

Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w prawie polskim

Wytyczne polityki legislacyjnej
i techniki prawodawczej

Wytyczne zostały sporządzone na podstawie
ekspertyzy profesora Jana Barcza przy współpracy
profesor Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz oraz
zaakceptowane przez Urząd Komitetu Integracji
Europejskiej i Rządowe Centrum Legislacji

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej

Warszawa 2003

Wydaje:

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2003

Al. Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa

adres internetowy: *www.ukie.gov.pl*

Opracowanie graficzne: HERITAGE

Skład i łamanie: Jadwiga Mądry

Druk i oprawa: P.P.G.K. S.A.

Zakład Poligrafii - Drukarnia „KART”

ISBN 83-89218-94-7

SPIS TREŚCI

1. Uwagi wstępne	5
2. Prawo pierwotne	8
2.1. Pojęcie prawa pierwotnego	8
2.2. Moc wiążąca prawa pierwotnego	8
2.2.1. Skutek bezpośredni prawa pierwotnego	8
2.2.2. Pierwszeństwo prawa pierwotnego w stosunku do norm prawa krajowego	9
2.3. Zobowiązania ustawodawcy krajowego wynikające z zakresu mocy wiążącej prawa pierwotnego	9
2.4. Wskazania dla legislatora krajowego	11
3. Prawo pochodne	12
3.1. Rozporządzenia	12
3.1.1. Zakaz transformacji specjalnej	12
3.1.2. Zakaz precyzowania treści rozporządzenia	13
3.1.3. Zakaz powtarzania treści rozporządzenia	13
3.1.4. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym	14
3.1.5. Nakaz dostosowania prawa krajowego do rozporządzeń	16
3.2. Dyrektywy	18
3.2.1. Zakres mocy wiążącej dyrektywy	18
3.2.2. Metody transpozycji dyrektywy	19
3.2.3. Treść transpozycji dyrektywy	21
3.2.4. Wskazania dla legislatora krajowego	23
3.3. Decyzje	25
4. Umowy międzynarodowe WE i postanowienia podejmowane na ich podstawie	27
4.1. Skutek bezpośredni postanowień umów międzynarodowych	27
4.2. Skutek bezpośredni uchwał podejmowanych przez organy powołane na podstawie umów międzynarodowych	28
4.3. Wskazania dla legislatora krajowego	28
5. Sankcje i środki przymusu	29
5.1. Wymogi określone prawem wspólnotowym	29
5.2. Wskazania dla legislatora krajowego	31
6. Źródła prawa w II i w III filarze	32

7. Zasady cytowania aktów prