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego (czyli I filaru UE), TWE przewiduje specjalną procedurę w sprawie naruszenia traktatu. Jest ona określona w artykułach 226, 227 i 228 TWE:

„Artykuł 226

Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości.

(...) ¹⁷

Artykuł 228

1. Jeśli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy niniejszego Traktatu, Państwo to jest zobowiązane podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

2. Jeśli Komisja uznaje, że dane Państwo Członkowskie nie podjęło takich środków, wydaje, po umożliwieniu temu Państwu przedstawienia uwag, uzasadnioną opinię precyzującą punkty, w których Państwo Członkowskie nie zastosowało się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości.

Jeśli dane Państwo Członkowskie nie podjęło środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Czyniąc to, wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane Państwo Członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności.

¹⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie zgodności akcyzy na samochody używane sprowadzane z innych państw członkowskich UE z art. 90 TWE, sygn. P 37/05 (Z.U. OTK 2006, Nr 11A, poz. 177).

¹⁷ Art. 227 TWE przewiduje możliwość wszczęcia tej procedury przez państwo członkowskie.

Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że dane Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną.

Procedura ta nie narusza artykułu 227”.

(12) Niezależnie od odpowiedzialności w ramach postępowania o naruszenie traktatu państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność odszkodowawczą, o ile ich zaniedbania w zapewnieniu efektywności prawa wspólnotowego spowodowały szkody u jednostek. Z punktu widzenia legislatora krajowego szczególnie istotne w tej materii są następujące reguły stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości WE:

- odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone jednostkom przez naruszenie prawa wspólnotowego, zwłaszcza naruszenia polegające na zaniechaniu wydania aktów prawa krajowego niezbędnych do transpozycji dyrektywy:

„(...) prawo wspólnotowe ustanawia zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które może mu być przypisane.

Gdy (...) państwo członkowskie narusza ciężący na nim na mocy art. 189 (obecnie art. 249) akapit trzeciego traktatu obowiązek podjęcia wszelkich działań niezbędnych w celu osiągnięcia celu założonego w dyrektywie, pełna skuteczność tej normy prawa wspólnotowego wymaga istnienia prawa do uzyskania naprawienia szkody, o ile zostaną spełnione trzy przesłanki.

Pierwsza z nich polega na tym, by rezultat zamierzony w dyrektywie obejmował przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia przesłanka to istnienie związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania ciężącego na państwie a poniesioną przez poszkodowanych szkodą”.¹⁸

- odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za działania lub zaniechania ustawodawcy prowadzące do naruszenia prawa wspólnotowego:

„(...) zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa wspólnotowego, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy zarzucone uchybienie przypisuje się krajowemu ustawodawcy.

¹⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni przeciwko Republice Włoskiej, pkt 37, 39 i 40, Zb. Orz. 1991, s. I-5357.

(...) w przypadku naruszenia przez państwo członkowskie prawa wspólnotowego, które można przypisać krajowemu ustawodawcy działającemu w dziedzinie, w której dysponuje on szerokim zakresem swobodnego uznania w dokonywaniu rozstrzygnięć prawodawczych, poszkodowanym jednostkom przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu ustanowienie na ich korzyść uprawnień, postępowanie państwa wyczerpuje znamiona naruszenia prawa oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą wyrządzoną jednostce. Z tym zastrzeżeniem państwo winno naprawić skutki wyrządzonej szkody w ramach krajowego prawa zobowiązań, przy czym zasady odszkodowania określone w obowiązującym ustawodawstwie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym i nie mogą być ustalone w sposób powodujący, że uzyskanie odszkodowania będzie praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.”¹⁹

- odpowiedzialność odszkodowawcza państwa z tytułu prawomocnych wyroków sądów krajowych wadliwie interpretujących prawo wspólnotowe:

„(...) zasada, zgodnie z którą państwo członkowskie zobowiązane jest naprawić szkody wyrządzone jednostkom w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, dotyczy każdego przypadku naruszenia tego prawa, niezależnie od organu państwa, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem uchybienia.

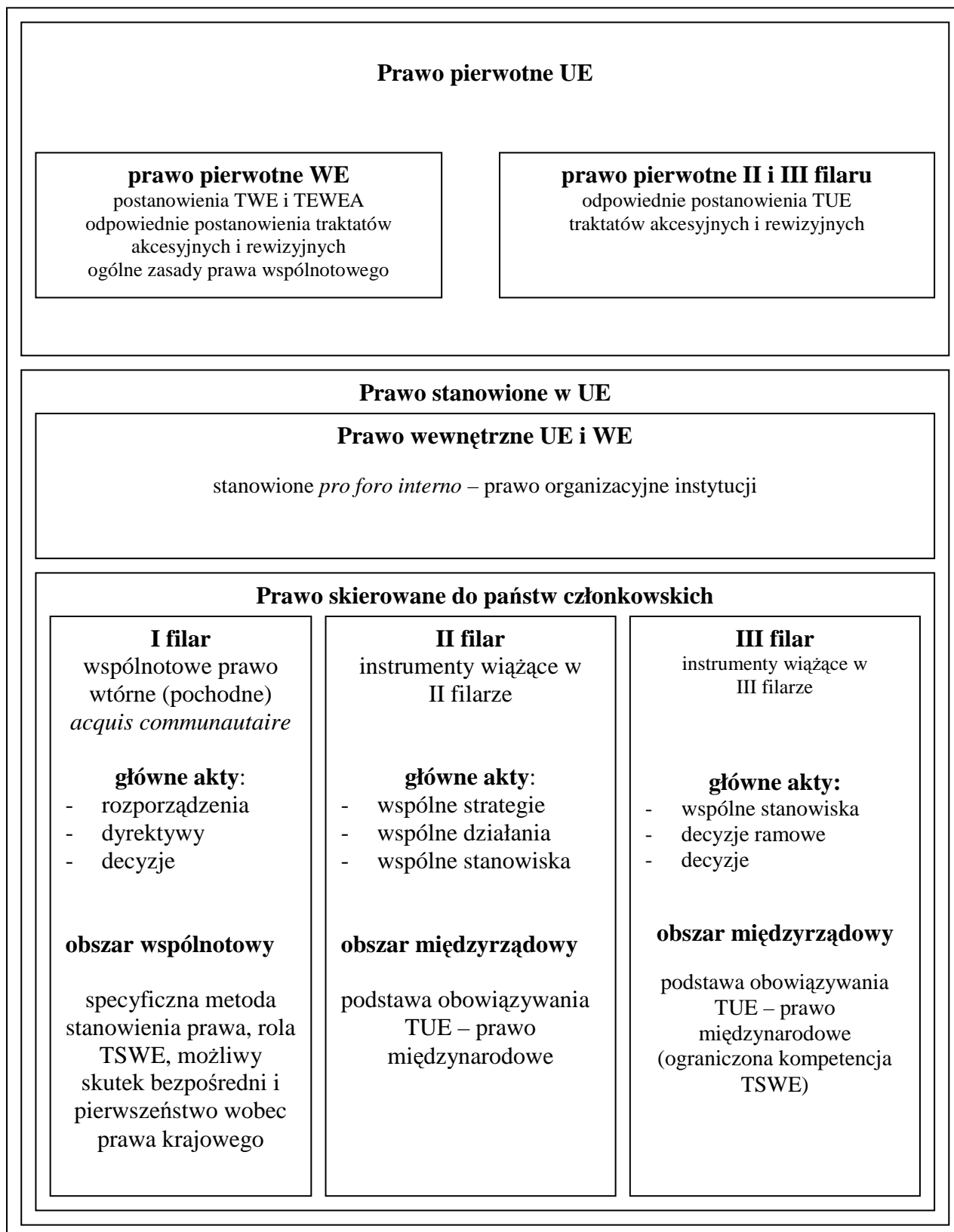
Opierając się w tej kwestii w szczególności na zasadniczej roli, jaką pełni władza sądownicza w ochronie praw, które jednostkom nadają przepisy wspólnotowe (...) uległaby osłabieniu (...), gdyby wykluczona była możliwość uzyskania przez jednostki, pod pewnymi warunkami, naprawienia szkody wyrządzonej im w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji. W takim przypadku jednostki powinny mieć możliwość dochodzenia odszkodowania od państwa, w celu uzyskania ochrony prawnej dla swoich praw.”²⁰

¹⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur SA przeciwko Bundesrepublik Deutschland i The Queen przeciwko Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd, pkt 36 i 74, Zb. Orz. 1996, s. I-1029.

²⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie C-173/03 Traghetti del Mediterraneo, pkt 30 i 31, Zb. Orz. 2006, s. I-5177.

1.6. Struktura prawa UE

(13) Prawo Unii Europejskiej



2. Prawo pierwotne

2.1. Pojęcie prawa pierwotnego

(14) Prawo pierwotne UE obejmuje traktaty stanowiące Unię Europejską (TWE, TEWEA, TUE), traktaty rewizyjne (m.in. Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht, Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei, Traktat z Lizbony – po jego wejściu w życie), traktaty o przystąpieniu nowych państw, protokoły załączone do wyżej wymienionych traktatów (zob. art. 311 TWE) i ogólne zasady prawa wspólnotowego.

2.2. Moc wiążąca prawa pierwotnego

2.2.1. Skutek bezpośredni wspólnotowego prawa pierwotnego

(15) Postanowienia traktatów ustanawiających Wspólnoty (TWE, TEWEA) mogą wywierać skutek bezpośredni. Wynika to z charakteru prawnego Wspólnot, a w przypadku wątpliwości stwierdzone jest przez Trybunał Sprawiedliwości WE:

„...Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i do pochodzących z nich jednostek;

(...) prawo wspólnotowe, niezależnie od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek.”²¹

(16) Wspólnotowe prawo pierwotne może wywoływać skutek bezpośredni, tj. jednostki w państwach członkowskich mogą się bezpośrednio powoływać na przepisy prawa pierwotnego w postępowaniu przez krajowymi sądami i organami administracji, jeżeli:

- przepis prawa pierwotnego zawiera „jasne i bezwarunkowe” zobowiązanie do działania lub zaniechania;

²¹ Orzeczenie TSWE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963, s. 3.

- „państwa nie zgłosiły do tego zobowiązania zastrzeżeń uzależniających jego wykonanie od wydania jakiegokolwiek aktu prawa wewnętrznego”;
- „z samej natury” zobowiązanie takie „może z powodzeniem wywoływać skutki bezpośrednie w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa”;
- przepis prawa wspólnotowego „nie wymaga działań prawodawczych ze strony państw”.²²

(17) Bezpośrednie stosowanie gwarantuje spójne i jednolite wykonywanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich, odnosi się do wszystkich podmiotów, których dotyczy prawo wspólnotowe oraz wszystkich sądów:

„(...) bezpośrednie stosowanie oznacza z tego punktu widzenia, iż normy prawa wspólnotowego winny wywierać w całości właściwe im skutki prawne, w sposób jednolity we wszystkich państwach członkowskich, od momentu wejścia w życie i przez cały okres obowiązywania;

(...) w związku z tym przepisy te stanowią bezpośrednie źródło praw i obowiązków wszystkich podmiotów, których dotyczą, zarówno państw członkowskich, jak i jednostek, będących stronami stosunków prawnych podlegających prawu wspólnotowemu;

(...) skuteczność ta dotyczy również każdego sądu, który w ramach swoich kompetencji ma za zadanie, jako organ państwa członkowskiego, ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa wspólnotowego.”²³

2.2.2. Pierwszeństwo wspólnotowego prawa w stosunku do norm prawa krajowego

(18) Wspólnotowe prawo ma – w przypadku konfliktu – pierwszeństwo w stosunku do prawa krajowego.

„(...) w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego

²² Orzeczenie TSWE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos przeciwko Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963, s. 3.

²³ Orzeczenie TSWE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA., pkt 14-16, Zb. Orz. 1978, s. 629.

państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych;

(...) w związku z włączeniem do prawa każdego z krajów członkowskich przepisów pochodzenia wspólnotowego, a bardziej ogólnie ze względu zarówno na brzmienie, jak ducha traktatu, państwa nie mogą uznawać pierwszeństwa przed porządkiem prawnym, jaki przyjęły na zasadach wzajemności, jednostronnego, późniejszego przepisu, którego w związku z tym nie mogą temu porządkowi prawnemu przeciwstawiać;

(...) moc wiążąca prawa wspólnotowego nie może bowiem różnić się w poszczególnych państwach w zależności od ich późniejszego wewnętrznego ustawodawstwa, gdyż zagroziłoby to realizacji celów traktatu (...);

(...) zobowiązania podjęte na podstawie traktatu ustanawiającego Wspólnotę nie miałyby charakteru bezwarunkowego, lecz jedynie ewentualny, gdyby mogły zostać zakwestionowane w drodze późniejszych aktów ustawodawczych umawiających się stron;

(...) prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawiać w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty.”²⁴

(19) Pierwszeństwo prawa pierwotnego dotyczy wszystkich aktów prawa krajowego, łącznie z konstytucją państwa członkowskiego.

„Powołanie się na postanowienia lub struktury prawa wewnętrznego w celu osądzenia ważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty miałoby szkodliwe następstwa dla spójności i efektywności prawa Wspólnoty. Prawo wynikające z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez postanowienia prawa wewnętrznego, niezależnie od jego rangi, bez podważania jego charakteru jako prawa wspólnotowego i bez poddawania w wątpliwość podstaw prawnych Wspólnoty. W związku z tym ważność środków Wspólnoty i ich skuteczność w prawie wewnętrznym nie może być podważana poprzez stwierdzenia, iż jest ono rzekomo przeciwne prawom podstawowym sformułowanym w konstytucji państwa członkowskiego czy też zasadom jego konstytucyjnej struktury.”²⁵

(20) Sąd krajowy ma obowiązek stosowania przepisów prawa wspólnotowego i odmowy stosowania sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego:

²⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 Flaminio Costa przeciwko E.N.E.L., Zb. Orz. 1964, s. 1141.

²⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft mbH przeciwko Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, pkt 3, Zb. Orz. 1970, s. 1125.

„(...) sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym.”²⁶

2.3. Zobowiązania ustawodawcy krajowego wynikające z zakresu mocy wiążącej prawa pierwotnego

(21) Możliwość powoływania się jednostek bezpośrednio na postanowienia wspólnotowego prawa pierwotnego stanowi „gwarancję minimum” i nie jest – jako taka – wystarczająca do zapewnienia efektywnego stosowania wspólnotowego prawa pierwotnego.²⁷

(22) W interesie bezpieczeństwa prawnego - niezależnie od pierwszeństwa prawa pierwotnego - sprzeczne z prawem pierwotnym przepisy prawa krajowego muszą być odpowiednio zmienione, w przeciwnym bowiem razie dochodzi do naruszenia przepisów traktatu. Rozbieżności prowadzą do „niejasności natury rzeczowej” i tym samym uprawniony „pozostawiony jest w stanie niepewności” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe.²⁸

(23) Wszelkie sprzeczności prawa krajowego z prawem pierwotnym muszą być konsekwentnie usuwane w drodze zmiany przepisów prawa krajowego, mającej co najmniej tę samą rangę co przepis podlegający zmianie.

Istnienie (jedyne) praktyki administracyjnej odpowiadającej prawu pierwotnemu nie jest wystarczające.²⁹

(24) Konieczne jest nie tylko uchylenie wszystkich sprzecznych z prawem wspólnotowym przepisów prawa krajowego obowiązujących w chwili wejścia w

²⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, pkt 24, Zb. Orz. 1978, s. 629.

²⁷ Orzeczenie TSWE z dnia 26 lutego 1991 r. w sprawie 120/88 Komisja przeciwko Republika Włoska, Zb. Orz. 1991, s. I-621.

²⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 15 października 1986 r. w sprawie 168/85 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1986, s. 2945.

²⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 15 października 1986 r. w sprawie 168/85 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1986, s. 2945.

życie normy wspólnotowego prawa pierwotnego, ale również zakazanie stanowienia nowych norm krajowych sprzecznych ze wspólnotowym prawem pierwotnym.

„(...) zgodnie z zasadą wyższości prawa wspólnotowego bezpośrednio stosowane postanowienia traktatu oraz akty wydawane przez instytucje nie tylko powodują w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich, od chwili wejścia w życie, nieskuteczność z mocy prawa wszelkich sprzecznych z nimi obowiązujących przepisów prawa krajowego, ale także – jako integralne elementy porządku prawnego obowiązującego na terytorium każdego z państw członkowskich, mające wyższą moc prawną – uniemożliwiają stanowienie nowych, ważnych aktów prawa krajowego, gdyby były one niezgodne z normami wspólnotowymi;

(...) bowiem uznanie jakiegokolwiek mocy prawnej krajowych aktów normatywnych naruszających zakres uprawnień ustawodawczych Wspólnoty lub z innego względu niezgodnych z przepisami prawa wspólnotowego oznaczałoby zaprzeczenie mocy wiążącej zobowiązań podjętych w sposób bezwarunkowy i nieodwołalny przez państwa członkowskie na mocy traktatu i zakwestionowanie tym samym fundamentów Wspólnoty.”³⁰

2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

(25) Prawo krajowe państw członkowskich UE musi uwzględniać fakt mocy wiążącej prawa pierwotnego, w szczególności okoliczność, że możliwość powoływania się przez osoby fizyczne i prawne na normy prawa pierwotnego i jego pierwszeństwo wobec prawa krajowego stanowi jedynie „gwarancję minimum” jego efektywności. Należy również brać pod uwagę, że zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego i jego skutku bezpośredniego działają jednolicie w zakresie zarówno wspólnotowego prawa pierwotnego, jak i wspólnotowego prawa pochodnego (zasada jednolitości stosowania prawa wspólnotowego).

(26) W szczególności, jeżeli przepisy prawa krajowego stoją w sprzeczności z prawem pierwotnym, należy je uchylić lub odpowiednio dostosować do wymogów prawa pierwotnego, zgodnie z regułami prawa krajowego.

(27) W celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego nie wystarcza zamieszczenie w prawie krajowym ogólnej klauzuli w brzmieniu:

³⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato przeciwko Simmenthal SpA, pkt 17 i 18, Zb. Orz. 1978, s. 629.

- „Niniejsza ustawa nie jest stosowana, o ile Traktat WE stanowi inaczej”;
- „Art. ... nie stosuje się, jeżeli Traktat WE stanowi inaczej”;
- „Niniejsza ustawa nie narusza mających skutek bezpośredni przepisów Traktatu WE”.

(28) Konieczne jest jednoznaczne odwołanie się do prawa pierwotnego w prawie krajowym, polegające na wskazaniu konkretnych przepisów prawa pierwotnego, czyli stosowanie tzw. odesłania statycznego (zob. pkt 48).

3. Wspólnotowe prawo pochodne

3.1. Rozporządzenia

(29) „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich” (art. 249 akapit drugi TWE).

3.1.1. Zakaz transformacji specjalnej

(30) Jeżeli dana dziedzina spraw uregulowana jest w rozporządzeniu, to zasadniczo kompetencja państw członkowskich UE do stanowienia prawa w tej dziedzinie wygasa (wyjątki zob. pkt 38-42).

„Bezpośrednia skuteczność rozporządzenia wspólnotowego oznacza, że jego wejście w życie i stosowanie na korzyść lub przeciwko podmiotom prawnym następuje bez żadnych działań transformujących w prawo krajowe. W związku ze zobowiązaniami zaciągniętymi wraz z ratyfikacją Traktatu, państwa członkowskie nie mogą naruszać skutku bezpośredniego, wywoływanego przez rozporządzenia i inne przepisy prawa wspólnotowego. Ścisłe przestrzeganie niniejszego zobowiązania jest konieczną przesłanką spójnego i jednolitego stosowania wspólnotowych rozporządzeń w całej Wspólnocie.”³¹

(31) Rozporządzenie uzyskuje moc wiążącą w państwach członkowskich UE po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Z tego względu:

- nie podlega ono ogłoszeniu w dziennikach urzędowych państw członkowskich;
- w żadnym wypadku krajowy akt normatywny nie może uzależniać stosowania rozporządzenia od jego ogłoszenia w oficjalnym krajowym organie promulgacyjnym.

³¹ Orzeczenie TSWE z dnia 10 października 1973 r. w sprawie 34/73 Fratelli Variola S.p.A. przeciwko Amministrazione italiana delle Finanze, Zb. Orz. 1973, s. 981.

(32) Zasady publikacji³² i wejścia w życie³³ wspólnotowych aktów prawnych określa art. 254 TWE:

„1. Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjęte zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 są podpisywane przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady oraz publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

2. Rozporządzenia Rady i Komisji, jak również dyrektywy tych instytucji, które są skierowane do wszystkich Państw Członkowskich, są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji.

3. Inne dyrektywy, jak również decyzje, są notyfikowane ich adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.”

W praktyce coraz częściej rozporządzenie, obok daty wejścia w życie, wskazuje datę, z którą ma być ono stosowane.³⁴

(33) Zasady wejścia w życie wspólnotowych aktów prawnych precyzuje w swoim orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości WE. Należy zwrócić szczególną uwagę na następujące okoliczności:

- data, od której akt wspólnotowy jest uznawany za opublikowany, nie powinna być zróżnicowana w zależności od dostępności Dziennika Urzędowego UE w poszczególnych państwach członkowskich;
- z zasady jednolitego stosowania prawa wspólnotowego wynika wymóg jednoczesnego wejścia w życie rozporządzenia na terytorium jego

³² Pojęcie „publikacji” zastosowane w polskiej wersji językowej TWE odpowiada terminowi „ogłoszenie” stosowanemu na gruncie prawa krajowego.

³³ Zasady i tryb ogłaszania aktów prawnych UE oraz zasady i tryb wydawania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej regulują: decyzja w sprawie utworzenia Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE L 17 z 06.10.1958, str. 390 i 419; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 1, str. 4 i 7) oraz decyzja Parlamentu Europejskiego, Rady, Komisji, Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów z dnia 20 lipca 2000 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich (2000/459/WE, EWWiS, Euratom) (Dz. Urz. WE L 183 z 22.07.2000, str. 12; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 3, str. 181).

³⁴ Przykład:

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 339/93 (Dz. Urz. UE L 218 z 13.08.2008, str. 30):

„Artykuł 44

Wejście w życie

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Niniejsze rozporządzenie stosuje się od dnia 1 stycznia 2010 r.”

adresatów, niezależnie od opóźnień w dystrybucji Dziennika Urzędowego UE;³⁵

- co do zasady obowiązuje domniemanie prawdziwości daty widniejącej w Dzienniku Urzędowym UE, ale domniemanie to można obalić;³⁶
- w przypadku sporu Trybunał Sprawiedliwości WE przyjmuje za wiążącą - do ustalenia daty publikacji aktu - datę ukazania się zawierającego go Dziennika Urzędowego UE w siedzibie UOPWE w Luksemburgu w wersji językowej właściwej dla strony;
- katalog języków urzędowych określa rozporządzenie Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej;³⁷ każdy akt prawa UE jest publikowany w Dzienniku Urzędowym UE w 23 językach urzędowych UE; dopiero po właściwym opublikowaniu rozporządzenie staje się wiążące i jest bezpośrednio stosowane;
- Trybunał Sprawiedliwości WE stwierdził, że prawo wspólnotowe sprzeciwia się temu, aby władze nowego państwa członkowskiego mogły powołać się wobec jednostek w tym państwie na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE w języku tego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym UE, nawet jeżeli jednostki mogły zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków;³⁸
- Trybunał Sprawiedliwości WE podkreślił jednak, że nieopublikowanie w terminie aktu prawa wspólnotowego w języku danego państwa członkowskiego nie prowadzi do jego nieważności;
- na legislatorze, przed przystąpieniem do projektowania przepisów krajowych, które mają zapewnić efektywność rozporządzeniu wspólnotowemu (zob. pkt 37-48), spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy zostało ono prawidłowo opublikowane.

3.1.2. Zakaz precyzowania treści rozporządzenia

³⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 25 stycznia 1979 r. w sprawie 98/78 A. Racke przeciwko Hauptzollamt Mainz, pkt 16, Zb. Orz. 1979, s. 69.

³⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 31 marca 1977 r. w sprawie 88/76 Exportation des Sucres przeciwko Komisji, Zb. Orz. 1977, s. 709.

³⁷ Dz. Urz. WE P 17 z 06.10.1958, str. 385.

³⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc, Zb. Orz. 2007, s. I-10841.

(34) Sprawy uregulowane rozporządzeniem nie mogą być przedmiotem regulacji prawa krajowego.

„Od momentu przyjęcia przez WE rozporządzeń na podstawie art. 40 TWE ustanawiających wspólną organizację rynków w określonym sektorze państwa członkowskie mają obowiązek nieprzyjmowania żadnych środków, które mogą w jakikolwiek sposób zwalniać ze zobowiązań wynikających z rozporządzeń lub szkodliwie wpływać na rozporządzenia”.³⁹

(35) Zakazane jest podejmowanie przez państwa członkowskie UE „działań implementujących rozporządzenie, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie przepisów rozporządzenia”.

„Ponieważ rozporządzenie (...) wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie mogą one – chyba że co innego stanowi rozporządzenie – podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem byłaby zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów. W zakresie, w jakim państwa członkowskie przekazały kompetencje stanowienia prawa (...) Wspólnotom, tracą one uprawnienie do stanowienia prawa w tej dziedzinie”.⁴⁰

(36) Zakazane jest dokonywanie przez państwa członkowskie UE „wiązącej wykładni” rozporządzenia.

„(...) bezpośrednie stosowanie rozporządzenia zakłada, iż rozporządzenie wchodzi w życie, wywierając skutek na korzyść lub obciążając podmioty prawne, nie wymagając przy tym jakichkolwiek działań w celu transformacji w prawo krajowe. (...) Państwa członkowskie nie mogą tym samym podejmować żadnych działań, które naruszałaby wspólnotowy charakter przepisów rozporządzenia i wynikających z nich skutków w odniesieniu do jednostki.(...) Nawet jeżeli administracja poszczególnych państw członkowskich - w przypadku trudności interpretacyjnych - może czuć się zmuszona do podejmowania działań na rzecz wykonania wspólnotowego rozporządzenia i przy tej okazji do wyjaśniania wątpliwości, to może czynić to jedynie przy poszanowaniu postanowień wspólnotowych. W szczególności urzędy poszczególnych państw członkowskich nie mogą ustalać wiążących reguł interpretacji”.⁴¹

3.1.3. Zakaz powtarzania treści rozporządzenia

³⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 2 lutego 1977 r. w sprawie 50/76 Amsterdam Bulb BV przeciwko Produktschap voor siergewassen, pkt 8, Zb. Orz. 1977, s. 137.

⁴⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 18 lutego 1970 r. w sprawie 40/69 Bollmann, pkt 4, Zb. Orz. 1970, s. 69.

⁴¹ Orzeczenie TSWE z dnia 31 stycznia 1978 r. w sprawie 94/77 Fratelli Zerbone Snc przeciwko Amministrazione delle finanze dello Stato, Zb. Orz. 1978, s. 99.

(37) Zakazane jest powtarzanie treści rozporządzenia w przepisach prawa krajowego państw członkowskich (zob. pkt 39-41).

(38) Dopuszczalne wyjątki, określone w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości WE, mogą wystąpić przy spełnieniu dwóch warunków łącznie: dotyczą prawa lokalnego oraz nie naruszają spójności regulacji i jej przejrzystości dla adresatów. W przypadku Polski dotyczyć to może prawa miejscowego.

„Jeżeli system wspólnoty producentów nie może rozpocząć działalności jedynie na podstawie prawa wspólnotowego, może być pożądanym – jak zaznaczyła Komisja - zapewnienie współgrania wielu przepisów wspólnotowych, krajowych i regionalnych. W takim szczególnym przypadku, gdy ustawodawstwo regionalne powtarza określone punkty rozporządzenia wspólnotowego w interesie spójności i przejrzystości dla adresatów, nie może to być uważane za naruszenie prawa wspólnotowego.”⁴²

3.1.4. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym

(39) Wydanie przepisów krajowych w celu wykonania rozporządzenia jest konieczne, gdy zawiera ono zobowiązanie do wydania takich przepisów.

Przykład:

Rozporządzenie może zawierać różne klauzule zobowiązujące do podjęcia przez państwa członkowskie działań implementacyjnych:

- „Państwa Członkowskie (...) przyjmują i publikują takie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które okażą się konieczne do wdrożenia niniejszego rozporządzenia”⁴³;
- „(...) Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki w celu zapewnienia, aby (...)” (osiągnąć ściśle nakreślony w rozporządzeniu cel - przyp. aut.).⁴⁴

⁴² Orzeczenie TSWE z dnia 28 marca 1985 r. w sprawie 272/83 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1985, s. 1057.

⁴³ Rozporządzenie (EWG) nr 3820/85 Rady z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (art. 17 ust. 1) (Dz. Urz. WE L 370 z 31.12.1985, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 319).

⁴⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (art. 5 ust. 7) (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1).

(40) Wydanie przepisów krajowych w celu wykonania rozporządzenia jest dopuszczalne, gdy upoważnia ono państwa członkowskie do przyjęcia - w ściśle określonych okolicznościach - regulacji modyfikujących rozporządzenie czy nawet odmiennych w stosunku do postanowień rozporządzenia.

Przykład:

„Artykuł 3

3. Bez uszczerbku dla postanowień art. 73, 86, 87 i 88 Traktatu państwa członkowskie mogą wyłączyć z zakresu zastosowania niniejszego rozporządzenia ogólne zasady dotyczące rekompensat finansowych odnoszących się do zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych przewidujące taryfy maksymalne dla uczniów, studentów, praktykantów i osób o ograniczonej sprawności ruchowej”.⁴⁵

(41) Zobowiązanie do wydania krajowych aktów wykonawczych może pośrednio wynikać z rozporządzenia, bądź innego aktu prawa wspólnotowego.

Przykład:

- art. 10 TWE:

„Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań.

Powstrzymają się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu.”;

- art. 17 rozporządzenia (WE) nr 2065/2003:

„1. Państwa Członkowskie zapewnią, że przeprowadzane są inspekcje i inne właściwe środki kontroli do zapewnienia zgodności z niniejszym rozporządzeniem”.⁴⁶

(42) Możliwe jest w każdym przypadku wydawanie ustaw, służących:

- określeniu właściwości organów krajowych odpowiedzialnych za wykonanie rozporządzenia⁴⁷:

⁴⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. Urz. UE L 315 z 03.12.2007, str. 1).

⁴⁶ Rozporządzenie (WE) nr 2065/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 listopada 2003 r. w sprawie środków aromatyzujących dymu wędzarniczego używanych lub przeznaczonych do użycia w środkach spożywczych lub na ich powierzchni (Dz. Urz. UE L 309 z 26.11.2003, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 32, str. 661).

⁴⁷ Przykład:

„W zakresie, w jakim władze krajowe są odpowiedzialne za wykonanie rozporządzenia wspólnotowego należy uznać, iż wykonanie takie dokonuje się z należyty uwzględnieniem form i procedur prawa krajowego. Tym niemniej z wymogu jednolitego stosowania przepisów wspólnotowych wynika, iż do prawa krajowego można odwoływać się jedynie w takim zakresie, jaki jest niezbędny do wykonania rozporządzenia.”⁴⁸

- określeniu sankcji na wypadek naruszenia postanowień rozporządzenia (zob. pkt 105-108):

„Według ustalonego orzecznictwa (...) jeżeli przepis prawa wspólnotowego nie zawiera żadnej szczególnej sankcji na wypadek jego naruszenia względnie odsyła w tym zakresie do prawa krajowego i przepisów administracyjnych, państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie art. 5 (obecny art. 10) Traktatu do podjęcia wszelkich koniecznych działań celem zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego”.⁴⁹

(43) Zamieszczenie w ustawie odesłań do rozporządzeń wspólnotowych, czy to w wyniku wskazania organu właściwego do wykonywania zadań określonych w rozporządzeniu, czy też sankcjonowanych przez prawo krajowe zachowań, ma efekt pośrednio informacyjny. Zapoznając się z ustawą otrzymuje się informację, iż daną dziedzinę reguluje oprócz prawa krajowego także prawo wspólnotowe. Zasadą jest, że obywatele powinni zdawać sobie sprawę z istnienia rozporządzenia wspólnotowego, jako aktu bezpośrednio obowiązującego i stosowalnego, jak również z faktu, iż ustawa regulująca dane zagadnienie nie jest jedynym aktem, z którym powinni się zapoznać, ponieważ regulacja może być np. częściowa. Jednakże dopuszczalne wydaje się zamieszczanie w treści ustawy odesłań *de facto* o charakterze informacyjnym do rozporządzeń wspólnotowych, w przypadku gdy nie ma konieczności merytorycznego odwołania się do nich. Wiąże się to z realizacją zasady pewności prawa, która może być gwarantowana przez administrację publiczną

Art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.).

„2. Prezes Urzędu jest:

- 1) organem wykonującym zadania nałożone na władze państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie art. 84 i art. 85 Traktatu WE. W szczególności Prezes Urzędu jest właściwym organem ochrony konkurencji w rozumieniu art. 35 rozporządzenia nr 1/2003/WE;
- 2) jednolitym urzędem łącznikowym w rozumieniu przepisów rozporządzenia nr 2006/2004/WE oraz, w zakresie swoich ustawowych kompetencji, jest właściwym organem, o którym mowa w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2006/2004/WE.”

⁴⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 11 lutego 1971 r. w sprawie 39/70 Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, Zb. Orz. 1971, s. 49.

⁴⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 26 października 1995 r. w sprawie C-36/94 Siesse - Soluções Integrais em Sistemas Software e Aplicações Lda v Director da Alfândega de Alcântara, Zb. Orz. 1995, s. I-3573.

m.in. poprzez ułatwienie adresatowi aktów prawnych zapoznanie się z nimi, co jest postulatem Trybunału Sprawiedliwości WE⁵⁰.

Przykład:

Art. 5.1. W ramach wykonywania zwierzchnictwa, o którym mowa w art. 4, w polskiej przestrzeni powietrznej zapewniane są służby żeglugi powietrznej zgodnie z:

1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, a w szczególności:

a) rozporządzeniem (WE) nr 549/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiającym ramy tworzenia Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej (Dz. Urz. UE L 96 z 31.03.2004; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, str. 23), (...),

e) rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2096/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiającym wspólne wymogi dotyczące zapewniania służb żeglugi powietrznej (Dz. Urz. UE L 335 z 21.12.2005, str. 13) (...).⁵¹

3.1.5. Wskazania dla legislatora krajowego

(44) Co do zasady, wskazania dla legislatora krajowego odnoszące się do postanowień TWE mających skutek bezpośredni (zob. pkt 15 i 16) będą miały zastosowanie do wykonania rozporządzeń wspólnotowych w prawie krajowym państw członkowskich UE – i odwrotnie (zasada jednolitości stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich UE, zob. pkt 25).

(45) Niezależnie od pierwszeństwa stosowania rozporządzeń wspólnotowych w prawie krajowym państw członkowskich UE, w przypadku sprzeczności prawa krajowego z rozporządzeniem konieczne jest dostosowanie krajowych przepisów do rozporządzenia.

(46) Podobnie jak w odniesieniu do postanowień TWE, samo działanie państwa zgodne z rozporządzeniem wspólnotowym (w tym praktyka administracyjna) nie wystarcza; dalsze obowiązywanie przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem prowadzi bowiem do „niejasności natury rzeczowej”, a uprawniony „pozostawiony jest w stanie niepewności” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe.

⁵⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 18 stycznia 2001 r. w sprawie C-162/99 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej (Zb. Orz. 2001, s. I-541), pkt 22 i 23.

⁵¹ Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696, z późn. zm.).

„Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, niezmienione dalsze obowiązywanie przepisu prawa krajowego, sprzecznego z prawem wspólnotowym, prowadzi do niejasności natury rzeczowej również wówczas, gdy wchodzące w grę państwo członkowskie działa zgodnie z prawem wspólnotowym, ponieważ adresat normy prawnej pozostawiany jest w stanie niepewności co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe. Ten stan niepewności może być jedynie wzmocniony w wyniku tego, że praktyka nie odpowiadająca krajowej ustawie ma wyłącznie administracyjny charakter”.⁵²

(47) Obowiązek dostosowania przepisów prawa krajowego do rozporządzenia wspólnotowego obejmuje nie tylko zakaz stanowienia nowych przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem (po jego wejściu w życie), lecz również konieczność dostosowania obowiązujących przepisów prawa krajowego do treści rozporządzenia, a w razie konieczności ich uchylenia.

„Według art. 189 akapit drugi (obecny art. 249 akapit drugi) Traktatu rozporządzenie „wiąże w całości” i jest „bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”. Tak więc, stosownie do swojego charakteru prawnego i funkcji w systemie źródeł prawa wspólnotowego, rozporządzenie wywiera skutek bezpośredni i – tym samym - ustanawia prawa jednostek, do których ochrony zobowiązane są sądy krajowe. Wynika z tego, że skutek wywierany przez rozporządzenia na podstawie art. 189 (obecny art. 249) nie zezwala na stosowanie całego ustawodawstwa – w tym także wcześniejszego, które stoi w sprzeczności z postanowieniami rozporządzenia.”⁵³

(48) Dostosowanie przepisów prawa krajowego do rozporządzenia wspólnotowego musi stwarzać w szczególności jednoznaczny i przejrzysty stan prawny dla jednostek oraz gwarantować pewność prawa. Z tego względu:

- występująca sprzeczność musi być usunięta w drodze aktu prawa krajowego, przy czym akt ten powinien odpowiadać rangą aktowi zawierającemu przepis sprzeczny z rozporządzeniem;
- aby nie dopuścić do wystąpienia sprzeczności między ustawodawstwem polskim a rozporządzeniami wspólnotowymi, nie wystarczy zawarcie w polskim akcie normatywnym ogólnej klauzuli, iż nie narusza on bezpośrednio stosowalnego aktu prawa wspólnotowego, na przykład nie należy stosować następujących klauzul:

⁵² Orzeczenie TSWE z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C-307/89 Komisja przeciwko Francji, Zb. Orz. 1991, s. I-2903.

⁵³ Orzeczenie TSWE z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi przeciwko Republice Włoskiej, Zb. Orz. 1971, s. 1039.

- „Niniejsza ustawa nie narusza skutecznych bezpośrednio aktów prawa wspólnotowego”;
- „Niniejsza ustawa nie narusza rozporządzenia (...) w jego każdorazowym brzemieniu”;
- „Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się, o ile rozporządzenie Wspólnot Europejskich stanowi inaczej”.

3.2. Dyrektywy

(49) „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” (art. 249 akapit 3 TWE).

(50) Zgodnie z art. 254 TWE dyrektywy przyjęte w procedurze współdecydowania na podstawie art. 251 TWE oraz dyrektywy Rady i Komisji są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Pozostałe dyrektywy muszą być notyfikowane adresatom i z tym dniem nabierają mocy obowiązującej.

3.2.1. Zakres mocy wiążącej dyrektywy

(51) Dyrektywa wiąże państwa członkowskie UE, do których jest skierowana. Przepisy końcowe dyrektywy zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania, określającą jej adresatów – wszystkie państwa członkowskie albo niektóre z nich.

(52) Rezultat określony w dyrektywie musi być osiągnięty przez wskazane w niej państwa członkowskie UE określonym w niej terminie.

(53) W okresie prac nad transpozycją⁵⁴ dyrektywy państwa członkowskie UE muszą podejmować działania na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie i powstrzymać się od działań, które mogłyby hamować tę

⁵⁴ W praktyce stosowane są również terminy: „wdrożenie”, „implementacja”, „wykonanie”.

transpozycję. Obowiązek taki wynika z zasady lojalności ustanowionej w art. 10 TWE (zob. pkt 3.2.2.).

(54) Trybunał Sprawiedliwości WE uznał, że nawet fakt wszczęcia postępowania o unieważnienie aktu wspólnotowego nie usprawiedliwia braku jego implementacji.⁵⁵

(55) Obowiązek transpozycji dyrektywy dotyczy wszystkich organów władzy publicznej w państwach członkowskich UE w zakresie ich kompetencji. Organy te zobowiązane są do podejmowania działań „ogólnego albo szczególnego rodzaju” na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie.

„Wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu przez nią zamierzonego oraz obowiązek wynikający z art. 5 (obecny art. 10) Traktatu, do podjęcia wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, dla zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiąże wszystkie organy państw członkowskich, włączając w to – w zakresie leżącym w ich jurysdykcji – sądy”.⁵⁶

Podkreślić więc należy, że obowiązek ten dotyczy również organów administracji rządowej i samorządowej.

(56) Państwo członkowskie UE ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą (zob. pkt 11 i 12) za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku niewydania aktów prawa krajowego niezbędnych do osiągnięcia rezultatu określonego w dyrektywie:

„Gdy (...) państwo członkowskie narusza ciężący na nim na mocy art. 189 (obecnie art. 249) akapit trzeci traktatu obowiązek podjęcia wszelkich działań niezbędnych w celu osiągnięcia celu założonego w dyrektywie, pełna skuteczność tej normy prawa wspólnotowego wymaga istnienia prawa do uzyskania naprawienia szkody, o ile zostaną spełnione trzy przesłanki.

Pierwsza z nich polega na tym, by rezultat zamierzony w dyrektywie obejmował przyznanie jednostkom określonych uprawnień. Drugą przesłanką jest możliwość określenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrektywy. Trzecia

⁵⁵ Wyrok TSWE z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-261/99 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej, Zb. Orz. 2001, s. I-2537.

⁵⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 von Colson i Kamann przeciwko Land Nordrhein-Westfalen, pkt 26, Zb. Orz. 1984, s. 1891.

przesłanka to istnienie związku przyczynowego między naruszeniem zobowiązania ciężącego na państwie a poniesioną przez poszkodowanych szkodą”.⁵⁷

(57) Sądy krajowe zobowiązane są do interpretacji prawa krajowego zgodnie z zasadą przyjaznej (zgodnej) interpretacji w stosunku do prawa UE, w tym przypadku w stosunku do dyrektywy (zob. pkt 7).

„(...) stosując prawo krajowe - niezależnie od tego, czy wydane przed, czy po dyrektywie – sąd krajowy powinien, tak dalece jak jest to możliwe, interpretować prawo krajowe w świetle treści i celu dyrektywy, tak aby osiągnąć rezultat w niej zamierzony i w ten sposób wypełnić art. 189 (obecny art. 249) akapit trzeci Traktatu”.⁵⁸

(58) Jeżeli dyrektywa nie została w przepisany terminie transponowana przez państwo członkowskie UE lub została transponowana niewłaściwie, potencjalny uprawniony może powołać się wobec tego państwa na jej przepisy gdy są one, z punktu widzenia ich treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne.

„Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwo członkowskie, które nie wydało w terminie przepisów wykonawczych nakazanych w dyrektywie, nie może powoływać się wobec jednostek na niewykonanie przez siebie zobowiązań nałożonych w tej dyrektywie. Stąd w każdym przypadku, gdy przepisy dyrektywy są, z punktu widzenia ich treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, w braku przepisów wykonawczych wydanych w terminie można się na nie powoływać przeciwko wszelkim przepisom krajowym niezgodnym z dyrektywą, a także jeżeli określają one prawa, na które jednostki mogą powoływać się wobec państwa (...)”.⁵⁹

Przykład:

Dyrektywa Rady 90/270/EWG z dnia 29 maja 1990 r. w sprawie minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia przy pracy z urządzeniami wyposażonymi w monitory ekranowe (piąta dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 87/391/EWG)⁶⁰ w pierwotnych wersjach językowych ustanawia uprawnienie dla pracownika do otrzymania „wyrobów (medycznych) korygujących wzrok”. Wersja dyrektywy w języku polskim wymienia w tym miejscu okulary i

⁵⁷ Orzeczenie TSWE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci przeciwko Republice Włoskiej, pkt 39 i 40, Zb. Orz. 1991, s. I-5357.

⁵⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing przeciwko Comercial Internacional de Alimentación, pkt 8, Zb. Orz. 1990, s. I-4135.

⁵⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich i Danila Bonifaci przeciwko Republice Włoskiej, pkt 11, Zb. Orz. 1991, s. I-5357.

⁶⁰ Dz. Urz. WE L 156 z 21.06.1990, str. 14, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 1, str. 391

soczewki⁶¹, natomiast krajowy akt wykonawczy wydany w celu implementacji dyrektywy odnosi się już tylko do okularów.⁶² Odmawianie przez pracodawców sfinansowania zakupu soczewek prowadzi do niespełnienia rezultatu dyrektywy. Polska naraża się na zarzut naruszenia Traktatu, a uprawniony pracownik może się bezpośrednio odwoływać do postanowienia dyrektywy, domagając się „szkieł kontaktowych korygujących wzrok”.

3.2.2. Metody transpozycji dyrektywy

(59) Artykuł 249 TWE pozostawia, co prawda, państwom członkowskim UE wybór „formy i środków” służących osiągnięciu rezultatu określonego w dyrektywie. Państwo musi jednak dokonać transpozycji dyrektywy z uwzględnieniem poniżej wskazanych okoliczności.

(60) Państwo członkowskie UE dokonujące transpozycji dyrektywy ma swobodę podziału niezbędnych zadań między kompetentne organy krajowe. Nie może to jednak mieć wpływu na zakres transpozycji ani stanowić ewentualnego usprawiedliwienia zaniedbań.

„Jak Trybunał już wielokrotnie stwierdzał, państwo członkowskie może swobodnie określać podział kompetencji na płaszczyźnie krajowej, celem dokonania transpozycji dyrektywy poprzez działania, które mają być podjęte przez władze regionalne i lokalne. Taki podział kompetencji nie zwalnia go jednak z obowiązku zapewnienia, aby przepisy dyrektywy były wiernie transponowane w prawie krajowym”.⁶³

(61) Państwo członkowskie UE, dokonując transpozycji dyrektywy, musi kierować się zasadą pewności prawa i w celu transpozycji dyrektywy wydawać krajowe akty normatywne mające bezwzględnie wiążący charakter (czego nie należy mylić z aktami powszechnie obowiązującymi). W przypadku prawa polskiego mogą to być jedynie akty normatywne wskazane w Konstytucji RP; niedopuszczalne byłoby w szczególności wydanie instrukcji czy wytycznych.

⁶¹ Art. 9 ust. 3 dyrektywy: „Pracownik musi otrzymać specjalne okulary lub szkła kontaktowe korygujące wzrok, odpowiednie do rodzaju pracy, jeżeli w wyniku badania określonego w ust. 1 lub badania określonego w ust. 2 okaże się to konieczne i kiedy nie mogą zostać użyte zwykłe okulary lub szkła kontaktowe korygujące wzrok.”

⁶² § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 grudnia 1998 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach wyposażonych w monitory ekranowe (Dz. U. Nr 148, poz. 973, z późn. zm.): „Pracodawca jest obowiązany zapewnić pracownikom okulary korygujące wzrok, zgodne z zaleceniem lekarza, jeżeli wyniki badań okulistycznych przeprowadzonych w ramach profilaktycznej opieki zdrowotnej, o której mowa w ust. 1, wykażą potrzebę ich stosowania podczas pracy przy obsłudze monitora ekranowego.”

⁶³ Orzeczenie TSWE z dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-417/99 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 37, Zb. Orz. 2001, s. I-06015.

„Każde państwo członkowskie musi realizować dyrektywę w taki sposób, aby odpowiadało to wymogom bezpieczeństwa prawnego, a w związku z tym realizacja dyrektywy powinna być zapewniona w przepisach krajowych mających bezwzględnie wiążący charakter.”⁶⁴

Zasada pewności prawa wymaga, aby jednostki miały jasność co do swoich praw i obowiązków wynikających z aktów normatywnych.

(62) Zwłaszcza dyrektywy zobowiązujące do zapewnienia w prawie krajowym określonych praw lub nakładające określone obowiązki muszą być realizowane w prawie krajowym w drodze „przepisów bezwzględnie wiążących”, tzn. takich, których prawne obowiązywanie jest niekwestionowane. Uprawniony musi bowiem być w stanie „poznać swoje prawa i w przypadku konieczności mieć możliwość dochodzenia tych praw przed sądem”.

Ranga wydawanych w takim przypadku przepisów krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym, przy regulowaniu stosownych praw i obowiązków.⁶⁵

(63) W każdym przypadku ranga przepisów krajowych, na mocy których dokonywana jest transpozycja, powinna odpowiadać randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, gdyby regulowało dziedzinę spraw analogiczną do objętej rezultatem nakreślonym w dyrektywie.

„(...) Jest jednoznaczne (...), że wchodząca w grę dyrektywa musi być transponowana w przepisach prawa krajowego mających taką samą moc prawną jak przepisy, jakie zastosowałoby państwo członkowskie do (obszaru objętego dyrektywą)”.⁶⁶

(64) Najpóźniej w terminie określonym w dyrektywie państwo członkowskie UE musi wydać przepisy konieczne do osiągnięcia określonego w niej rezultatu. Państwo nie może się przy tym powoływać na okoliczności prawne i faktyczne, w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe, w celu usprawiedliwienia zwłoki w wykonaniu dyrektywy.

⁶⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 2 grudnia 1986 r. w sprawie 239/85 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 7, Zb. Orz. 1986, s. 3645.

⁶⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince przeciwko Staatssecretaris van Justitie, Zb. Orz. 1990, s. I-3461.

⁶⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 10 i 12, Zb. Orz. 1980, s. 1473.

„Państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktykę lub okoliczności związane z jego porządkiem prawnym w celu usprawiedliwienia braku wypełnienia zobowiązań i terminu ustanowionego w dyrektywie”.⁶⁷

3.2.3. Treść transpozycji dyrektywy

(65) Nie w każdym przypadku do transpozycji dyrektywy niezbędna jest działalność ustawodawcza (zob. pkt 66).

Do poprawnej transpozycji dyrektywy „nie jest jednak wystarczająca jedynie odpowiadająca dyrektywie praktyka administracyjna bądź dopasowanie takiej praktyki”.⁶⁸

„Jest rzeczą podstawową, że każde państwo członkowskie powinno wykonywać dyrektywy w sposób w pełni zgodny z wymogami jasności i pewności sytuacji prawnych (...). Praktyki o charakterze administracyjnym, które ze swej natury mogą być zmienione w sposób i w czasie dogodnym dla władzy, i nie są dostatecznie szeroko publikowane, nie mogą być uważane za właściwe wypełnienie zobowiązań nałożonych (...) na państwa, do których adresowane są dyrektywy”.⁶⁹

(66) W pewnych przypadkach dla transpozycji dyrektywy wystarczający jest tzw. kontekst prawny, czyli obowiązujące w danym państwie akty prawa krajowego, o ile zapewniają one jednoznaczną i precyzyjną realizację celu dyrektywy, stwarzają jasną sytuację prawną dla jednostek oraz gwarantują „rzeczywiste i pełne” wykonanie prawa wspólnotowego w prawie krajowym.

„Transpozycja dyrektywy w prawie krajowym nie musi koniecznie wymagać formalnego i dosłownego przejścia jej przepisów do konkretnego i specyficznego przepisu ustawowego lub administracyjnego, lecz czasami może ograniczyć się do ogólnego kontekstu prawnego, o ile zapewnia on w praktyce wystarczająco jasną i precyzyjną realizację dyrektywy. Dla spełnienia wymogu bezpieczeństwa prawa jest szczególnie istotne, aby w stosunku do jednostki stan prawny był jednoznaczny i konkretny oraz sprawiał, iż jest ona świadoma wszelkich swoich praw i obowiązków, na które w razie potrzeby może się skutecznie powołać przez sąd krajowy”.⁷⁰

⁶⁷ Orzeczenie TSWE z dnia 21 stycznia 1999 r. w sprawie C-347/97 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 15, Zb. Orz. 1999, s. I-00309.

⁶⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 2 grudnia 1986 r. w sprawie 239/85 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 7, Zb. Orz. 1986, s. 3645.

⁶⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 11, Zb. Orz. 1980, s. 1473.

⁷⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie C-49/00 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej, pkt 21 i 22, Zb. Orz. 2001, s. I-08575.

(67) W każdym przypadku transpozycja dyrektywy musi być tak przeprowadzona, aby jednostka miała całkowitą jasność co do tego, jakie ma prawa i obowiązki.

„Transpozycja dyrektywy w krajowym porządku prawnym musi być przeprowadzona za pomocą przepisów ustanawiających na tyle konkretną, jednoznaczną i przejrzystą sytuację, aby jednostka mogła wiedzieć, jakie ma prawa i obowiązki”.⁷¹

(68) Państwo członkowskie UE nie może się odwoływać do trudności we właściwym sformułowaniu przepisów krajowych transponujących dyrektywę, w tym do trudności w ustaleniu odpowiednich terminów, aby usprawiedliwić niedotrzymanie terminu transpozycji.⁷²

3.2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

(69) Transpozycja dyrektyw powinna być przeprowadzana w drodze ustaw i aktów wykonawczych, przy czym wybór formy aktu normatywnego zależy od zasadniczo od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim UE.

(70) Jeżeli przeszkodą w transpozycji dyrektywy są postanowienia konstytucji państwa członkowskiego UE, konieczna jest zmiana konstytucji.⁷³

„(...) państwo członkowskie nie może powoływać trudności wewnętrznych, przepisów systemu prawa krajowego, a nawet konstytucyjnych w celu usprawiedliwienia niedociągnięć w wypełnieniu zobowiązań lub dotrzymaniu terminu określonego we wspólnotowej dyrektywie”.⁷⁴

(71) Zasadniczą formą transpozycji dyrektywy jest ustawa. Jeżeli dyrektywa odnosi się do dziedziny, która dotychczas nie była regulowana prawem krajowym, do jej transpozycji konieczne jest uchwalenie ustawy.

⁷¹ Orzeczenie TSWE z dnia 13 września 2001 r. w sprawie C-417/99 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 38, Zb. Orz. 2001, s. I-06015.

⁷² Orzeczenie TSWE z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-316/99 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orz. 2001, s. I-2037; orzeczenie TSWE z dnia 20 marca 2003 r. w sprawie C-135/01 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orz. 2003, s. I-2837.

⁷³ Zob. orzeczenie TSWE z dnia 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil i Republika Federalna Niemiec, Zb. Orz. 2000, s. I-69, które stało się powodem zmiany niemieckiej ustawy zasadniczej.

⁷⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 6 maja 1980 r. w sprawie 102/79 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii, pkt 15, Zb. Orz. 1980, s. 1473.

Jeżeli dyrektywa dotyczy dziedzin już uregulowanych w prawie krajowym, możliwe są następujące rozwiązania:

- jeżeli obowiązująca ustawa jest sprzeczna z dyrektywą, to ustawa ta musi być zmieniona;
- jeżeli ustawa upoważnia do wydania aktów wykonawczych, transpozycja dyrektywy może polegać na ich zmianie lub wydaniu nowych. W upoważnieniu do wydania rozporządzenia, w wytycznych, nie należy zamieszczać ogólnych klauzul nakazujących ministrowi branie pod uwagę prawa Unii Europejskiej w regulowanej dziedzinie⁷⁵, chyba że z uwagi na konkretne uregulowanie danej sprawy w dyrektywie ustawodawca krajowy nie ma swobody w kształtowaniu treści rozporządzenia i jest to jedyna wytyczna, którą minister powinien się kierować (np. rozporządzenia ma zawierać wzór określonego wniosku, ostrzeżenia przed używaniem danego produktu lub informację o szkodliwości jego spożywania);
- jeżeli krajowy stan prawny odpowiada dyrektywie, to wydawanie nowych krajowych aktów normatywnych nie jest konieczne, pod warunkiem że obowiązujące przepisy są dla zainteresowanych jednoznaczne i przejrzyste (zob. pkt 66). W takim przypadku, najpóźniej do dnia, w którym upływa wskazany w dyrektywie ostateczny termin transpozycji, istniejące przepisy krajowe zapewniające wykonanie rezultatu

⁷⁵ Przykład:

art. 43 ust. 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2009 r. Nr 3, poz. 11):

„Minister właściwy do spraw finansów publicznych wydając rozporządzenie, o którym mowa w ust. 1, uwzględni:

1) specyfikę poszczególnych wyrobów akcyzowych oraz obrotu tymi wyrobami; (...)

5) przepisy prawa Wspólnoty Europejskiej w zakresie akcyzy.”

Kolejnym przykładem może służyć ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849, z późn. zm.), która w art. 13 ust. 6 stanowi, iż „Minister właściwy do spraw rolnictwa może określić, w drodze rozporządzenia, przypadki, w których podmiot jest zwolniony z obowiązku wpisu do rejestru przedsiębiorców, jeżeli nie istnieje ryzyko rozprzestrzeniania się organizmów szkodliwych, mając na uwadze przepisy Unii Europejskiej w zakresie rejestracji producentów”.

Przykładem innej praktyki jest art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125, poz. 1371, z późn. zm.), który stanowi, że minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, wzór formularza jazdy mając na uwadze przepisy Unii Europejskiej, ale wskazuje, iż te przepisy są wyraźnie wskazane w art. 20 ust. 2 ustawy. Przepis ten z kolei odwołuje się bezpośrednio do rozporządzenia nr 2121/98/WE z dnia 2 października 1998 r. określającego szczegółowe zasady stosowania rozporządzeń nr 684/92/EWG i nr 12/98/WE, w sprawie dokumentów wymaganych w międzynarodowym transporcie osób wykonywanym autobusami i autokarami (Dz. Urz. WE L 268 z 03.10.1998, str. 10; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 4, str. 142).

określonego w dyrektywie muszą być zamieszczone w Bazie Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych.⁷⁶

(72) W przypadku dziedzin, w których przewidywana jest stosunkowo częsta zmiana dyrektyw, dopuszczalne jest ustawowe upoważnienie do regulowania danej dziedziny rozporządzeniami, co umożliwi szybką transpozycję po każdorazowej nowelizacji dyrektywy (przyjęcie tego rodzaju rozwiązania zależy jednak od systemu źródeł prawa państwa członkowskiego UE, w szczególności od dopuszczenia w nim tego rodzaju upoważnień).

(73) Okoliczność, że przepisy dyrektywy nadawałyby się do bezpośredniego stosowania w prawie krajowym państw członkowskich UE, nie zwalnia z obowiązku dokonania transpozycji.

(74) Transpozycja dyrektywy powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby w jak największym zakresie „wpisywała się” w krajowy porządek prawny i uwzględniała kulturę prawną danego państwa członkowskiego UE. Z tego względu zasadne jest odchodzenie od dosłownego powtarzania przepisów dyrektywy na rzecz stosowania pojęć ustawodawstwa krajowego, o ile rezultat określony w dyrektywie zostaje w ten sposób precyzyjnie transponowany.

(75) W przypadku transpozycji definicji zawartej w dyrektywie należy zwrócić uwagę, iż w uzasadnionych sytuacjach może być konieczne precyzyjne jej przytoczenie w treści aktu prawa krajowego.⁷⁷ Ta sama uwaga odnosi się w szczególności do pojęć, którym prawo wspólnotowe lub orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości WE nadaje autonomiczne znaczenie⁷⁸, odmienne od

⁷⁶ Należy mieć na uwadze, że w przypadku braku notyfikacji przepisów krajowych transponujących dyrektywę wszczęte zostanie postępowanie o naruszenie traktatu.

⁷⁷ Jako przykład może służyć problem, jaki wystąpił w toku transpozycji art. 2 ust. 2 lit b) dyrektywy 2000/78/WE Rady z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79), który zakazuje bezpośredniej dyskryminacji, „chyba że jest ona uzasadniona zgodnym z prawem (słusznym) celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są odpowiednie i konieczne”. Stosownie natomiast do art. 18^{3a} § 4 Kodeksu pracy nierówne traktowanie musi być uzasadnione jedynie „obiektywnymi powodami”. Jest to szersze kryterium niż określone w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78/WE. Precyzyjne oddanie definicji określonej w dyrektywie jest istotne, ma ono bowiem bezpośredni związek z osiągnięciem celu dyrektywy (określonego w art. 1), tj. walki z dyskryminacją, mającej na względzie wprowadzenie w życie zasady równego traktowania. Istotne zwłaszcza jest spełnienie podwójnego warunku określonego w dyrektywie (cel zgodny z prawem (słuszny), natomiast środki mające służyć osiągnięciu tego celu muszą być odpowiednie i konieczne). Ponieważ chodzi w tym przypadku o wyjątek od zasady zakazu dyskryminacji, warunki powyższe muszą być interpretowane restrykcyjnie. Tak więc w tym przypadku warunki określone w dyrektywie muszą być precyzyjnie transponowane. Komisja uważa, że, co do zasady, w tym przypadku sformułowanie zawarte w dyrektywie musi być respektowane.

⁷⁸ Przykładem tzw. autonomicznych pojęć prawa wspólnotowego może być termin:

przyjętego w kulturze prawnej państw członkowskich UE, definiowanego w słownikach, czy od potocznego rozumienia.

(76) Jeżeli dyrektywa zawiera jedynie zalecenia do działania w pewnym kierunku (w tym zawiera jedynie tzw. cele wskaźnikowe), bądź jedynie zachęca do pewnej praktyki, do jej transpozycji nie stosuje się zasadniczo krajowych aktów normatywnych. Transpozycja takiej dyrektywy polega na tym, że właściwy organ administracji krajowej stosuje środki niezbędne, aby zainteresowane podmioty zostały o postanowieniach dyrektywy powiadomione oraz aby zachęcić do pełnej realizacji jej rezultatu. Powiadomienie to powinno być efektywne, natomiast zalecenie do działania bądź zachęcenie do pewnej praktyki - w miarę możliwości skuteczne.⁷⁹

(77) Niezależnie od wymogu wykładni prawa krajowego przyjaznej (zgodnej) w stosunku do dyrektywy, jej transpozycja w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby przy stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy. Jeżeli postanowienia dyrektywy są wyjątkowo szczegółowe, wówczas możliwe jest dosłowne przeniesienie tych postanowień do transponującego ją aktu prawa krajowego.

(78) W szczególności, gdy załącznik do dyrektywy zawiera informacje bardzo szczegółowe lub techniczne i z tego powodu podlega częstym nowelizacjom, w uzasadnionych przypadkach możliwe jest dokonanie jego transpozycji do prawa krajowego poprzez zamieszczenie w odpowiednim przepisie ustawy lub aktu wykonawczego odesłania do jego treści.

-
- „komunikat” użyty w art. 2 lit. d) dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz. Urz. UE L 201 z 31.7.2002, str. 37; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, str. 514);
 - „świadectwo charakterystyki energetycznej budynku” użyty w dyrektywie 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz. Urz. UE L 1 z 4.1.2003, str. 65; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 12, t. 2, str. 168),
 - „dyskryminacja bezpośrednia” lub „dyskryminacja pośrednia” użyty w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 02.12.2000, str. 16; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, str. 79).

⁷⁹ Przykładem wdrożenia przez obwieszczenie może być przyjęcie przez Ministra Infrastruktury komunikatu z dnia 21 lutego 2005 r., który zapewnił wykonanie dyrektywy 79/115/EWG z dnia 21 grudnia 1978 r. w sprawie pilotażu statków przez pilotów pełnomorskich na Morzu Północnym i kanale La Manche (Dz. Urz. WE L 033 z 08.02.1979, s. 32). Państwa członkowskie zostały zobowiązane do „zachęcania” kapitanów statków noszących ich banderę do korzystania z usług odpowiednio wykwalifikowanych pilotów z państw członkowskich leżących na wybrzeżu Morza Północnego.

(79) W wyjątkowych sytuacjach, gdy załącznik do dyrektywy zawiera dane szczegółowe lub techniczne i z tego powodu podlega częstej nowelizacji, a ponadto ustawodawca wspólnotowy nie przewidział możliwości zmiany lub dostosowania postanowień znajdujących się w załączniku, możliwe jest dokonanie jego transpozycji do prawa krajowego w drodze obwieszczenia.⁸⁰ Ze względu na konstytucyjny system źródeł powszechnie obowiązującego prawa w Polsce należy brać pod uwagę, że zalecane powyżej rozwiązanie może być stosowane wyłącznie w sytuacji, gdy materia załącznika do dyrektywy, będąca przedmiotem transpozycji, nie wymaga wydania powszechnie obowiązujących przepisów krajowych.

(80) W krajowym akcie normatywnym (zarówno w ustawie, jak i w rozporządzeniu) dokonującym transpozycji dyrektywy należy ją wskazać poprzez zamieszczenie stosownej informacji w odnośniku do tytułu. W odnośniku należy wskazać pełny tytuł dyrektywy (instytucje, które akt wydały, pełną nazwę aktu oraz datę jego uchwalenia) wraz z miejscem pierwotnej publikacji oraz gdy występuje – po średniku – miejsce publikacji Polskiego wydania specjalnego Dziennika Urzędowego UE (zob. pkt 201). Jeżeli dyrektywa była nowelizowana, a projektowane krajowe przepisy mają na celu wdrożenie także jej zmian, to również należy je wymienić, zgodnie z powyższym zaleceniem. Wskazane jest także wymienienie Dzienników Urzędowych UE, w których zawarto sprostowania dotyczące treści dyrektyw w polskiej wersji językowej.

Przykłady treści odnośnika:

- „Niniejsza ustawa dokonuje transpozycji⁸¹ następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:
 - 1)...
 - 2)...
 - 3)...”.

⁸⁰ Na przykład dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, str. 22) w załączniku V zawiera tabelę z wykazem dokumentów, które wydają poszczególne państwa członkowskie UE, poświadczających posiadane kwalifikacje w zakresie podstawowego kształcenia medycznego. Nazwy ww. dokumentów są przywoływane w oryginalnej pisowni. Państwo nie ma swobody w procesie transpozycji, musi bowiem zapewnić uznawalność tych dokumentów, które instytucje odpowiedzialne otrzymują w oryginale. Załącznik V pkt 1 został transponowany obwieszczeniem Ministra Zdrowia z dnia 9 marca 2007 r. w sprawie wykazu dyplomów, świadectw i innych dokumentów poświadczających formalne kwalifikacje do wykonywania zawodu lekarza i lekarza dentystry przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej (M.P. Nr 22, poz. 250). W załączniku do tego obwieszczenia Minister przytoczył precyzyjnie w brzmieniu i formie tabelę z wykazem dokumentów zawartym w załączniku V pkt 1 dyrektywy 2005/36/WE.

⁸¹ W praktyce stosowany jest również zamiennie termin „wdrożenie”.

(81) Jeżeli w celu transpozycji nowej dyrektywy dokonuje się nowelizacji krajowego aktu normatywnego, należy uzupełnić odnośnik do tytułu tego aktu w ten sposób, że do informacji o uprzednio transponowanej dyrektywie (lub dyrektywach) dodaje się informację o nowej dyrektywie, ewentualnie poprzez nadanie nowego brzmienia odnośnikowi.⁸²

Jeżeli dyrektywa została uchylona przez nową dyrektywę, której transpozycja wymaga nowelizacji krajowego aktu normatywnego wydanego w celu transpozycji pierwotnej dyrektywy, w odnośniku do tytułu znowelizowanego krajowego aktu może zostać pominięta pierwotna dyrektywa.⁸³

Jeżeli istniejący krajowy akt normatywny zapewnia pełną transpozycję nowej dyrektywy albo dyrektywy w jej nowym brzmieniu, należy pamiętać o

⁸² Przykład:

ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 176, poz. 1238):

Art. 8. W ustawie z dnia 16 marca 1995 r. o zapobieganiu zanieczyszczeniu morza przez statki (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 692) wprowadza się następujące zmiany:

1) odnośnik nr 1 do tytułu ustawy otrzymuje brzmienie:

”1) Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

- 1) dyrektywy Rady 94/57/WE z dnia 22 listopada 1994 r. w sprawie wspólnych reguł i norm dotyczących organizacji dokonujących inspekcji i przeglądów na statkach oraz odpowiednich działań administracji morskich (Dz. Urz. L 319 z 12.12.1994, str. 20, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, str. 230, z późn. zm.),
- 2) dyrektywy Rady 95/21/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. dotyczącej przestrzegania, w odniesieniu do żeglugi morskiej korzystającej ze wspólnotowych portów oraz żeglugi morskiej po wodach znajdujących się pod jurysdykcją państw członkowskich, międzynarodowych norm bezpieczeństwa statków i zapobiegania zanieczyszczeniom oraz pokładowych warunków życia i pracy (kontrola państwa portu) (Dz. Urz. WE L 157 z 07.07.1995, str. 1, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 2, str. 263, z późn. zm.),
- 3) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/59/WE z dnia 27 listopada 2000 r. w sprawie portowych urządzeń do odbioru odpadów wytwarzanych przez statki i pozostałości ładunku (Dz. Urz. WE L 332 z 28.12.2000, str. 81, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 5, str. 358, z późn. zm.),
- 4) dyrektywy 2005/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 lipca 2005 r. zmieniającej dyrektywę 1999/32/WE w zakresie zawartości siarki w paliwach żeglugowych (Dz. Urz. UE L 191 z 22.07.2005, str. 59).”

⁸³ Zastosowanie tego zalecenia mogło mieć miejsce podczas prac nad wdrożeniem dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. UE L 255 z 30.9.2005, str. 22) m.in. poprzez nowelizację ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodzie lekarza. Ustawa z dnia 12 marca 2008 r. o zmianie ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz. U. Nr 58, poz. 351) zawiera w drugim odnośniku do tytułu informację o wdrożeniu ww. dyrektywy, ale nie zawiera przepisu nowelizującego odnośnik w ustawie zmienianej. Ponadto w tekście jednolitym ustawy (Dz. U. z 2008 r. Nr 136, poz. 857) w odnośniku pozostawiono 4 „stare” dyrektywy, uchylone i zastąpione przez dyrektywę 2005/36/WE, a zabrakło informacji o jej implementacji. Wydaje się, iż w analogicznych przypadkach w tekście jednolitym należałoby wskazać w odnośniku do tytułu ustawy jedynie obowiązujące dyrektywy, które zostały do niej transponowane. Natomiast informacja o dyrektywach uchylonych, które ustawa uprzednio transponowała, może się znaleźć w tym odnośniku pod listą aktualnie wdrożonych dyrektyw, w odrębnym zdaniu. Ewentualnie informacja o uchylonych dyrektywach, uprzednio wdrożonych w ustawie, powinna się znaleźć w treści samego obwieszczenia.

terminowej jego notyfikacji do Bazy Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych.⁸⁴

(82) Przy projektowaniu przepisów transponujących dyrektywę należy korzystać z pierwotnej jej wersji oraz z wersji dyrektyw ją nowelizujących opublikowanych w oficjalnych organach promulgacyjnych; nie należy się opierać na nieoficjalnych wersjach ujednoliconych.

W przypadku korzystania ze strony Eur-lex trzeba mieć na uwadze, że jeżeli po tytule dyrektywy znajduje się w nawiasie dopisek „wersja skonsolidowana”, to jest to jedynie ujednolicony roboczy tekst tego aktu. W sytuacji, gdy po tytule dyrektywy umieszczony został dopisek „wersja ujednolicona” i „wersja skodyfikowana”, oznacza to, że taka dyrektywa jest nową dyrektywą, która uchyla i zastępuje wiele innych, starszych dyrektyw, natomiast nie zawiera żadnych nowych w stosunku do nich postanowień.⁸⁵

Jeżeli po tytule dyrektywy znajduje się dopisek „wersja przekształcona”, oznacza to, że dyrektywa została poddana procedurze *recastingu*, czyli stanowi rodzaj kodyfikacji innych, starszych dyrektyw, które uchyla, ale jednocześnie zawiera nowe przepisy lub w określonym wąskim zakresie zmienia przepisy przejęte z uchylanych dyrektyw.⁸⁶

(83) Jeżeli tekst dyrektywy⁸⁷ sporządzonej w języku polskim budzi poważne wątpliwości, zwłaszcza ze względu na występujące różnice w stosunku do tekstów dyrektywy sporządzonej w innych językach urzędowych UE, należy brać pod uwagę następujące wskazania:

- sytuacja taka nie może prowadzić do wstrzymania lub opóźnienia prac legislacyjnych, ponieważ mogłoby to powodować niedotrzymanie terminu transpozycji dyrektywy; wystąpienie takiej sytuacji nie stanowi bowiem usprawiedliwienia braku transpozycji dyrektywy, a Komisja

⁸⁴ Baza funkcjonuje we wszystkich państwach członkowskich UE od 3 maja 2004 r. System jest dostępny we wszystkich językach urzędowych UE. Służy do oficjalnej notyfikacji Sekretariatowi Generalnemu Komisji aktów prawa krajowego stanowiących wykonanie dyrektyw. Jest ona dostępna na stronie <https://mne.cec.eu.int>. Hasła oraz loginy zostały udostępnione pracownikom ministerstwa. Zarządcą Centralnym bazy jest Dyrektor Departamentu Prawa Unii Europejskiej UKIE. Zatwierdza on wstępnie zamieszczone w bazie krajowe akty prawne i przesyła je w formie komunikatu państwa członkowskiego UE.

⁸⁵ Porozumienie Międzyinstytucjonalne z dnia 20 grudnia 1994 r. Szybka metoda pracy nad urzędową kodyfikacją tekstów prawnych (Dz. Urz. WE C 102 z 04.04.1996, str. 2; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalnie, rozdz. 1, t. 1, str. 348).

⁸⁶ Porozumienie Międzyinstytucjonalne z dnia 28 listopada 2001 r. w sprawie bardziej uporządkowanego wykorzystania techniki przekształcania aktów prawnych (Dz. Urz. WE C 77 z 28.03.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalnie, rozdz. 1, t. 3, str. 418).

⁸⁷ Wskazane w pkt 82 rekomendacje mają znaczenie także w przypadku transpozycji decyzji ramowych, wykonywania rozporządzeń, stosowania prawa pierwotnego.

rozpocznie postępowanie w sprawie naruszenia traktatu; nawet wszczęcie postępowania w sprawie uznania nieważności aktu wspólnotowego nie jest usprawiedliwieniem zaniedbań w jego wykonaniu;⁸⁸

- podczas transpozycji w pierwszym rządzie należy wziąć pod uwagę cele dyrektywy określone w jej preambule, tak aby uwzględnić wolę legislatora wspólnotowego;
- paralelnie należy wziąć pod uwagę również teksty dyrektywy sporządzone w innych językach urzędowych, bowiem właściwa interpretacja postanowień dyrektywy obejmuje również porównanie jej tekstów w różnych językach urzędowych; natomiast w przypadku wystąpienia różnic między takimi tekstami, interpretacji należy dokonać w kontekście celu dyrektywy oraz ogólnej systematyki jej przepisów;

„Przede wszystkim należy wziąć pod uwagę, że akty prawa wspólnotowego są redagowane w wielu językach i że różne wersje językowe są na równi autentyczne; wykładnia przepisu prawa wspólnotowego wymaga zatem porównania poszczególnych wersji językowych.

Następnie należy zauważyć, że nawet w przypadku dokładnej zgodności wersji językowych prawo wspólnotowe stosuje właściwą sobie terminologię. Ponadto należy podkreślić, że pojęcia prawne nie mają koniecznie tej samej treści w prawie wspólnotowym i w poszczególnych systemach prawa krajowego.

Wreszcie każdy przepis prawa wspólnotowego powinien być ujmowany w swoim kontekście i interpretowany w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany”.⁸⁹

- dokonanie takiej interpretacji nie zwalnia jednak państwa z obowiązku wystąpienia z wnioskiem o sprostowanie⁹⁰ tekstu dyrektywy w jego języku urzędowym.⁹¹

⁸⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 22 marca 2001 r. w sprawie C-261/99 Komisja przeciwko Republice Francuskiej, Zb. Orz. 2001, s. I-2537.

⁸⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA przeciwko Ministero della Sanità, pkt 18-20, Zb. Orz. 1982, s. 3415.

⁹⁰ Powiadomienie służb prawnych Komisji lub Rady UE o potrzebie sprostowania opublikowanego w języku polskim tekstu aktu prawnego przebiega dwutorowo. W przypadku aktów prawnych przyjętych po 1 maja 2004 r. propozycje sprostowań zbiera ministerstwo odpowiedzialne za stosowanie danego aktu lub za przygotowanie krajowych przepisów wykonujących jego postanowienia. Następnie zgłoszenia te są analizowane i po stwierdzeniu ich zasadności przekazywane - w formie wniosku o wydanie *corrigendum* - instytucjom Wspólnoty za pośrednictwem Stałego Przedstawicielstwa RP przy UE. Propozycje sprostowań aktów prawa UE przyjętych przed dniem akcesji przesyła stronie wspólnotowej Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, który zbiera propozycje od ministerstw i innych zainteresowanych podmiotów. Należy brać pod uwagę, że proces wydania sprostowania jest długotrwały, a wspólnotowe instytucje akceptują niewielką część zgłaszanych propozycji. Z

3.3. Decyzje

3.3.1. Charakter wiążący decyzji

(84) „Decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana” (art. 249 akapit czwarty TWE).

Zgodnie z art. 254 TWE decyzje przyjęte w procedurze współdecydowania na podstawie art. 251 TWE są publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej i wchodzi w życie z dniem w nich określonym lub, w przypadku jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Pozostałe decyzje muszą być notyfikowane adresatom i z tym dniem nabierają mocy obowiązującej.

(85) Decyzje są kierowane do jednoznacznie określonych, indywidualnych podmiotów – państw członkowskich (wszystkich, pewnej grupy lub pojedynczego państwa członkowskiego) lub jednostek (osób prawnych lub fizycznych). Obowiązują one we wszystkich swych częściach podmioty, do których są skierowane.

Decyzjom przysługuje domniemanie ważności do dnia uznania takiej decyzji za nieważną przez Trybunał Sprawiedliwości WE.

(86) Jeżeli decyzja jest skierowana do państwa członkowskiego UE (lub do wszystkich) i zawiera normy, które mają powszechnie obowiązujący charakter, a zwłaszcza nakładają na jednostki obowiązki lub przyznają im uprawnienia (spełniają kryteria skutku bezpośredniego), to postanowienia decyzji wywierają skutek bezpośredni.

„Choć art. 189 (obecny 249) TWE stwierdza, że rozporządzenia są stosowane bezpośrednio i stąd ze względu na swoją naturę mogą wywoływać skutek bezpośredni, nie wynika z tego, że inne kategorie środków prawnych wskazanych w tym artykule nie mogą w ogóle wywoływać podobnych skutków. W szczególności postanowienia, na podstawie których decyzje wiążą w całości adresatów, do których są kierowane, uzasadniają pytanie, czy zobowiązanie ustanowione przez decyzję może być powoływane przez instytucje Wspólnoty jedynie w stosunku do adresata, czy też tego rodzaju prawo mogłoby być wykonywane przez wszystkich tych, którzy mają interes

reguły nie uwzględniają one propozycji sprostowań mających na celu poprawienie błędów stylistycznych, gramatycznych lub zmierzających do zastąpienia użytych pojęć terminami, którymi operują krajowe przepisy.

⁹¹ Orzeczenie TSWE z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-259/95 Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb. Orz. 1997, s. I-5303 i z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. przeciwko Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Zb. Orz. 1996, s. I-5403.

prawny w wykonaniu tego zobowiązania. Byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem decyzji, określonym w artykule 189 (obecnie 249) TWE, gdyby co do zasady wyłączono możliwość powoływania się przez zainteresowane jednostki na zobowiązania nałożone w decyzji. Zwłaszcza w przypadkach, w których – na przykład – instytucje Wspólnoty nakładają za pomocą decyzji na państwo członkowskie względnie na wszystkie państwa członkowskie zobowiązanie do określonego działania, efektywność takiego środka („*l’effet utile*”) byłaby osłabiona, gdyby jednostki przynależne do danego państwa nie mogły powoływać się na taki środek przed sądami, a sądy krajowe nie mogły brać go pod uwagę jako części prawa wspólnotowego. Choć skuteczność decyzji nie musi być identyczna ze skutecznością postanowień rozporządzenia, różnica ta nie wyłącza możliwości, że ostateczny rezultat – jeśli chodzi zwłaszcza o prawo jednostki do powołania się na środek przed sądem – będzie taki sam jak w przypadku bezpośrednio stosowalnych postanowień rozporządzenia”.⁹²

3.3.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(87) Legislador krajowy rozstrzygając, czy decyzja wymaga podjęcia przez niego działań powinien brać pod uwagę następujące okoliczności:

- jeżeli decyzja skierowana jest do państwa członkowskiego UE, wiąże ona wszystkie jego właściwe organy;
- jeżeli decyzja skierowana jest do państwa członkowskiego UE i wynika z niej konieczność wydania krajowych przepisów wykonawczych, przepisy takie powinny być wydane (samo odesłanie do decyzji nie jest wystarczające);
- wykonywanie decyzji nie może być ograniczane aktami prawa krajowego;
- jeżeli postanowienia decyzji spełniają kryteria skutku bezpośredniego (zob. pkt 16), jednostka nabywa prawa i obowiązki na podstawie samej decyzji;
- w takim przypadku obowiązki legislatora krajowego będą podobne jak w odniesieniu do postanowień wspólnotowego prawa pierwotnego lub pochodnego mającego charakter samowykonalny.

⁹² Orzeczenie TSWE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Franz Grad przeciwko Finanzamt Traunstein, Zb. Orz. 1970, s. 825.

4. Umowy międzynarodowe Wspólnoty i decyzje podejmowane na ich podstawie

4.1. Umowy zawarte przez Wspólnotę jako „integralna część” prawa wspólnotowego

(88) Stosownie do art. 300 ust. 1 TWE, Wspólnota może zawierać umowy międzynarodowe z jednym lub większą liczbą państw albo organizacji międzynarodowych. Zgodnie z ust. 7 tego artykułu, umowy takie „zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie”.

(89) Umowy zawierane przez Wspólnotę stanowią „integralną część” składową wspólnotowego porządku prawnego”.

„Państwa członkowskie i instytucje Wspólnot są w równym zakresie związane umowami międzynarodowymi, do których zawarcia uprawnione są te instytucje. Państwa członkowskie, zapewniając wykonanie umowy międzynarodowej, wypełniają nie tylko swoje zobowiązanie wobec zainteresowanego państwa trzeciego, lecz również i przede wszystkim wobec Wspólnoty, która przejęła odpowiedzialność za zgodne z prawem wykonanie umowy. W tym znaczeniu postanowienia umowy stanowią integralną część składową wspólnotowego porządku prawnego”.⁹³

(90) Trybunał Sprawiedliwości WE ma kompetencję do interpretacji postanowień umów zawartych przez Wspólnotę, gwarantuje ona bowiem jednolitość ich stosowania we Wspólnocie i w jej państwach członkowskich.

„Ze względu na tego rodzaju wspólnotowy charakter prawny postanowienia traktatowe nie mogą wywoływać w ramach Wspólnoty różnych skutków prawnych w zależności od tego, czy mają być w praktyce stosowane przez instytucje wspólnotowe, czy państwa członkowskie, a w tym ostatnim przypadku w zależności od tego, jaki skutek przyznaje zawartym umowom międzynarodowym w krajowym porządku prawnym prawo każdego z państw członkowskich. Jest więc sprawą Trybunału Sprawiedliwości zagwarantowanie w ramach jego kompetencji do wykładni postanowień umowy jednolitości ich stosowania w całej Wspólnocie.”⁹⁴

⁹³ Orzeczenie TSWE z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., Zb. Orz. 1982, s. 3641.

⁹⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., Zb. Orz. 1982, s. 3641.

4.4. Obowiązek wykonania umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę

(91) Obowiązek wykonania umów zawartych przez Wspólnotę spoczywa na instytucjach Wspólnoty oraz na państwach członkowskich UE.

„Środki konieczne do wykonania postanowień umowy zawartej przez Wspólnotę powinny być przyjęte przez instytucje wspólnotowe bądź przez państwa członkowskie, stosownie do aktualnego stanu prawa wspólnotowego w dziedzinach objętych postanowieniami tej umowy”.⁹⁵

(92) Według utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości WE postanowienia umowy międzynarodowej zawartej przez Wspólnotę mogą wywierać skutek bezpośredni, jeśli są one „bezwzględne i wystarczająco precyzyjne, aby korzystać ze skuteczności bezpośredniej” oraz gdy wynika to z ich analizy „w świetle przedmiotu i celu umowy oraz kontekstu tych postanowień” (zatem jeśli spełniają kryteria samowykonalności).

„Postanowienie umowy zawartej przez Wspólnotę z państwem trzecim musi być uważane za bezpośrednio skuteczne, jeśli – uwzględniając jego brzmienie oraz przedmiot i cel umowy – zawiera ono jednoznaczne i precyzyjne zobowiązanie, którego wykonanie nie wymaga podejmowania dodatkowych środków prawnych”.⁹⁶

5.2. Obowiązek wykonania decyzji podejmowanych przez organy powołane na podstawie umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę

(93) Na mocy umowy międzynarodowej zawartej przez Wspólnotę mogą zostać powołane organy (np. Rada Stowarzyszenia, Rada Współpracy) wyposażone w kompetencję do podejmowania decyzji wiążących. Decyzje takie stanowią również „integralną część” prawa wspólnotowego. Mogą one wywierać skutek bezpośredni, o ile spełniają kryteria samowykonalności. W pozostałych przypadkach wymagają podjęcia działań przez właściwe władze państw członkowskich UE.⁹⁷

⁹⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Hauptzollamt Mainz przeciwko C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., Zb. Orz. 1982, s. 3641.

⁹⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 5 lutego 1976 r. w sprawie 87/75 Conceria Daniele Bresciani przeciwko Amministrazione Italiana delle Finanze, Zb. Orz. 1976, s. 129.

⁹⁷ Przykład:

ustawa z dnia 24 października 2008 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 216, poz. 1367) w art. 53 obowiązującej ustawy dodała pkt 19 w brzmieniu:

„Postanowienia przyjęte w celu wykonania umowy (przez organ ustanowiony na jej podstawie – przyp. aut.) stanowią integralną część wspólnotowego prawa w takim samym zakresie jak sama umowa (...). Trybunał (...) ma również kompetencję do interpretacji tych postanowień, co ma doniosłe znaczenie dla jednolitego stosowania prawa wspólnotowego. Podobnie jak postanowienia umów zawartych przez Wspólnotę z państwami trzecimi, postanowienia przyjęte przez (organ – przyp. aut.) powołany na podstawie umowy (...) w celu zapewnienia wykonania jej postanowień muszą być uważane za samowykonalne, o ile – biorąc pod uwagę ich treść oraz ich cel i przedmiot – zawierają jednoznaczne i precyzyjne zobowiązanie, które nie jest uzależnione, co do wykonania lub nabrania skutków, od przyjęcia innego aktu prawnego.”⁹⁸

4.4. Umowy mieszane

(94) Umowy mieszane zawierane są wówczas, gdy przedmiot umowy wykracza poza kompetencje wyłączne Wspólnoty i wkracza w kompetencje państw członkowskich (na przykład umowy stowarzyszeniowe). Wówczas umowa z państwem trzecim zawierana jest przez Wspólnotę i jej państwa członkowskie. Zwykle też w takich przypadkach zawarciu umowy powinna towarzyszyć deklaracja objaśniająca podział kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie.

(95) W odniesieniu do takich umów Trybunał Sprawiedliwości WE wyprowadził - z zasady jednolitej reprezentacji Wspólnoty w stosunkach międzynarodowych - wymóg ścisłej współpracy między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi podczas negocjacji, zawierania umowy i jej wykonywania⁹⁹.

(96) Trybunał Sprawiedliwości WE rozciągnął swoją kompetencję do interpretowania wszystkich postanowień takich umów, odwołując się do

„19) posiada uprawnienie do wykonywania pracy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na zasadach określonych w aktach prawnych wydanych przez organy powołane na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w Ankarze dnia 12 września 1963 r. (Dz. Urz. WE L 217 z 29.12.1964, str. 3687)”.

⁹⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 20 września 1990 r. w sprawie C-192/89 Sevince przeciwko Staatssecretaris van Justitie, Zb. Orz. 1990, s. I-3461.

⁹⁹ Opinia TSWE z 19 marca 1993 r. nr 2/1991 w sprawie Konwencji nr 170 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej bezpieczeństwa przy używaniu substancji i preparatów chemicznych w pracy, Zb. Orz. 1993, s. I-1061.

konieczności zapewnienia ich jednolitej interpretacji we Wspólnocie i w państwach członkowskich¹⁰⁰.

(97) Inaczej przedstawia się problem skutku bezpośredniego postanowień umów mieszanych. Do oceny postanowień objętych wyłączną kompetencją Wspólnoty miarodajne będą zasady prawa wspólnotowego, natomiast w obszarach objętych kompetencją państw członkowskich miarodajne będą zasady określone prawem krajowym poszczególnych państw. Zdarzało się jednak, że Trybunał Sprawiedliwości WE wskazywał na skutek bezpośredni postanowień umów mieszanych w dziedzinach objętych kompetencją państw członkowskich¹⁰¹ (zob. pkt 93).

4.5. Wskazania dla legislatora krajowego

(98) Legislador krajowy powinien brać pod uwagę następujące okoliczności w odniesieniu do wykonania umów zawartych przez Wspólnotę:

- jeżeli z umowy wynikają zobowiązania dla państw członkowskich należy podjąć wszelkie środki krajowe niezbędne do wykonania umowy;
- umowy zawarte przez Wspólnotę należy traktować tak jak prawo wspólnotowe (stanowią one „integralną część” prawa wspólnotowego);
- wszelkie zasady dotyczące zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu w prawie krajowym, w tym wywieranie skutku bezpośredniego, odnoszą się również do postanowień umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę;
- w odniesieniu do umów mieszanych ich postanowienia objęte kompetencją Wspólnoty podlegają wszelkim zasadom zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu w prawie krajowym; natomiast postanowienia objęte kompetencją państw członkowskich podlegają regułom prawa krajowego (w przypadku Polski – odpowiednim

¹⁰⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 30 września 1987 r. w sprawie 12/86 Demirel przeciwko Stadt Schwäbisch Gmünd, Zb. Orz. 1987, s. 3719.

¹⁰¹ Orzeczenie TSWE z dnia 31 stycznia 1991 r. w sprawie C-18/90 Office national de l'emploi przeciwko Bahia Kziber, Zb. Orz. 1991, s. I-199.

postanowieniem Konstytucji RP); w tym drugim przypadku należy jednak mieć na uwadze, że postanowienia umowy mieszanej nieobjęte kompetencją wspólnotową mogą być interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości WE (interpretacja taka musi być uwzględniona).

5. Sankcje i środki przymusu

5.1. Wymogi określone prawem wspólnotowym

(99) Wtórne prawo wspólnotowe często zawiera wyraźne zobowiązanie państw członkowskich UE do ustanowienia sankcji w przypadku naruszenia jego postanowień.

Przykład:

- „Każde Państwo Członkowskie wprowadza sankcje, które stosuje się w przypadku niedopełnienia obowiązku złożenia deklaracji ustanowionego w art. 3. Sankcje te są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.”¹⁰²;
- „Państwa członkowskie ustanawiają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie do naruszeń niniejszego rozporządzenia oraz podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich wykonania. Przewidziane sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.”¹⁰³.

(100) Również wówczas, gdy prawo wspólnotowe takiego wyraźnego zobowiązania nie formułuje, państwa członkowskie UE zobowiązane są na podstawie art. 10 TWE do podejmowania „wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym i specjalnym” w celu zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego. Środkiem tego rodzaju może być sankcja.

(101) Dobór sankcji pozostawiony jest państwom członkowskim UE. Muszą one jednak odpowiadać sankcjom, jakie byłyby właściwe w przypadku analogicznego naruszenia prawa krajowego, a w szczególności muszą być „w każdym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstraszające”.

„Według ustalonego orzecznictwa (...) jeżeli przepis prawa wspólnotowego nie zawiera żadnej szczególnej sankcji na wypadek jego naruszenia względnie odsyła w tym zakresie do prawa krajowego i przepisów administracyjnych, państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie art. 5 (obecny art. 10) Traktatu do podjęcia wszelkich koniecznych działań celem zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie, mające przy tym

¹⁰² Rozporządzenie (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty (art. 9 ust. 1) (Dz. Urz. UE L 309 z 25.11.2005, str. 9).

¹⁰³ Rozporządzenie (WE) nr 1523/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zakazujące wprowadzania do obrotu oraz przywozu do Wspólnoty lub wywozu ze Wspólnoty skór z kotów i psów oraz produktów zawierających takie skóry (art. 8) (Dz. Urz. UE L 343 z 27.12.2007, str. 1).

swobodę w doborze sankcji, muszą brać pod uwagę, aby naruszenia prawa wspólnotowego zagrożone były proceduralnie i przedmiotowo takimi sankcjami, jakie zastosowano by w przypadku analogicznego naruszenia prawa krajowego, przy czym zastosowana sankcja musi być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca”.¹⁰⁴

(102) Nakaz ten dotyczy zarówno rozporządzeń wspólnotowych, jak i dyrektyw.

„(...) państwo członkowskie jest uprawnione do ustanowienia sankcji, jeśli według jego oceny jest to najbardziej właściwy sposób zapewnienia skuteczności dyrektywy w praktyce, o ile przewidziana sankcja odpowiada sankcji, jaką zastosowano by w przypadku analogicznego naruszenia prawa krajowego, przy czym zastosowana sankcja musi być skuteczna, proporcjonalna i odstrasżająca”.¹⁰⁵

(103) Przy ustanowieniu sankcji karnej, administracyjnej lub cywilnoprawnej za naruszenie prawa wspólnotowego ustawodawca krajowy musi się kierować zasadą proporcjonalności.

„(...) sankcja karna lub administracyjna ustanawiana przez państwa członkowskie nie może przekraczać ram niezbędnych do osiągnięcia zakładanego celu, w szczególności z wybranymi warunkami kontroli nie może być powiązana sankcja w takim zakresie nieproporcjonalna do popełnionego czynu, że prowadzi do ograniczenia wolności ustanowionych Traktatem”.¹⁰⁶

(104) Jeśli prawo wspólnotowe określa skutki niedopełnienia wynikających z jego postanowień obowiązków (na przykład utrata środków pomocowych), to w takiej sytuacji państwo członkowskie UE powinno podjąć dodatkowe działania na rzecz zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego.

Rozporządzenie (EWG) nr 337/79 Rady z dnia 16 marca 1979 r. o wspólnej organizacji rynku wina¹⁰⁷ upoważnia Komisję do zarządzania obowiązkowej destylacji wina stołowego w przypadku nadprodukcji. Jeżeli winiarz nie zastosuje się do decyzji Komisji, traci roszczenie do pomocy ze środków inwestycyjnych. Rozporządzenie stanowi również, że państwa członkowskie podejmą niezbędne działania w celu zapewnienia wykonania przepisów wspólnotowych w sektorze wina. Trybunał Sprawiedliwości WE stwierdził w związku z tym, iż w przypadku zarządzania przez Komisję przymusowej destylacji nie wystarczy, że państwo

¹⁰⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 26 października 1995 r. w sprawie C-36/94 Siesse przeciwko Director da Alfândega de Alcântara, Zb. Orz. 1995, s. I-3573.

¹⁰⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 12 września 1996 r. w sprawie C-58/95 Gallotti i inni, Zb. Orz. 1996, s. I-4345.

¹⁰⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 16 grudnia 1992 r. w sprawie C-210/91 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Greckiej, Zb. Orz. 1992, s. I-6735.

¹⁰⁷ Dz. Urz. WE L 54 z 05.03.1979, str. 1

członkowskie pozostanie przy konsekwencjach wynikających z prawa wspólnotowego (utrata środków inwestycyjnych przez winiarza) – „Państwa Członkowskie są bowiem odpowiedzialne za to i muszą podjąć wszelkie niezbędne działania, aby wchodzący w grę wytwórca przeprowadził destylację w przepisany terminie”.¹⁰⁸

5.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(105) Zobowiązanie państw członkowskich UE do ustanowienia sankcji karnej, administracyjnej lub cywilnoprawnej za naruszenie prawa wspólnotowego wymaga wydania odpowiednich przepisów – w prawie polskim wymaga ustawy.

(106) W przypadku ustanowienia sankcji mającej na celu zapewnienie efektywności rozporządzeniu wspólnotowemu należy się odwoływać do konkretnego jego przepisu.

Zalecane klauzule:

- jeżeli ze względu na dziedzinę spraw regulowaną rozporządzeniem można założyć, iż rozporządzenie nie będzie często nowelizowane, przepis wyznaczający sankcję należy sformułować według schematu:

- „Kto wbrew przepisom art. X ust. Y rozporządzenia (w brzmieniu z dnia ...) podlega (...)”;¹⁰⁹,

stosując w nim statyczne odesłanie do odpowiedniego przepisu rozporządzenia z podaniem numeru Dziennika Urzędowego UE, w którym rozporządzenie zostało ogłoszone;

¹⁰⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 10 lipca 1990 r. w sprawie 217/88 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec, Zb. Orz. 1990, s. I-2879.

¹⁰⁹ Przykład:

ustawa z dnia 11 stycznia 2001 r. o substancjach i preparatach chemicznych (Dz. U. Nr 11, poz. 84, z późn. zm.):
„Art. 34a.

Producent lub importer istniejącej substancji, który:

1) wbrew przepisom rozporządzenia Rady nr 793/93/EWG z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje (Dz. Urz. WE L 84 z 05.04.1993, z późn. zm.; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 2, str. 212, z późn. zm.) nie przekazuje Komisji Europejskiej i Biuru posiadanych przez siebie informacji, o których mowa w art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, że taka substancja może stwarzać poważne zagrożenia dla człowieka lub środowiska,

2) nie przestrzega decyzji Komisji Europejskiej dotyczących substancji priorytetowych, o których mowa w art. 8 rozporządzenia nr 793/93/EWG z dnia 23 marca 1993 r. w sprawie oceny i kontroli ryzyk stwarzanych przez istniejące substancje
- podlega grzywnie.”

- jeżeli rozporządzenie zostało znowelizowane, a zmiana objęła przepisy, których dotyczy sankcja, należy zmienić odpowiednie przepisy prawa krajowego w taki sposób, aby powoływały one obowiązujące przepisy rozporządzenia.

Nie stosuje się:

- ogólnego odesłania do rozporządzenia – „Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) podlega (...)”;
- dynamicznej klauzuli odsyłającej – „Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) w jego każdorazowym brzmieniu (...)”.

(107) Sankcje mające na celu zapewnienie efektywności transpozycji dyrektywy formułuje się w przepisach krajowych dokonujących jej transpozycji, bez odsyłania do przepisów dyrektywy.

(108) W każdym przypadku ustanawiania sankcji w prawie krajowym należy się odwołać do konkretnego przepisu aktu prawa wspólnotowego, mając na względzie konstytucyjną zasadę dostatecznej określoności czynu zabronionego.

6. Źródła prawa w II filarze UE (Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa)

6.1. Rodzaje aktów prawnych i zakres ich mocy wiążącej

(109) W II filarze UE występują następujące zasadnicze instrumenty wiążące (art. 12 TUE):

- „wspólne strategie” (art. 13 ust. 2 i 3 TUE) – dotyczące dziedzin, w których państwa członkowskie „mają ważne wspólne interesy”;
- „wspólne działania” (art. 14 TUE) – dotyczące „pewnych sytuacji, w których niezbędne jest podjęcie działań operacyjnych”;
- „wspólne stanowiska” (art. 15 TUE) – określające „podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym”.

(110) W ramach WPZiB przyjmowane są również (przez Radę Europejską) zasady i ogólne wytyczne, które mają charakter polityczny. Na ich podstawie Rada UE podejmuje decyzje, które są niezbędne do wprowadzania w życie WPZiB.

(111) Choć nie wynika to wprost z powyższego katalogu, w II filarze UE możliwe jest wydawanie przez Radę UE decyzji. W świetle art. 13 ust. 3 TUE Rada podejmuje decyzje na podstawie ogólnych wytycznych. Z praktyki wynika, że decyzje Rady UE mogą być również wydawane do celów wykonania wspólnych stanowisk czy wspólnych działań¹¹⁰.

(112) Wspólne strategie są stosowane w zakresie, w jakim państwa członkowskie UE mają ważne wspólne interesy. Przyjmowane są przez Radę Europejską. Określają one ogólne założenia polityki UE wobec konkretnych

¹¹⁰ Przykłady:

- Decyzja Rady 2008/733/WPZiB z dnia 15 września 2008 r. wprowadzająca w życie wspólne stanowisko 2004/694/WPZiB w sprawie dalszych środków wspierających skuteczne wykonanie mandatu Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii (MTKJ) (Dz. Urz. UE L 247 z 16.09.2008, str. 63).
- Decyzja Rady 2008/605/WPZiB z dnia 22 lipca 2008 r. wprowadzająca w życie wspólne stanowisko 2004/161/WPZiB odnawiające środki ograniczające w odniesieniu do Zimbabwe (Dz. Urz. UE L 194 z 23.07.2008, str. 34).

państw bądź regionów geograficznych. Na ich podstawie i w celu ich realizacji uchwalane mogą być wspólne działania i wspólne stanowiska. W praktyce stosowane są bardzo rzadko¹¹¹.

(113) Rada UE przyjmuje wspólne działania, gdy niezbędne są działania o charakterze operacyjnym. Wspólne działania winny określać swój cel, zasięg, środki będące w kompetencji UE, warunki wprowadzenia w życie. Zakres stosowania wspólnych działań może być ograniczony czasowo. Zgodnie z art. 14 ust. 3 TUE, wspólne działania wiążą państwa członkowskie UE w odniesieniu do zajmowanych przez nie stanowisk oraz prowadzonych działań¹¹².

(114) Wspólne stanowiska określają - zgodnie z art. 15 TUE - podejście UE do określonego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym. Na państwach członkowskich UE ciąży obowiązek zapewnienia zgodności polityk krajowych ze wspólnymi stanowiskami. Uchwalane są przez Radę UE¹¹³.

(115) Na podstawie wspólnych działań i wspólnych stanowisk Rada UE może - stosując akty wspólnotowe (rozporządzenia) - wprowadzać środki o charakterze sankcji ekonomicznych w stosunku do państw trzecich (art. 301 i art. 60 ust. 1 TWE).

¹¹¹ **Przykłady:**

- Wspólna strategia 1999/414/WPZiB w sprawie Rosji (Dz. Urz. WE L 157 z 24.06.1999, str. 1), przedłużona na mocy decyzji 2003/471/WPZiB (Dz. Urz. WE L 157 z 26.06.2003, str. 68; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 18, t. 2, str. 135);
- Wspólna strategia 1999/887/WPZiB w sprawie Ukrainy (Dz. Urz. WE L 331 z 23.12.1999, str. 1; Polskie wydanie specjalne Dz. Urz. UE, rozdz. 18, t. 1, str. 114), przedłużona na mocy decyzji 2003/897/WPZiB (Dz. Urz. WE L 333 z 20.12.2003, str. 96; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 18, t. 2 str. 234);
- Wspólna strategia 2000/458/WPZiB w sprawie obszaru śródziemnomorskiego (Dz. Urz. WE L 183 z 22.07.2000, str. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 18, t. 1, str. 129), przedłużona decyzją 2004/763/WPZiB (Dz. Urz. UE L 337 z 13.11.2004, str. 72).

¹¹² **Przykłady:**

- Wspólne działanie Rady 2008/760/WPZiB w sprawie mianowania specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej ds. kryzysu w Gruzji (Dz. Urz. UE L 259 z 27.09.2008, str. 16);
- Wspólne działanie Rady 2004/551/WPZiB w sprawie ustanowienia Europejskiej Agencji Obrony (Dz. Urz. UE L 245 z 17.07.2004, str. 17);
- Wspólne działanie Rady 2004/570/WPZiB w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie (Dz. Urz. UE L 252 z 28.07.2004, str. 10).

¹¹³ **Przykłady:**

- Wspólne stanowisko Rady 2008/369/WPZiB z dnia 14 maja 2008 r. w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga, uchylające wspólne stanowisko 2005/440/WPZiB (Dz. Urz. UE L 127 z 15.05.2008, str. 84);
- Wspólne stanowisko Rady 2008/349/WPZiB z dnia 29 kwietnia 2008 r. w sprawie przedłużenia środków ograniczających skierowanych przeciwko Birmie/Związkowi Myanmar (Dz. Urz. UE L 116 z 30.04.2008, str. 57).

6.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(116) Legislador krajowy powinien brać pod uwagę następujące okoliczności:

- akty prawne przyjmowane w ramach II filara UE kierowane są wyłącznie do państw członkowskich i nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego;
- w szczególności akty prawne przyjmowane w ramach II filara UE nie są objęte reżimem wspólnotowym, choć zważyć należy, że – stosownie do zasady jednolitych ram instytucjonalnych – Unia Europejska zapewnia „spójność i ciągłość działań podejmowanych do osiągnięcia jej celów przy poszanowaniu i rozwijaniu dorobku wspólnotowego” (art. 3 akapit pierwszy TUE), a w działaniach zewnętrznych UE powinna być zachowana „spójność” (art. 3 akapit drugi TUE);
- akty prawne przyjmowane w ramach II filara UE nie są objęte klauzulą zawartą w art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, wiążą natomiast Polskę jako akty wydane na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej w związku z art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”);
- jeżeli do zapewnienia wykonania aktów prawa II filara UE konieczne jest wydanie krajowych aktów prawnych, akty takie muszą być wydane;
- zasady publikacji aktów prawnych II filara UE w Dzienniku Urzędowym UE określone są odrębnie¹¹⁴.

¹¹⁴ Zob. art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. L 145 z 31.05.2001, str. 43; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 3, str. 331).

7. Źródła prawa w III filarze UE (Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych)

7.1. Rodzaje aktów prawnych i zakres ich mocy wiążącej

(117) W III filarze UE występują następujące zasadnicze instrumenty wiążące (art. 34 TUE):

- „wspólne stanowiska” (art. 34 ust. 2 lit. a) TUE) – ustalające „sposób postępowania Unii w określonej sprawie”;
- „decyzje ramowe” (art. 34 ust. 2 lit. b) TUE – podejmowane „w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych”; wiążą one państwa członkowskie UE „w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Nie mogą one wywoływać skutku bezpośredniego”;
- „decyzje” (art. 34 ust. 2 lit. c) TUE) – podejmowane „dla osiągnięcia jakichkolwiek innych rezultatów (...), z wyłączeniem zbliżania przepisów ustawowych i wykonawczych” państw członkowskich UE.

(118) W ramach III filara UE sporządzane są również umowy międzynarodowe:

- „konwencje” (art. 34 ust. 2 lit. d) TUE), do których mogą być przyjmowane środki wykonawcze;
- umowy UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi (art. 38 TUE).

(119) Swoistym elementem źródeł prawa w III filarze UE jest część tzw. dorobku Schengen, włączonego do prawa UE na mocy Protokołu dołączonego do Traktatu z Amsterdamu, którego podstawę prawną – na mocy decyzji Rady 1999/436/WE - stanowią przepisy tytułu VI TUE.

(120) Zasady publikacji aktów prawnych III filara UE w Dzienniku Urzędowym UE określone są odrębnie¹¹⁵.

7.2. Wspólne stanowiska

7.2.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

(121) Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. a) TUE, Rada UE może przyjmować wspólne stanowiska ustalające „sposób postępowania Unii w określonej sprawie”.

„Instrument prawny wspólnego stanowiska w rozumieniu art. 34 ust. 2 lit. a) UE powinien być ograniczony do ustalania sposobu postępowania Unii w określonej sprawie.”¹¹⁶

(122) Niemniej wspólne stanowisko może nakładać na państwa członkowskie UE pewne zobowiązania związane z tworzeniem infrastruktury oraz z podjęciem działań o charakterze legislacyjnym.

Przykład:

Wspólne stanowisko Rady 2005/69/WSiSW w sprawie wymiany niektórych danych z Interpolem¹¹⁷ zobowiązało państwa członkowskie do stworzenia infrastruktury dla właściwych organów prawnych umożliwiającej przeszukiwanie odpowiednich baz Interpolu.

(123) Państwa członkowskie UE będą wówczas zobowiązane do zastosowania się do wspólnego stanowiska i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy – jeśli to niezbędne – powinny przyjąć akty prawa krajowego konieczne w celu wykonania wspólnego stanowiska.

„(...) art. 34 UE stanowi, iż Rada może przyjmować akty o różnym charakterze i zakresie. Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. a) UE Rada może „przyjmować wspólne stanowiska ustalające sposób postępowania Unii w określonej sprawie”. Państwa

¹¹⁵ Zob. art. 13 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. L 145 z 31.05.2001, str. 43; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 1, t. 3, str. 331).

¹¹⁶ Orzeczenie TWE z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld VZW* przeciwko *Leden van de Ministerraad*, pkt 40, Zb. Orz. 2007, s. I-3633.

¹¹⁷ Dz. Urz. UE L 27 z 29.01.2005, str. 61.

członkowskie są zobowiązane do zastosowania się do wspólnego stanowiska zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, która zakłada między innymi, iż państwa członkowskie będą podejmować wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne celem zapewnienia wypełniania swoich zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej (zob. wyrok w sprawie Pupino, pkt 42).”¹¹⁸

(124) Wspólne stanowisko samo w sobie nie wywiera skutków prawnych wobec osób trzecich. Mogą się jednak pojawić takie wspólne stanowiska, które – z uwagi na swoją treść – przekraczają zasięg przewidziany dla nich w TUE. W takiej sytuacji nie można również wykluczyć, że tego rodzaju wspólne stanowiska będą mogły się stać przedmiotem pytania prejudycjalnego sądu krajowego na podstawie art. 35 TUE.

„Zgodnie z art. 37 TUE państwa członkowskie reprezentowane »w organizacjach międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych« podtrzymują wspólne stanowiska. Tym niemniej nie uważa się, by wspólne stanowisko samo w sobie wywierało skutki prawne wobec osób trzecich. (...) Właściwość Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym, tak jak została ona zakreślona w art. 35 UE, również nie dotyczy wspólnych stanowisk, lecz jest ograniczona do kontroli ważności i do wykładni decyzji ramowych i decyzji, wykładni konwencji sporządzonych na mocy tytułu VI oraz ważności i wykładni środków wykonawczych do tych konwencji.

Nie przewidując możliwości występowania przez sądy krajowe do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wspólnego stanowiska, lecz jedynie z pytaniem dotyczącym aktów wymienionych w art. 35 ust. 1 UE, w postanowieniu tym uznano za akty mogące stać się przedmiotem takiego odesłania prejudycjalnego wszelkie akty, które zostały przyjęte przez Radę, a których celem jest wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich. (...) Możliwość wystąpienia do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym powinna przysługiwać w odniesieniu do wszystkich aktów Rady, których celem jest wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, bez względu na ich charakter lub formę (...).

W konsekwencji w przypadku wspólnego stanowiska, którego zasięg, z uwagi na jego treść, przekracza zasięg przewidziany w traktacie UE dla tego rodzaju aktu, powinna istnieć możliwość poddania go kontroli Trybunału. Dlatego sąd krajowy rozpoznający spór, w którym incydentalnie podnoszona byłaby kwestia ważności wspólnego stanowiska przyjętego na podstawie art. 34 TUE (...) mógłby zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, na warunkach przewidzianych w art. 35 TUE. Do Trybunału należałoby wówczas stwierdzenie, czy istotnie to wspólne stanowisko ma na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich, przywrócenie mu rzeczywistej kwalifikacji oraz wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym”.¹¹⁹

¹¹⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie C-355/04 P Segi, Aritz Zubimendi Izaga i Aritz Galarraga przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Królestwu Hiszpanii, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, pkt 52, Zb. Orz. 2007, s. I-1657.

¹¹⁹ Orzeczenie TSWE z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie C-355/04 P Segi, Aritz Zubimendi Izaga i Aritz Galarraga przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Królestwu Hiszpanii, Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, pkt 52-54, Zb. Orz. 2007, s. I-1657.

7.2.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(125) Legislador krajowy przy wykonaniu wspólnego stanowiska powinien brać pod uwagę następujące okoliczności:

- jeżeli z treści wspólnego stanowiska wynika, że w celu jego wykonania niezbędne jest wydanie krajowych aktów prawnych, akty takie powinny zostać wydane;
- jeżeli wspólne stanowisko stało się przedmiotem wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE wydanego w trybie prejudycjalnym, jego wykładnia musi być uwzględniona w toku przyjmowania stosownych aktów prawa krajowego;
- z zasady lojalnej współpracy i z zasady jednolitych ram instytucjonalnych wynika obowiązek pełnego wykonania wspólnego stanowiska, przy uwzględnieniu spójności środków wykonawczych z dorobkiem wspólnotowym.

7.3. Decyzje ramowe

7.3.1. Definicja decyzji ramowej

(126) Decyzje ramowe - zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. b) TUE - są przyjmowane w celu zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich UE. Wiążą w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak państwom członkowskim swobodę wyboru formy i środków.

„Należy na wstępie stwierdzić, że brzmienie art. 34 ust. 2 lit. b) TUE jest bardzo ściśle wzorowane na brzmieniu art. 249 akapit trzeci TWE. Artykuł 34 ust. 2 lit. b) TUE nadaje decyzjom ramowym moc wiążącą w tym znaczeniu, że decyzje te «wiążą»

państwa członkowskie »w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków«. ¹²⁰

(127) Definicja decyzji ramowych jest zatem bardzo zbliżona do definicji dyrektywy, co powoduje, że podczas ich implementacji można się odwołać do zasad transpozycji dyrektyw. TUE dodaje jednak, że decyzje ramowe nie mogą wywoływać skutku bezpośredniego.

„W istocie, bez względu na przewidziany w Traktacie z Amsterdamu stopień integracji w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy w rozumieniu art. 1 akapit drugi UE, całkowicie zrozumiałe jest, że mając na celu skuteczne przyczynianie się do realizacji celów Unii, autorzy Traktatu o Unii Europejskiej uznali za słuszne przewidzenie możliwości zastosowania w ramach tytułu VI tego traktatu instrumentów prawnych wywołujących skutki analogiczne do tych, o których mowa w traktacie WE”. ¹²¹

(128) Celem decyzji ramowych jest – jak wynika z praktyki ich przyjmowania – głównie usprawnienie współpracy między organami sądowymi i innymi właściwymi organami, włącznie z policją i innymi wyspecjalizowanymi organami ścigania państw członkowskich, poprzez zbliżanie przepisów przede wszystkim prawa karnego w państwach członkowskich UE. Przyjmowane decyzje ramowe mogą dotyczyć wszystkich zagadnień, które są przedmiotem regulacji tytułu VI TUE.

„Brak jest podstaw do przyjęcia poglądu, że zbliżenie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich poprzez wydanie decyzji ramowej na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b) UE dotyczy jedynie tych norm prawa karnego państw członkowskich, które zostały wskazane w art. 31 ust. 1 lit. e) UE, to jest norm dotyczących znamion przestępstw oraz kar obowiązujących w dziedzinach wymienionych w tym przepisie (...).

Art. 34 ust. 2 TUE, w zakresie w jakim wymienia i w sposób ogólny definiuje różne rodzaje instrumentów prawnych, które mogą zostać wykorzystane dla „osiągnięcia przez Unię jej celów” wymienionych w tytule VI TUE, nie może być rozumiany w ten sposób, że wyklucza, by zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w drodze przyjęcia decyzji ramowej na podstawie art. 34 ust. 2 lit. b) TUE mogło dotyczyć dziedzin innych niż wymienione w art. 31 ust. 1 lit. e) TUE (...).

Wykładnia, zgodnie z którą zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w drodze przyjęcia decyzji ramowej jest dozwolone nie tylko w dziedzinach wskazanych w art. 31 ust. 1 lit. e) UE, znajduje potwierdzenie w samym

¹²⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, pkt 33, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

¹²¹ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

art. 31 ust. 1 lit. c) UE, który stanowi, że wspólne działanie obejmuje również „zapewnianie, w zakresie niezbędnym do usprawnienia współpracy [sądowej w sprawach karnych], zgodności norm stosowanych w państwach członkowskich”, bez wprowadzania rozróżnienia co do rodzajów aktów, jakie mogą być wykorzystane w celu zbliżenia tych norm.”¹²²

7.3.2. Zakres mocy wiążącej decyzji ramowej

(129) Decyzja ramowa wiąże państwa członkowskie UE. Przepisy końcowe decyzji ramowej zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania, określającą jej adresatów. Dotychczas decyzje ramowe były adresowane do wszystkich państw członkowskich UE.

(130) Rezultat, czyli urzeczywistnienie przepisów merytorycznych decyzji ramowej, musi być osiągnięty przez państwa członkowskie UE w terminie w niej wskazanym.

(131) W okresie transpozycji decyzji ramowych państwa członkowskie UE muszą podejmować działania na rzecz realizacji rezultatu określonego w decyzji ramowej i powstrzymać się od działań, które mogłyby wpływać negatywnie na jej transpozycję. Wynika to jednoznacznie z zasady lojalności, której działanie w filarze III UE potwierdził Trybunał Sprawiedliwości WE.¹²³

(132) Obowiązek transpozycji decyzji ramowej dotyczy wszystkich organów władzy publicznej w państwie członkowskim UE – każdego w zakresie jego kompetencji. Organy te zobowiązane są do podejmowania działań „ogólnego lub szczególnego” rodzaju na rzecz osiągnięcia rezultatu określonego w decyzji ramowej (zob. pkt 55).

(133) Decyzja ramowa, zgodnie z art. 34 ust. 2 lit b) TUE, nie wywołuje skutku bezpośredniego, a zatem jeżeli nie została transponowana w terminie lub została transponowana niewłaściwie, potencjalny uprawniony nie może się powołać na jej przepisy wobec państwa. Trybunał Sprawiedliwości WE potwierdził jednak istnienie obowiązku przyjaznej (zgodnej) wykładni prawa krajowego w stosunku do postanowień decyzji ramowej.

¹²² Orzeczenie TSWE z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05 *Advocaten voor de Wereld VZW* przeciwko *Leden van de Ministerraad*, pkt 32, 38 i 39, *Zb. Orz.* 2007, s. I-3633.

¹²³ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 *Postępowanie karne* przeciwko *Marii Pupino*, *Zb. Orz.* 2005, s. I-5285.

„Wiążący charakter decyzji ramowych, opisany takimi samymi słowami jak te użyte w art. 249 akapit trzeci WE, nakłada na organy krajowe, w tym w szczególności na sądy krajowe, obowiązek dokonywania wykładni zgodnej z prawem krajowym.

(...) Kompetencja ta [do orzekania przez Trybunał w trybie prejudycjalnym – przyp. aut.] zostałaby pozbawiona swej skuteczności («*effet utile*»), gdyby jednostki nie miały prawa powoływania się na decyzje ramowe celem uzyskania przed sądami krajowymi państw członkowskich wykładni zgodnej prawa krajowego.

(...) należy dojść do wniosku, że zasada wykładni zgodnej obowiązuje również w przypadku decyzji ramowych przyjętych na podstawie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej. Aby osiągnąć rezultat zamierzony przez decyzję ramową i przez to zastosować się do art. 34 ust. 2 lit. b) TUE, dokonujący wykładni sąd odsyłający, stosując prawo krajowe, ma obowiązek dokonać wykładni tego prawa, na ile to tylko możliwe, w świetle brzmienia i celów tej decyzji ramowej.”¹²⁴

(134) Wykładnia zgodna z prawem UE ma jednak swoje granice wynikające z ogólnych zasad prawa, w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz.

„Należy jednak stwierdzić, że spoczywający na sądzie krajowym obowiązek uwzględnienia decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni krajowego prawa karnego podlega ograniczeniom wynikającym z ogólnych zasad prawa, w tym w szczególności z zasady pewności prawa i niedziałania prawa wstecz.

Zasady te stoją na przeszkodzie między innymi temu, aby na podstawie decyzji ramowej i niezależnie od ustawy wprowadzającej ją w życie rzeczony obowiązek mógł doprowadzić do ustalenia bądź zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób naruszających przepisy prawa karnego (...).

Spoczywający na sądzie krajowym obowiązek uwzględnienia treści decyzji ramowej przy dokonywaniu wykładni odpowiednich przepisów prawa krajowego przestaje obowiązywać w chwili, gdy prawo krajowe nie może być zastosowane w sposób, który doprowadziłby do rezultatu zgodnego z celem wytyczonym przez tę decyzję ramową. Innymi słowy, zasada wykładni zgodnej nie może stanowić podstawy do dokonywania wykładni prawa krajowego *contra legem*. Zasada ta wymaga jednak, aby w odpowiednim przypadku sąd krajowy wziął pod uwagę całokształt prawa krajowego celem dokonania oceny, w jakim stopniu prawo to może zostać zastosowane w taki sposób, który nie prowadziłby do rezultatu sprzecznego z celem wytyczonym przez decyzję ramową.”¹²⁵

(135) Decyzja ramowa musi być interpretowana w taki sposób, aby nie doszło do naruszenia praw podstawowych.

¹²⁴ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, pkt 34-38 oraz 43, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

¹²⁵ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

„W myśl art. 6 ust. 2 TUE Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku (...) oraz te wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.

Decyzja ramowa musi zatem być interpretowana w taki sposób, aby znalazły poszanowanie prawa podstawowe, wśród których należy między innymi wspomnieć zapisane w art. 6 konwencji prawo do rzetelnego procesu sądowego, będące przedmiotem wykładni Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.”¹²⁶

(136) Wykładnia decyzji ramowej powinna uwzględniać konieczność zapewnienia jednolitości stosowania prawa UE.

„Zarówno wymogi jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują bowiem na to, że treści przepisu tego prawa, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając kontekst przepisu i cel danego uregulowania (zob. podobnie wyrok z dnia 18 października 2007 r. w sprawie C-195/06 Österreichischer Rundfunk, Zb. Orz. s. I-8817, pkt 24 oraz wskazane tam orzecznictwo)”¹²⁷

7.3.3. Metody transpozycji decyzji ramowej

(137) Artykuł 34 ust. 2 lit b) TUE pozostawia państwom członkowskim UE wybór formy i środków służących osiągnięciu rezultatu określonego w decyzji ramowej.

„Żaden z cytowanych przez sąd odsyłający przepisów decyzji ramowej nie przewiduje konkretnych sposobów realizacji wyznaczanych przez tę decyzję celów.”¹²⁸

(138) Państwo członkowskie UE musi jednak dokonać transpozycji decyzji ramowej z uwzględnieniem wskazanych niżej okoliczności (zasadniczo odpowiadają one wymogom właściwym dla transpozycji wspólnotowych dyrektyw, zob. pkt 59-83):

¹²⁶ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, pkt 58 i 59, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

¹²⁷ Orzeczenie TSWE z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-66/08 Szymon Kozłowski, pkt. 42, niepubl.

¹²⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino, pkt 54, Zb. Orz. 2005, s. I-5285.

- dokonując transpozycji decyzji ramowej, państwo członkowskie ma swobodę podziału niezbędnych zadań między kompetentne organy krajowe. Nie może to jednak mieć wpływu na zakres transpozycji ani stanowić ewentualnego usprawiedliwienia zaniedbań;
- państwo członkowskie, dokonując transpozycji decyzji ramowej, musi się kierować zasadą pewności prawa i wydawać krajowe akty normatywne mające bezwzględnie wiążący charakter (czego nie należy mylić z aktami powszechnie obowiązującymi). W przypadku prawa polskiego mogą to być jedynie akty normatywne wskazane w Konstytucji RP (w Polsce będzie to, co do zasady, ustawa); niedopuszczalne byłoby, w szczególności, wydanie instrukcji czy wytycznych. Zasada pewności prawa wymaga, aby jednostki miały jasność co do swoich praw i obowiązków wynikających z aktów normatywnych;
- w szczególności, decyzje ramowe zobowiązujące do zapewnienia w prawie krajowym określonych praw lub nakładające określone obowiązki muszą być realizowane w prawie krajowym w drodze przepisów bezwzględnie wiążących, tzn. takich, których prawne obowiązywanie jest niekwestionowane; uprawniony bowiem musi być w stanie poznać swoje prawa i obowiązki;
- ranga wydawanych w takim przypadku przepisów krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym przy regulowaniu odpowiednich praw i obowiązków;
- w każdym przypadku ranga przepisów krajowych, na mocy których dokonywana jest transpozycja, powinna odpowiadać randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując obszar analogiczny do objętego rezultatem określonym w decyzji ramowej;
- najpóźniej w terminie określonym w decyzji ramowej państwo członkowskie musi wydać przepisy konieczne do osiągnięcia określonego w niej rezultatu; państwo nie może się przy tym powoływać na okoliczności prawne i faktyczne – w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe wyznaczające zakres kompetencji jego organów, tak aby usprawiedliwić zwłokę w transpozycji decyzji ramowej.

7.3.4. Treść transpozycji decyzji ramowej

(139) Pozostawienie państwom członkowskim UE swobody w zakresie wyboru formy i metod transpozycji decyzji ramowych pozwala im uwzględnić specyfikę i szczególne uwarunkowania prawne w tak „wrażliwym” obszarze, jakim jest współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych. Przyjmując decyzje ramowe, państwa zobowiązują się do zbliżania przepisów krajowych w zakresie m.in. penalizacji określonych czynów, sankcji czy też procedur współpracy.

(140) Do uzyskania określonego w decyzji ramowej rezultatu konieczne jest wybranie takiej metody transpozycji, która zapewni efektywność wykonania rezultatu określonego w decyzji ramowej, z uwzględnieniem jego celu. W żadnym przypadku państwo członkowskie UE nie może rozstrzygać we własnym zakresie o tym, które z postanowień decyzji ramowej transponować i w jakim zakresie.

(141) Transpozycja decyzji ramowej nie wymaga dosłownego i formalnego przeniesienia jej postanowień do prawa krajowego, aczkolwiek niekiedy odejście od transpozycji wiernej może prowadzić do różnic terminologicznych i tym samym stwarzać zagrożenie dla jednolitości stosowania prawa UE w poszczególnych państwach członkowskich UE. Specyfika obszaru współpracy w dziedzinie III filara UE wymaga jednak przede wszystkim „opisania” rezultatu określonego w decyzji ramowej terminologią właściwą prawu krajowemu danego państwa.

(142) Nie w każdym przypadku do transpozycji decyzji ramowej niezbędna jest działalność ustawodawcza, niemniej istnienie jedynie krajowej praktyki administracyjnej odpowiadającej rezultatowi określonemu w decyzji ramowej nie jest wystarczające.

(143) W pewnych przypadkach do transpozycji decyzji ramowej wystarczający jest tzw. kontekst prawny, czyli istniejące w danym państwie akty prawa krajowego, o ile zapewniają one jednoznaczną i precyzyjną realizację jej postanowień.

7.3.5. Wskazania dla legislatora krajowego

(144) Transpozycja decyzji ramowej powinna być przeprowadzana w drodze ustaw i aktów wykonawczych, przy czym wybór formy aktu normatywnego zależy jest zasadniczo od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim.

(145) Jeżeli przeszkodą w transpozycji decyzji ramowej są postanowienia konstytucji danego państwa członkowskiego, konieczna jest zmiana konstytucji¹²⁹.

(146) Zasadniczą formą transpozycji decyzji ramowej jest ustawa. Jeżeli decyzja ramowa odnosi się do dziedziny, która dotychczas nie była regulowana prawem krajowym, to w takim przypadku w celu transpozycji decyzji ramowej konieczne jest uchwalenie ustawy. Ustawa może przewidywać wydanie odpowiednich aktów wykonawczych.

(147) Jeżeli decyzja ramowa dotyczy dziedzin już uregulowanych w prawie krajowym, należy brać pod uwagę zasadniczo następujące możliwości:

- jeżeli obowiązująca ustawa jest sprzeczna z decyzją ramową, to ustawa ta musi być zmieniona;
- jeżeli ustawa upoważnia do wydania rozporządzeń (i w tych ramach mieści się treść transpozycji decyzji ramowej), to wystarczy ich wydanie lub zmiana;
- jeżeli istniejący stan prawny odpowiada decyzji ramowej, to nie jest konieczne wydawanie nowych aktów normatywnych, pod warunkiem że obowiązujące unormowanie stwarza jednoznaczny i przejrzysty stan prawny dla zainteresowanych.

(148) Transpozycja decyzji ramowej powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby w możliwie najszerszym zakresie „wpisywać się” w krajowy porządek prawny i uwzględniać kulturę prawną danego państwa członkowskiego UE. Z tego względu zasadne jest odchodzenie od dosłownego

¹²⁹ Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania, sygn. P 1/05 (Dz. U. Nr 77, poz. 680), zob. rozdz. 1.4.

powtarzania przepisów decyzji ramowej na rzecz stosowania pojęć ustawodawstwa krajowego, o ile treść decyzji ramowej zostaje w ten sposób dokładnie oddana.

(149) Niezależnie od wymogu wykładni prawa krajowego zgodnej (przyjaznej) z decyzją ramową, transpozycja decyzji ramowej w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby przy stosowaniu właściwych aktów prawa krajowego nie było konieczne sięganie do treści samej decyzji ramowej. Jeżeli postanowienia decyzji ramowej są wyjątkowo szczegółowe, wówczas możliwe jest dosłowne przeniesienie tych postanowień do aktu prawa krajowego transponującego decyzję ramową.

(150) W szczególnych przypadkach, konkretnie rozpatrywanych, dopuszczalne jest odesłanie do załącznika decyzji ramowej, np. gdy załącznik zawiera informacje bardzo szczegółowe lub techniczne, podlegające częstej nowelizacji.

(151) Decyzja ramowa formalnie nie wymaga wskazania w krajowym akcie normatywnym wydanym w celu jej transpozycji; wskazanie takie jest jednak pożądane. W krajowym akcie normatywnym, dokonującym transpozycji decyzji ramowej, należy wskazać właściwą decyzję ramową poprzez zamieszczenie stosownej informacji w odnośniku do tytułu.

Przykłady treści odnośnika:

- „Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji dokonuje transpozycji następujących decyzji ramowych:
 - 1)...
 - 2)...
 - 3)...”.

7.4. Decyzje

7.4.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

(152) Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. c) TUE, decyzje mogą być przyjmowane „dla osiągnięcia jakichkolwiek innych rezultatów, zgodnych z celami niniejszego tytułu, z wyłączeniem zbliżania przepisów ustawowych i

wykonawczych państw członkowskich”. Decyzja ma zatem zastosowanie w tych przypadkach, w których nie będzie mogła zostać zastosowana decyzja ramowa lub wspólne stanowisko.

(153) Wyraźnie stwierdza się, że decyzja nie może mieć na celu zbliżenia „przepisów ustawowych i wykonawczych” państw członkowskich UE, w przeciwieństwie do decyzji ramowej (art. 34 ust. 2 lit. b) TUE). Decyzje w III filarze UE przyjmowane są przez Radę UE. Rada UE przyjmuje również środki niezbędne do wykonania tych decyzji na poziomie UE.

(154) TUE nie pozostawia wątpliwości co do mocy wiążącej decyzji. Decyzje kierowane są w praktyce do państw członkowskich UE i są dla nich wiążące.¹³⁰ Przyjmowane są również decyzje, które oprócz państw wiążą również instytucje i organy UE, zwłaszcza w przypadku, gdy powstają one na podstawie decyzji.¹³¹

(155) TUE nie stanowi wyraźnie, że decyzje mają być transponowane do prawa krajowego, tym niemniej ich wykonanie może wymagać podjęcia przez działań legislacyjnych. Decyzje wskazują niekiedy termin, do którego prawo krajowe powinno być dostosowane do danej decyzji.¹³² Niektóre decyzje zobowiązują państwa do utworzenia ram do współpracy między określonymi jednostkami, co również wiąże się – chociaż nie zawsze - z koniecznością wprowadzenia zmian w ustawodawstwie krajowym.¹³³

¹³⁰ **Przykłady:**

- decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych (Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008, str. 73);

- decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (Dz. Urz. UE L 210 z 06.08.2008, str. 1).

¹³¹ **Przykłady:**

- decyzja Rady 2002/630/WSiSW z dnia 22 lipca 2002 r. ustanawiająca program ramowy w sprawie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (AGIS) (Dz. Urz. WE L 203 z 01.08.2002, str. 5; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, str. 56);

- decyzja Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. WE L 63 z 06.03.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 197).

¹³² **Przykład:**

- decyzja Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. WE L 63 z 06.03.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 197) w art. 42 stanowi, że „jeśli to konieczne, Państwa Członkowskie dostosowują swoje prawo krajowe do niniejszej decyzji przy pierwszej okazji i nie później niż dnia 6 września 2003 r.”.

¹³³ **Przykład:** na podstawie decyzji Rady 2002/642/WSiSW z dnia 17 października 2000 r. dotyczącej uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego Państw Członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji (Dz. Urz. WE L 271 z 24.10.2000, str. 4; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 15) państwa członkowskie utworzyły ramy do współpracy w celu wspierania działań swoich jednostek

(156) W niektórych przypadkach decyzje mogą być stosowane bezpośrednio. Sprawne funkcjonowanie instytucji tworzonych na mocy decyzji może jednak wymagać ustanowienia w prawie krajowym przejrzystych reguł zgodnych z zasadą pewności prawa.¹³⁴

(157) Na zasadzie wyjątku niektóre decyzje zezwalają państwom członkowskim UE na tymczasowe zawieszenie stosowania pewnych przepisów w określonym terminie na podstawie oświadczenia w sprawie braku zgodności prawa krajowego z decyzją. Niezłożenie stosownego oświadczenia w podanym terminie oraz zachowanie niezgodnych przepisów prawa krajowego po terminie transpozycji oznacza naruszenie przez dane państwo decyzji (a tym samym TUE). Niezależnie od złożenia oświadczenia o braku zgodności państwo musi podjąć działania dostosowawcze.¹³⁵

(158) Niektóre decyzje Rady UE zawierają upoważnienie dla Komisji do przyjęcia kolejnych decyzji w ramach tzw. procedur komitologicznych. Takie decyzje Komisji nie mają jednoznacznej podstawy prawnej w art. 34 TUE (art. 34 ust. 2 lit. c) TUE stanowi, że środki wykonawcze do decyzji przyjmuje Rada).¹³⁶ Decyzje tego rodzaju są jednak wiążące również dla państw członkowskich – ich moc wiążąca wynika przede wszystkim z „decyzji-matki”. Nie muszą one wymagać wykonania w prawie krajowym, chociaż nie można tego wykluczyć.¹³⁷

wywiadu finansowego. Zgodnie z art. 9 ust. 2 decyzji, „Państwa Członkowskie zapewniają, że będą posiadały pełną możliwość współpracy zgodnie z przepisami niniejszej decyzji [...]”.

¹³⁴ **Przykład:** decyzja Rady 2002/187/WSiSW ustanawiająca Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. WE L 63 z 06.03.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 197) określa m.in. zadania Eurojust, jego skład i kompetencje Kolegium Eurojust, zasady ochrony danych osobowych i in. Ustanowienie formalnych zasad delegowania przedstawicieli polskich do pracy w organach międzynarodowych (w tym w Eurojust) wymagało nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 7, poz. 39) (zob. art. 77 § 3a ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz art. 50 ust. 2a ustawy o prokuraturze).

¹³⁵ **Przykład:** art. 41 ust. 2 decyzji Rady 2002/187/WSiSW z dnia 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością (Dz. Urz. WE L 63 z 06.03.2002, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 4, str. 197).

¹³⁶ **Przykład:** decyzja Komisji 2008/334/WSiSW z 4 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia podręcznika SIRENE i innych środków wykonawczych dla Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz. Urz. UE L 123 z 08.05.2008, str. 39). Decyzja ta została przyjęta na podstawie decyzji Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz. Urz. UE L 205 z 07.08.2007, str. 63), która w art. 67 przewiduje udział komitetu regulacyjnego w procesie decyzyjnym Komisji.

¹³⁷ **Przykład:** podręcznik SIRENE, który znajduje się w załączniku do decyzji Komisji 2008/334/WSiSW z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie przyjęcia podręcznika SIRENE i innych środków wykonawczych dla Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz. Urz. UE L 123 z 08.05.2008, str. 39) powinien być ważnym narzędziem dla pracowników SIRENE w ich codziennej pracy związanej z SIS II. Powinien także

7.4.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(159) Nie ma ogólnej zasady, skierowanej do wszystkich państw członkowskich UE, określającej, które postanowienia decyzji, w jaki sposób i w jakim zakresie winny być wykonane w prawie krajowym. Do państw członkowskich należy zbadanie własnego prawa krajowego w celu wskazania ewentualnych problemów związanych z wykonaniem decyzji oraz podjęcie niezbędnych środków (również legislacyjnych).

W niektórych przypadkach konieczne jest przyjęcie unijnych przepisów szczególnych, podczas gdy w innych może wystarczyć dostosowanie pewnych przepisów prawa krajowego lub może nie być konieczne podejmowanie jakichkolwiek działań legislacyjnych.

(160) Wykonanie decyzji ma jednak charakter o tyle szczególny, że oprócz działań legislacyjnych istotne znaczenie mają również dostosowania na poziomie operacyjnym. Nawet jeśli prawo krajowe jest zgodne z decyzją Rady UE, mogą występować praktyczne problemy techniczne, których rozwiązanie jest konieczne do właściwego wykonania decyzji.

(161) Legislador krajowy powinien brać pod uwagę zwłaszcza:

- potrzebę wydania aktów prawa krajowego, które służą określeniu właściwości organów krajowych, odpowiedzialnych za wykonanie decyzji;
- dostosowanie przepisów prawa krajowego w taki sposób, aby stworzony został jednoznaczny i przejrzysty, zwłaszcza dla jednostki, stan prawny gwarantujący pewność prawa;
- fakt, że wykonanie decyzji nie może być ograniczone aktami prawa krajowego.

7.5. Konwencje zawierane na podstawie art. 34 ust. 2 lit. d) TUE

pełnić funkcję praktycznego informatora i ułatwiać działanie całego biura SIRENE. Decyzja jednak nie stanowi wprost o konieczności dostosowania prawa krajowego, a zatem może być ona stosowana bezpośrednio.

7.5.1. Definicja i zakres mocy wiążącej

(162) Zgodnie z art. 34 ust. 2 lit. d) UE Rada UE może sporządzać konwencje, których przyjęcie zaleca państwom członkowskim UE zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Państwa powinny wszcząć właściwe procedury w terminie ustalonym przez Radę UE¹³⁸.

(163) Jeżeli konwencje te nie stanowią inaczej, wchodzi one w życie po ich przyjęciu przez co najmniej połowę państw członkowskich UE w tych państwach. Dla procedury zawierania konwencji charakterystyczne jest przyjmowanie przez Radę UE aktu (po wynegocjowaniu tekstu umowy) informującego o podpisaniu konwencji i zalecającego państwom związanie się nią. Do konwencji przyjmowane są również protokoły dodatkowe. Stanowią one integralną część konwencji¹³⁹.

(164) Konwencje co do zasady mogą regulować te same sprawy, które mogą być przedmiotem innych aktów prawnych, w tym decyzji ramowych.

„Ani w art. 34 ust. 2 TUE, ani w żadnym innym postanowieniu tytułu VI TUE nie dokonano rozróżnienia co do rodzajów aktów, jakie mogą zostać przyjęte w zależności od materii, której dotyczy wspólne działanie w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych.

Artykuł 34 ust. 2 TUE nie wprowadza także hierarchii poszczególnych instrumentów wymienionych w tym postanowieniu, a zatem nie jest wykluczone, że Rada może dokonywać wyboru między kilkoma instrumentami w celu uregulowania jednej dziedziny z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z natury wybranego aktu.”¹⁴⁰

(165) Z drugiej strony późniejsze decyzje ramowe mogą zastępować wcześniejsze postanowienia konwencji.

¹³⁸ **Przykłady:**

- Konwencja o pomocy prawnej w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, sporządzona w Brukseli dnia 29 maja 2000 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950);

- Konwencja o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, sporządzona w Brukseli 26 lipca 1995 r. (Dz. Urz. WE C 316 z 27.11.1996, str. 49).

¹³⁹ **Przykłady:**

- Protokół do Konwencji o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich z dnia 26 lipca 1995 r., sporządzony w Dublinie dnia 27 września 1996 r. (Dz. Urz. WE C 313 z 23.10.1996, str. 2; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne. rozdz. 19, t. 8, str. 86).

- Protokół do Konwencji o pomocy prawnej w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej z dnia 29 maja 2000 r., sporządzony w Luksemburgu dnia 16 października 2001 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 135, poz. 950).

¹⁴⁰ Orzeczenie TSWE z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW* przeciwko *Leden van de Ministerraad*, pkt 36 i 37, *Zb. Orz.* 2007, s. I-03633.

„Wniosku tego nie podważa okoliczność, że zgodnie z art. 31 ust. 1 decyzji ramowej zastępuje ona z dniem 1 stycznia 2004 r. odpowiednie postanowienia wcześniejszych konwencji dotyczących ekstradycji, które zostały wymienione w tym przepisie, wyłącznie w stosunkach między państwami członkowskimi. Jakakolwiek odmienna wykładnia, która nie znajduje poparcia ani w art. 34 ust. 2 UE, ani w żadnym innym postanowieniu traktatu UE, mogłaby pozbawić przyznane Radzie uprawnienie do przyjmowania decyzji ramowych w dziedzinach regulowanych uprzednio przy pomocy konwencji międzynarodowych istoty jego effet utile.”¹⁴¹

(166) Do konwencji zawieranych na podstawie art. 34 TUE państwa mogą składać zastrzeżenia i deklaracje, zgodnie z regułami prawa międzynarodowego.

7.5.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(167) Legislador krajowy analizując sposób wykonania konwencji powinien brać pod uwagę następujące okoliczności:

- konwencje zawarte na podstawie art. 34 TUE (oraz dołączone do nich protokoły) są umowami międzynarodowymi podlegającymi zasadom prawa międzynarodowego;
- podlegają one, co do zasady, postanowieniom Konstytucji RP dotyczącym umów międzynarodowych; są również objęte przepisami ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹⁴²;
- konwencje wymagają podjęcia działań legislacyjnych, o ile są one niezbędne do wykonania umowy (stosownie do reguł prawa międzynarodowego); postanowienia konwencji mogą być stosowane bezpośrednio, o ile spełniają warunek skutku bezpośredniego;
- w toku wykonania konwencji w prawie krajowym należy mieć na względzie, iż ich stronami są państwa członkowskie UE oraz że konwencje powiązane są z III filarem Unii (zasada lojalności); kontekst ten powinien być brany pod uwagę przy przyjmowaniu krajowych aktów

¹⁴¹ Orzeczenie TSWE z dnia 3 maja 2007 r. w sprawie C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW* przeciwko *Leden van de Ministerraad*, pkt 42, *Zb. Orz.* 2007, s. I-03633.

¹⁴² *Dz. U.* Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

wykonawczych, zwłaszcza jeżeli w przedmiocie regulowanym konwencją wydane zostały akty prawne UE.

7.6. Dorobek Schengen nieobjęty włączeniem do TWE na podstawie Traktatu z Amsterdamu

7.6.1. Pojęcie i wiążący charakter

(168) Ta część dorobku Schengen obejmuje układ podpisany w Schengen 14 czerwca 1985 r., konwencję wykonawczą do tego układu podpisaną 19 czerwca 1990 r. oraz decyzje podjęte na ich podstawie. Zostały one początkowo zawarte przez grupę państw poza ramami prawnymi Wspólnot, podlegały więc wyłącznie regułom prawa międzynarodowego. Na mocy Traktatu z Amsterdamu część dorobku Schengen została włączona do TWE (obecny tytuł IV TWE), natomiast układ i konwencja oraz decyzje podjęte na tej podstawie od czasu wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu zostały – na mocy dołączonego do niego Protokołu nr 2 – włączone „w ramy Unii Europejskiej”, a jego postanowienia mają zastosowanie jedynie wówczas i w zakresie, „w jakim są zgodne z prawem Unii Europejskiej i Wspólnoty”. Zakres tej części dorobku Schengen określa Załącznik dołączony do Protokołu nr 2.

(169) Jeśli chodzi o układ i konwencję, to – pozostając umowami międzynarodowymi – zostały one jednocześnie włączone w ramy UE. Z wyżej powołanych postanowień Protokołu nr 2 wynika również jednoznacznie, że odnosi się do nich zasada lojalnej współpracy.

(170) Układ i konwencja mogą wymagać – w celu ich wykonania – działań legislacyjnych, mogą również zawierać postanowienia skuteczne bezpośrednio (o ile spełniają one kryteria samowykonalności).

„Żadne postanowienie tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej, dotyczącego współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, którego art. 34 i 31 stanowiły podstawę prawną art. 54–58 KWUS, ani układ z Schengen czy sama KWUS nie uzależniają zastosowania art. 54 KWUS od harmonizacji lub co najmniej zbliżenia ustawodawstw karnych państw członkowskich.”¹⁴³

¹⁴³ Orzeczenie TSWE z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawach połączonych C-187/01 i C-385/01 Hüseyin Gözütok i Klaus Brügge, pkt 32, Zb. Orz. 2003, s. I-1345.

7.6.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(171) Polska związała się dorobkiem Schengen na mocy Traktatu akcesyjnego (art. 3 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia). Legislador krajowy powinien w związku z tym brać pod uwagę następujące okoliczności:

- jeżeli wykonanie układu lub konwencji wymaga wydania aktów prawa krajowego, powinny one zostać wydane stosownie do reguł prawa międzynarodowego;
- należy przy tym uwzględniać zasadę lojalnej współpracy (sprecyzowaną w Protokole Schengen) – przyjmowane akty prawa krajowego powinny być zgodne z prawem UE, zwłaszcza z prawem wspólnotowym;
- jeżeli postanowienia układu lub konwencji spełniają kryteria samowykonalności, zastosowanie ma klauzula zawarta w art. 91 ust. 2 Konstytucji RP;
- do aktów przyjmowanych na podstawie układu i konwencji (wymienionych w Załączniku do Protokołu nr 2) w celu rozwijania dorobku Schengen mają zastosowanie wskazania odnoszące się do danego aktu prawnego III filara UE.

8. Umowy zawierane na podstawie art. 24 i art. 38 TUE (w II i III filarze UE)

8.1. Strony umowy i zakres mowy wiążącej

(172) Na podstawie art. 24 i art. 38 TUE Rada UE może zawierać umowy międzynarodowe w dziedzinach objętych odpowiednio II¹⁴⁴ i III¹⁴⁵ filarem Unii. Umowy takie zawierane są w imieniu Unii Europejskiej. Procedurę ich zawierania określa art. 24 TUE.

(173) Umowy zawierane na mocy art. 24 i art. 38 TUE „wiążą instytucje Unii” (art. 24 ust. 6 TUE). Umowy te wiążą również państwa członkowskie, chyba że dane państwo oświadczy, że „musi ono stosować się do wymogów własnej konstytucji” (art. 24 ust. 5 TUE). W takim przypadku pozostałe państwa członkowskie mogą uzgodnić tymczasowe stosowanie umowy (art. 24 ust. 5 TUE).

(174) W związku z postanowieniami art. 24 i art. 38 TUE podkreślono, że postanowienia te oraz „jakiegokolwiek inne umowy zawarte na ich podstawie nie powodują przeniesienia kompetencji państw członkowskich na Unię Europejską”¹⁴⁶.

(175) Z powyższych postanowień TUE wynika, że państwo członkowskie UE może uzależnić związanie się umową zawieraną na podstawie art. 24 i art. 38 TUE od spełnienia warunków określonych we własnej konstytucji (czyli od ratyfikowania umowy).

8.2. Wskazania dla legislatora krajowego

¹⁴⁴ Przykłady umów zawartych w ramach II filara UE:

- Porozumienie między Unią Europejską a byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii w sprawie działania Misji Monitorującej w byłej Jugosłowiańskiej Republice Macedonii z 31 sierpnia 2001 r., niepubl.

- Umowa między Unią Europejską a Organizacją Paktu Północnoatlantyckiego o ochronie informacji z 14 marca 2003 r., niepubl.

¹⁴⁵ Przykłady umów zawartych w ramach III filara UE:

- Umowa o ekstradycji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki, 25 czerwca 2003 r. (Dz. Urz. UE L 181 z 19.07.2003, str. 27; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 19, t. 6, str. 161).

- Umowa pomiędzy Unią Europejską a Republiką Islandii oraz Królestwem Norwegii w sprawie procedury przekazywania osób pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej a Islandią i Norwegią, (Dz. Urz. UE L 292 z 21.10.2006, str. 2).

¹⁴⁶ Deklaracja w sprawie artykułów J.14 i K.10 TUE przyjęta przez Konferencję Międzyrządową w związku z Traktatem z Amsterdamu.

(176) Decyzja w sprawie ewentualnego odwołania się do „wymogów własnej procedury konstytucyjnej” w odniesieniu do umowy, jaką Rada UE zamierza zawrzeć na podstawie art. 24 lub art. 38 TUE, podejmowana jest przy zastosowaniu *per analogiam* postanowień art. 6 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹⁴⁷.

(177) Jeżeli umowa nie wywiera skutków w sferze prawa krajowego, nie jest konieczne odwołanie się do „wymogów własnej procedury konstytucyjnej”. Postanowienia tego rodzaju umowy (zawartej przez Radę UE) nie wywołują skutku bezpośredniego. W celu jej wykonania może być jednak niezbędne wydanie krajowych przepisów wykonawczych. Podstawą takiego zobowiązania w sferze krajowej jest art. 9 Konstytucji RP.

(178) W odniesieniu do ustalenia stanowiska w Radzie UE w sprawie związania się przez Unię taką umową (w stosunku do której nie uznano za konieczne odwołanie się do „wymogów własnej konstytucji”) odpowiednie zastosowanie mają postanowienia ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁴⁸.

(179) Jeżeli umowa może wywierać skutki w sferze prawa krajowego – dotyczy zwłaszcza spraw określonych w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – należy rozważyć odwołanie się w Radzie UE do „wymogów własnej procedury konstytucyjnej” i złożenie stosownego oświadczenia (art. 24 ust. 5 TUE).

W takim przypadku umowa podlega również procedurze ratyfikacyjnej stosownie do art. 89 Konstytucji RP. Postanowienia ustawy o umowach międzynarodowych stosowane są odpowiednio. W ten sposób ratyfikowana umowa może być stosowana bezpośrednio (jeśli jej postanowienia nadają się do takiego stosowania) lub wymaga wydania krajowych przepisów wykonawczych.

(180) W przypadku gdy umowa przewiduje tymczasowe jej stosowanie (tj. stosowanie jeszcze przed jej wejściem w życie), niezbędne może być wydanie krajowych przepisów wykonawczych. Umowa taka nie może być stosowana do podmiotów prywatnych.

¹⁴⁷ Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

¹⁴⁸ Dz. U. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.

9. Zasady przywoływania i odsyłania do aktów prawa Unii Europejskiej

(181) W przypadku przytaczania aktów prawa UE stosuje się odpowiednio przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”¹⁴⁹.

9.1. Przywoływanie i odsyłanie do aktów prawa pierwotnego UE

(182) Traktaty stanowiące Unię Europejską w brzmieniu obecnie obowiązującym powinno się cytować w następujący sposób:

- „Traktat o Unii Europejskiej” – jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „TUE”;
- „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”¹⁵⁰ - jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „TWE”;
- „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej” - jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „TEWEA”;
- „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali”¹⁵¹ - jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „TEWWiS”;
- „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej” (zmieniony na mocy Traktatu z Lizbony Traktat WE, nie wszedł jeszcze w życie) – jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „TFUE”.

¹⁴⁹ Dz. U. Nr 100, poz. 908.

¹⁵⁰ Na mocy Traktatu z Maastricht nazwa „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą” zmieniona została na „Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską”. Jeżeli cytowanie odnosi się do stanu prawnego sprzed tej zmiany – „Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą” cytowany jest jako „Traktat EWG”. Po artykułach stosowany jest skrót „TEWG”.

¹⁵¹ Traktat ten wygaś w dniu 23 lipca 2002 r.

(183) Traktaty rewizyjne powinny się cytować po raz pierwszy w krajowym akcie prawnym z podaniem całej nazwy, daty podpisania i daty wejścia w życie, przy dalszym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym podawana jest nazwa skrócona. Przykłady:¹⁵²

- „Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską i niektóre odnośne akty, podpisany 2 października 1997 r. (wszedł w życie 1 maja 1999 r.)” – przy ponownym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym – „Traktat z Amsterdamu”;
- „Traktat z Nicei zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty, podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)” – przy ponownym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym – „Traktat z Nicei”;
- „Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r.¹⁵³” – przy ponownym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym – „Traktat z Lizbony”;

(184) Traktat akcesyjny, podpisany 16 kwietnia 2003 r.¹⁵⁴, powinno się cytować po raz pierwszy w pełnej nazwie:

„Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką

¹⁵² Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, ale w przypadku konieczności powoływania się na niego w dokumentach urzędowych po raz pierwszy zaleca się stosowanie pełnej nazwy wraz z datą podpisania - „Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29 października 2004 r.”, a przy ponownym cytowaniu powoływanie nazwy skróconej – „Traktat konstytucyjny”.

¹⁵³ Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, str. 1. W dniu oddania niniejszych „Wytocznych ...” do druku procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony nie została zakończona.

¹⁵⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r.”

a następnie w formie skróconej jako:

„Traktat dotyczący przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE”;

(185) „Akt dotyczący warunków przystąpienia” powinno się cytować po raz pierwszy w pełnym brzmieniu:

- „Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”,

a następnie w formie skróconej jako:

„Akt dotyczący warunków przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE”;

- „Akt końcowy” dołączony do Traktatu akcesyjnego cytowany jest jako:

„Akt końcowy związany z Traktatem dotyczącym przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do UE”;

(186) Traktat akcesyjny, podpisany 25 kwietnia 2005 r.¹⁵⁵, powinno się cytować po raz pierwszy jako:

¹⁵⁵ Dz. Urz. UE L 157 z 21.06.2005, str. 11.

„Traktat między Królestwem Belgii, Republiką Czeską, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Bułgarii oraz Rumunią dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej”;

a następnie w formie skróconej:

„Traktat dotyczący przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do UE”;

(187) „Akt dotyczący warunków przystąpienia” powinno się cytować po raz pierwszy w pełnym brzmieniu:

- „Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”

a następnie w formie skróconej jako:

„Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do UE”;

- „Akt końcowy” dołączony do Traktatu akcesyjnego cytowany jest jako:

„Akt końcowy związany z Traktatem dotyczącym przystąpienia Bułgarii i Rumunii do UE”;

(188) Numeracja artykułów w traktatach stanowiących UE powoływana jest następująco:

- w przypadku odesłania do obecnego stanu prawnego (traktaty stanowiące UE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Nicei) powoływane są artykuły w numeracji zawartej w tekstach jednolitych traktatów;
- jeżeli zachodzi konieczność odesłania do tekstów traktatów z przeszłości (kiedy była inna numeracja), należy stosować następujące rozwiązanie:
 - „art. X (dawny art. Y)” – jeżeli przy powoływaniu obecnie wiążącej numeracji zachodzi konieczność nawiązania do numeracji obowiązującej w przeszłości;
 - „art. Y (obecny art. X)” – jeżeli przy powołaniu numeracji obowiązującej w przeszłości zachodzi konieczność nawiązania do obecnie wiążącej numeracji;
- jeżeli jest to konieczne, odesłanie do numeracji obowiązującej w przeszłości należy sprecyzować:
 - „dawny art. Y TUE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Amsterdamu”;
 - „dawny art. Y TWE w brzmieniu nadanym przez Traktat z Maastricht”¹⁵⁶.

9.2. Przywoływanie i odsyłanie do aktów prawa pochodnego UE

9.2.1. Metoda przywoływania i odsyłania do aktów prawa pochodnego UE

(189) Przy cytowaniu aktu wspólnotowego prawa pochodnego podawane są nazwy instytucji, które akt wydały, pełna nazwa aktu oraz dokładna data jego uchwalenia¹⁵⁷:

¹⁵⁶ Należy mieć na uwadze, że Traktat z Amsterdamu wprowadził nową numerację artykułów, pozostawiając jednocześnie w nawiasach numerację poprzednią (zob. art. 12 Traktatu z Amsterdamu). Wprowadzona „podwójna” numeracja miała charakter wiążący. Od wejścia w życie Traktatu z Nicei obowiązuje jednolita numeracja artykułów w TUE, TWE i TEWEA.

Przykład:

- dyrektywa 98/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. zmieniająca dyrektywę 93/38/EWG w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji;
- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, z podaniem w obu przypadkach źródła z Dziennika Urzędowego (zob. pkt 193-198).

9.2.2. Wielokrotne przywoływanie i odsyłanie do tego samego aktu prawnego UE w akcie prawa krajowego

(190) W przypadku pierwotnego przywołania w treści aktu prawa krajowego aktu prawa UE stosuje się wskazanie z pkt 188:

„dyrektywa 92/49/EWG Rady z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie oraz zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie), Dz. Urz. WE L 228 z 11.08.1992, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 6, t. 1, str. 346)”.

Następnie, gdy konieczne jest ponowne odesłanie w dalszej części aktu prawa krajowego do aktu prawa UE, możliwe jest:

- wprowadzenie skrótu i umieszczenie w słowniczku aktu¹⁵⁷;
- stosowanie powszechnie przyjętego jego określenia:

¹⁵⁷ W przypadku korzystania ze strony Eur-lex należy pamiętać, że do tytułu aktu prawa wspólnotowego, który trzeba przytoczyć, nie należy dopisek: wersja przekształcona, wersja skodyfikowana, wersja ujednolicona.

¹⁵⁸ Na przykład w art. 4 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. Prawo celne (Dz. U. Nr 68, poz. 622, z późn. zm.): „4) Rozporządzenie Wykonawcze - rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 r. ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. WE L 253 z 11.10.1993), ostatnio zmienione rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1335/2003 z dnia 25 lipca 2003 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 187 z 26.07.2003)”.

„trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie”.

(191) W przypadku braku powszechnie przyjętego określenia aktu prawa UE lub braku zdefiniowania nazwy skróconej w słowniczku aktu prawa krajowego powołanie może mieć następującą formę:

- dyrektywa 98/4/WE;
- rozporządzenie (WE) nr 883/2004.

9.2.3. Przywoływanie i odsyłanie do aktu prawnego UE, który został zmieniony

(192) W przypadku gdy zachodzi konieczność odesłania w jednostce redakcyjnej aktu prawnego do aktu prawa UE, który podlegał nowelizacjom, należy przywołać jego pełny tytuł oraz miejsce pierwotnej publikacji oraz – jeśli występuje – miejsce publikacji polskiego wydania specjalnego Dziennika Urzędowego UE, a następnie dodać dopisek „z późn. zm.” oraz odnośnik, w którym zostaną wskazane miejsca publikacji wszystkich kolejnych zmian pierwotnego tekstu aktu prawa UE.

Wyjątek dotyczy sytuacji, gdy akt prawa UE został zmieniony tylko raz. Wówczas, po przywołaniu jego pełnego tytułu oraz miejsca pierwotnej publikacji, zamiast dodania dopisku „z późn. zm.”, wystarczające jest podanie, iż chodzi o akt „w brzmieniu” i przywołać tytuł oraz miejsce publikacji aktu nowelizującego.

Przykład:

„Ilekoć w rozporządzeniu jest mowa o przedsiębiorcy małym lub średnim, należy przez to rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu art. 2 załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 70/2001 z dnia 12 stycznia 2001 r. w sprawie zastosowania art. 87 i 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy państwa dla małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 10 z 13.01.2001, str. 33; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 2, str. 141), w brzmieniu nadanym rozporządzeniem Komisji (WE) nr 364/2004 z dnia 25 lutego 2004 r. zmieniającym rozporządzenie Komisji (WE) nr 70/2001 i rozszerzającym jego zakres w celu włączenia pomocy dla badań i rozwoju (Dz. Urz. UE L 63 z 28.02.2004, str. 22; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 8, t. 3, str. 64).”¹⁵⁹

¹⁵⁹ § 1a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 2006 r. w sprawie udzielania wsparcia nowej inwestycji z Funduszu Strefowego (Dz. U. Nr 59, poz. 409, z późn. zm.).

(193) W „Wytycznych ...” z 2003 r. w przypadku odsyłania do aktu prawa UE, który został zmieniony, przy cytowaniu rekomendowano formułę „(...) ostatnio zmieniony (...)”;

Przykład:

„Niniejsza ustawa dokonuje częściowego wdrożenia dyrektywy Komisji 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz. Urz. WE L 195 z 29.07.1980) ostatnio zmieniona przez dyrektywę 2000/52/WE (Dz. Urz. WE L 193 z 29.07.2000).”¹⁶⁰

(194) Z kolei ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 października 2005 r. w sprawie sposobu przytaczania miejsca ogłoszenia wspólnotowych aktów prawnych, do których odsyła się w krajowych aktach prawnych¹⁶¹, zawiera wskazanie, że należy się odwołać wyłącznie do miejsca ogłoszenia pierwotnego aktu prawnego z dopiskiem „z późn. zm.”.

(195) Wydaje się jednak, że dopiero zaproponowane w pkt 192 rozwiązanie odpowiada w pełni zasadzie pewności prawa, tj. gwarantuje jednostce pewność co do przysługujących jej praw i nałożonych na nią obowiązków.

Zastosowanie takiego rozwiązania wiąże się z koniecznością nowelizacji krajowego aktu prawnego, jeżeli nastąpiła zmiana aktu prawa UE, do którego on odsyła, nawet w sytuacji gdy nie wiąże się ona z potrzebą nowelizacji krajowego aktu. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji wydaje się dopuszczalne zaniechanie nowelizacji mającej na celu tylko uzupełnienie przepisu o wskazanie kolejnej zmiany aktu prawa UE, jeżeli jego nowelizacja merytorycznie nic nie zmieniła w zakresie objętym przedmiotem krajowego aktu prawnego.

9.2.4. Zasady wskazywania miejsca publikacji aktów prawa UE

(196) Poprzednią nazwę Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich oznacza się skrótem:

¹⁶⁰ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.), odnośnik nr 1 do tytułu ustawy. Uwaga do przykładu: powinna być podana strona Dziennika Urzędowego WE.

¹⁶¹ M.P. Nr 64, poz. 890.

- Dz. Urz. WE – z kropkami po Dz i Urz oraz ze spacją między nimi, następnie spacja przed WE.

(197) Pełna forma powoływania Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich – przykład:

Dz. Urz. WE L 337 z 04.12.1999, str. 23.

(198) Oznaczenie strony odnosi się do pierwszej strony powoływanego aktu prawnego, również wówczas gdy powoływane postanowienie znajduje się na kolejnych stronach.

(199) Na mocy art. 2 pkt 38 Traktatu z Nicei zmieniło się brzmienie art. 254 TWE. Od jego wejścia w życie 1 lutego 2003 r. Dziennik Urzędowy nosi nazwę:

- Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej;
- forma powoływania: Dz. Urz. UE – z kropkami po Dz i Urz oraz ze spacją między nimi, następnie spacją przed UE.

(200) Pełna forma powoływania Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej – przykład:

Dz. Urz. UE L 455 z 10.08.2008, str. 58.

(201) Ponieważ prace nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego przepisów zapewniających wykonanie prawa wspólnotowego były prowadzone również przed dniem akcesji, a stosowne akty prawne UE nie były wówczas publikowane w języku polskim w Dzienniku Urzędowym UE, w tekstach polskich aktów posługiwano się m.in. formułą:

„Dane dotyczące ogłoszenia aktów prawa Unii Europejskiej, zamieszczone w niniejszej ustawie - z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w

Unii Europejskiej - dotyczą ogłoszenia tych aktów w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej - wydanie specjalne”.¹⁶²

W czerwcu 2006 r.¹⁶³ proces publikacji polskiego wydania specjalnego Dziennika Urzędowego UE został zakończony i, według oświadczeń instytucji Wspólnoty, wszystkie akty prawne UE przyjęte przed przystąpieniem Polski do UE zostały opublikowane w języku polskim. Publikator polskiego wydania specjalnego Dziennika Urzędowego UE należy wskazać po uprzednim wskazaniu miejsca pierwotnej publikacji aktu (zob. pkt 80):

Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 4, t. 1, str. 24.

¹⁶² Taka formuła znajduje się w ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 99, poz. 693, z późn. zm.).

¹⁶³ Zgodnie z oficjalnym komunikatem prasowym wydanym przez Komisję publikacja wydania specjalnego w 9 nowych językach urzędowych UE zakończyła się w marcu 2006 r., w rzeczywistości miało to miejsce 3 miesiące później. Niemniej nadal można spotkać pojedyncze akty prawa UE, które nie znalazły się w polskim wydaniu specjalnym.

10. Odesłania do orzecznictwa sądów wspólnotowych

(202) Jak wskazano w pkt 7-9, orzeczenia sądów wspólnotowych - Trybunału Sprawiedliwości WE i Sądu Pierwszej Instancji - mają istotne znaczenie dla stosowania prawa UE i zapewnienia jego efektywności w prawie krajowym państw członkowskich. Interpretacja prawa wspólnotowego (oraz aktów prawnych w III filarze UE) dokonana przez TSWE jest wiążąca (zob. pkt 7).

(203) Z tego względu może zachodzić konieczność odesłania w akcie prawa krajowego do wyroków sądów wspólnotowych.¹⁶⁴

(204) Odesłanie do wyroków sądów wspólnotowych powinno mieć charakter tzw. odesłania konkretnego, tj. przywoływać określony wyrok, ze wskazaniem na numer boczny akapitu wyroku bądź numer punktu sentencji (która z reguły ma odrębną numerację).¹⁶⁵

(205) Odwołując się po raz pierwszy do wyroku, należy podać jego pełną nazwę, natomiast przy ponownym powołaniu w tym samym akcie prawa krajowego należy podać nazwę skróconą.

(206) Przykłady cytowania wyroków sądów wspólnotowych:

Przykład wyroku Trybunału Sprawiedliwości WE:

¹⁶⁴ Na przykład ustawa z dnia 9 maja 2008 r. o zwrocie nadpłaty w podatku akcyzowym zapłaconym z tytułu nabycia wewnątrzwspólnotowego albo importu samochodu osobowego (Dz. U. Nr 118, poz. 745) została uchwalona w celu usunięcia niezgodności art. 75 ust. 1 w zw. z art. 82 ust. 3 i art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 29, poz. 257, z późn. zm.) z art. 28 TWE. W ustawie tej należało ustalić m.in. termin na złożenie przez osobę, która sprowadziła samochód z innego państwa członkowskiego UE, wniosku o zwrot nadpłaty podatku akcyzowego, którego wysokość i sposób obliczania zostały pośrednio uznane za niezgodne z prawem wspólnotowym w wyniku orzeczenia z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 Brzeziński. W ustawie przyjęto, że termin wznowienia postępowania zacznie biec w dniu opublikowania sentencji wyroku TSWE w Dzienniku Urzędowym UE. Chociaż wyroki Trybunału stają się wiążące w dniu ich wydania, przyjęto, że ustalenie rozpoczęcia terminu dopiero w dniu publikacji sentencji – co następuje po kilku tygodniach od wydania wyroku – akurat w omawianym przypadku będzie dla podatnika korzystniejsze.

„Artykuł 4

W przypadku żądania strony o wznowienie postępowania w związku z orzeczeniem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05 (Dz. Urz. UE C 56 z 10.03.2007, str. 6) termin, o którym mowa w art. 241 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.), liczy się od dnia następującego po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy.”

¹⁶⁵ Należy jednak mieć na uwadze, że w pierwszych latach działalności TSWE orzeczenia nie miały numerowanych akapitów.

- **nazwa pełna wyroku:**

„wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 16 czerwca 2005 r. w sprawie C-105/03 Postępowanie karne przeciwko Marii Pupino (Zb. Orz. 2005, s. I-5285)”¹⁶⁶;

- **nazwa skrócona wyroku:**

„wyrok w sprawie C-105/03 Pupino”¹⁶⁷.

Przykład wyroku Sądu Pierwszej Instancji:

- **nazwa pełna wyroku:**

„wyrok Sądu Pierwszej Instancji z dnia 21 września 2005 r. w sprawie T-306/01 Ahmed Ali Yusuf i Al. Barakaat International Foundation przeciwko Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich (Zb. Orz. 2005, s. II-3533)”;

- **nazwa skrócona wyroku:**

„wyrok w sprawie T-306/01 Yusuf i Al. Barakaat International Foundation/Rada i Komisja”.

(207) W aktach prawa krajowego nie należy się odwoływać do tekstów wyroków opublikowanych jedynie w internetowych bazach danych, ponieważ ogłoszone w ten sposób teksty wyroków nie mają charakteru oficjalnego, a ich tekst może się zmienić. W krajowych aktach prawnych należy się odwoływać jedynie do wyroków ogłoszonych w „Zbiorze Orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji” albo do sentencji wyroku zamieszczonej w Dzienniku Urzędowym UE serii C (zob. przypis 164),

skrót „Zb. Orz.”

(208) Nazwy sądów wspólnotowych należy powoływać w następujący sposób:

- Trybunał jako:

„Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich”

¹⁶⁶ Należy pamiętać, że do chwili rozpoczęcia działalności przez SPI wyroki TSWE w sygnaturze nie miały litery C. Oznacza to, że wyroki spraw zarejestrowanych przed październikiem 1989 r. mają w sygnaturze tylko numer, np. 88/67.

¹⁶⁷ Wskazane jest posługiwanie się skrótem nazwy sprawy przyjętym przez TSWE na stronie www.curia.eu.int.

w formie skróconej:

„Trybunał Sprawiedliwości WE”

- Sąd Pierwszej Instancji jako:

„Sąd Pierwszej Instancji”

- Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej jako

„Sąd do spraw Służby Publicznej UE”

w formie skróconej

„Sąd ds. Służby Publicznej UE”.

11. Odesłania do dokumentów UE niemających mocy wiążącej

(209) Artykuł 249 TWE wymienia w akapicie piątym „zalecenia” i „opinie” jako akty niemające „mocy wiążącej”. Niemniej mogą one wywierać skutki prawne.

„(...) sądy krajowe są zobowiązane do wzięcia pod uwagę zaleceń w celu rozstrzygnięcia sporów im przedstawionych, w szczególności gdy rzucają one światło na interpretację środków krajowych przyjętych w celu implementowania ich lub gdy mają na celu uzupełnienie wiążących postanowień Wspólnoty”.¹⁶⁸

(210) Oprócz zaleceń i opinii są również inne akty nieformalne, m.in. komunikaty, obwieszczenia, wytyczne, podręczniki. Niektóre z nich mają istotne znaczenie praktyczne (na przykład obwieszczenia i komunikaty Komisji w dziedzinie reguł konkurencji), niektóre mogą wywoływać skutki prawne. Musi to być oceniane indywidualnie, z uwzględnieniem treści danego aktu, jego przedmiotu i celu.

(211) W szczególnie uzasadnionych przypadkach w krajowych aktach normatywnych możliwe jest odesłanie do aktów nieformalnych organów UE, o ile jest to niezbędne do zagwarantowania efektywności prawa UE w polskim prawie krajowym oraz – z drugiej strony – o ile jest to konieczne z punktu widzenia zasady pewności prawa.¹⁶⁹ W tego rodzaju sytuacjach zaleca się

¹⁶⁸ Orzeczenie TSWE z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie 322/88 Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles, Zb. Orz. 1989, s. 4407.

¹⁶⁹ Przykłady:

ustawa z dnia 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271) stanowi w art. 2 pkt 29, że:

„29) produktem leczniczym homeopatycznym - jest produkt leczniczy wytworzony z homeopatycznych substancji pierwotnych lub ich mieszanin, zgodnie z homeopatyczną procedurą wytwarzania opisaną w Farmakopei Europejskiej lub, w przypadku braku takiego opisu, w farmakopeach oficjalnie uznanych przez państwa członkowskie Unii Europejskiej lub państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym”

oraz w art. 10 ust. 9:

„9. Minister właściwy do spraw zdrowia określi, w drodze rozporządzenia, sposób badania czytelności ulotki oraz kryteria dla raportu z tego badania, uwzględniając wytyczne Wspólnoty Europejskiej”;

ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 234, poz. 1694, z późn. zm.) stanowi w art. 39, że:

„Art. 39.1. Wydanie wizy jednolitej w przypadkach określonych przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. 17 ust. 2 Konwencji Wykonawczej Schengen wymaga uzyskania zgody Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców działającego jako centralny organ wizowy.

2. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców konsultuje możliwość wyrażenia zgody na wydanie wizy jednolitej:

1) w przypadkach określonych w załączniku 5A do Wspólnych Instrukcji Konsularnych dla misji dyplomatycznych i urzędów konsularnych dotyczących wiz (Dz. Urz. UE C 326 z 22.12.2005, str. 1), zwanych dalej „Wspólnymi Instrukcjami Konsularnymi”.

zobowiązanie właściwych organów do urzędowego podawania do wiadomości odpowiednich dokumentów.¹⁷⁰

(212) W przypadku odsyłania w postanowieniach dyrektyw do standardów opracowywanych przez europejskie lub międzynarodowe instytucje standaryzacyjne¹⁷¹ wskazane jest wprowadzenie treści standardu (normy) do krajowego aktu prawnego. Z uwagi na techniczny charakter, a także znaczną objętość, w praktyce zawiera się je w aktach wykonawczych lub w załącznikach do tych aktów. W przypadku gdyby norma, której stosowanie nakazuje dyrektywa, została zastąpiona w czasie, który przewiduje ona na zakończenie okresu transpozycji, inną normą, to w krajowym akcie prawnym dopuszczalne jest odesłanie do tej nowej normy lub jej wprowadzenie.

¹⁷⁰ Należy podkreślić, że powyższe sugestie, choć stosowane w praktyce i uzasadnione względami praktycznymi, budzą wątpliwości z punktu widzenia obowiązujących standardów konstytucyjnych. Trybunałowi Konstytucyjnemu nie została przedstawiona do rozstrzygnięcia kwestia naruszenia zasady pewności prawa w sytuacji konieczności zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu. W zależności od brzmienia postanowienia wspólnotowego aktu prawnego, w którym został nałożony obowiązek brania pod uwagę lub stosowania dokumentu niemającego mocy wiążącej, z uwagi na pryncypialne stanowisko Komisji należy się liczyć z wszczęciem postępowania skargowego. Co do zasady akty „prawa miękkiego” stanowią głównie instrument wykładni prawa, m.in. doprecyzowujący przepisy mające charakter wiążący. Na przykład wytyczne wskazują m.in., w jaki sposób Komisja będzie w przyszłości oceniać zgodność aktów prawa krajowego transponujących dyrektywy z postanowieniami dyrektyw. Znaczenie aktów prawa miękkiego podkreślał wielokrotnie TSWE, m.in. w orzeczeniach w sprawach C-57/95 Republika Francuska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich (wyrok z dnia 20 marca 1997 r., Zb. Orz. 1997, s. I-1627) i 322/88 Salvatore Grimaldi przeciwko Fonds des maladies professionnelles (wyrok z dnia 13 grudnia 1989 r., Zb. Orz. 1989, s. 4407). W orzeczeniu w tej ostatniej sprawie TSWE, omawiając znaczenie zaleceń, rekomendował uwzględnianie tego rodzaju aktów w procesie implementacji dyrektyw, podkreślając, że „środki, o których mowa, nie mogą być [...] uważane za nieposiadające skutku prawnego”. TSWE wypowiedział się także na temat konieczności stosowania wspólnotowych wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i rybołówstwie. Trybunał stwierdził, że wytyczne mają wiążący charakter, wywodząc to z obowiązku „regularnej, okresowej współpracy” pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi UE wynikającego z art. 87 ust. 1 TWE (wyrok z dnia 15 października 1996 r. w sprawie C-311/94 IJssel-Vliet Combinatie BV przeciwko Minister van Economische Zaken, Zb. Orz. 1996, s. I-05023).

¹⁷¹ Przykładem takiej dyrektywy jest dyrektywa 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie dostosowania ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych (Dz. Urz. WE L 194 z 18.07.2001, str. 26, Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 6, str. 147) wdrożona rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie badania zawartości niektórych substancji w dymie papierosowym oraz informacji i ostrzeżeń zamieszczanych na opakowaniach wyrobów tytoniowych (Dz. U. Nr 31, poz. 275, z późn. zm.). Rozporządzenie to nakazuje oznaczanie zawartości substancji szkodliwych dla zdrowia w dymie papierosowym zgodnie z normami PN-ISO 4387 dla substancji smolistych, PN-ISO 10315 dla nikotyny, PN-ISO 8454 dla tlenu węgla.

12. Notyfikacje

(213) Pojęcie notyfikacji ma różne znaczenie w kontekście wykonywania prawa UE przez państwa członkowskie UE. Szczegółowy opis poszczególnych rodzajów notyfikacji wraz z zasadami, które powinien brać pod uwagę legislator, znajduje się w Załączniku do „*Modyfikacji procedury transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego*” (dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 kwietnia 2007 r.).

(213) Nieterminowa notyfikacja, naruszenie procedury notyfikacji lub brak notyfikacji powodują poważne konsekwencje. W szczególności, zaniechania w odniesieniu do wymogu notyfikacji dokonywanej po przyjęciu krajowych aktów prawnych, koniecznych dla wykonania prawa UE, mogą prowadzić do wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie naruszenia zobowiązań traktatowych na podstawie art. 226 TWE. Natomiast w przypadku notyfikacji, do której dokonania państwo członkowskie UE jest zobowiązane w trakcie procesu legislacyjnego, zaniechania mogą skutkować niemożnością stosowania odpowiednich krajowych aktów prawnych oraz koniecznością powtórzenia procesu legislacyjnego.¹⁷²

¹⁷² Zgodnie z orzecznictwem TSWE (wyrok z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94 CIA Security International przeciwko Signalson and Securitem, Zb. Orz. 1996, s. I-2201; wyrok z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 Unilever Italia SpA i central Ford SpA, Zb. Orz. 2000, s. I-7535), akt prawa krajowego ustanowiony z pominięciem obowiązku notyfikacji przepisów technicznych pozostaje w mocy i powinien być stosowany. Jednakże w przypadku powołania się na brak notyfikacji zainteresowany podmiot może się uchylić od negatywnych konsekwencji wynikających z niezastosowania się do przepisów prawa krajowego wydanych z naruszeniem procedury notyfikacyjnej.

13. Akty prawne i inne dokumenty istotne dla legislatora krajowego

(215) W toku prac legislacyjnych nad wykonaniem prawa UE należy m.in. uwzględnić:

- ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁷³
- ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹⁷⁴.
- „Procedurę transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego” (dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 11 października 2005 r.);
- „Modyfikację procedury transpozycji aktów prawnych Unii Europejskiej” wraz z Załącznikiem (dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 kwietnia 2007 r.);
- Zalecenia Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego¹⁷⁵;
- Komunikat Komisji z dnia 5 września 2007 r. Skuteczna Europa – stosowanie prawa wspólnotowego¹⁷⁶.

¹⁷³ Dz. U. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.

¹⁷⁴ Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.

¹⁷⁵ Dz. Urz. UE L 98 z 16.04.2005, str. 47.

¹⁷⁶ KOM(2007)0502 wersja ostateczna.

Uprzejmie prosimy o przekazywanie uwag i komentarzy dotyczących informacji, zaleceń lub przykładów zamieszczonych w "Wytycznych..." na adres: wytyczne@mail.ukie.gov.pl

Wszelkie sugestie zostaną wykorzystane przy okresowych ocenach funkcjonowania "Wytycznych..." oraz do ich ewentualnych modyfikacji.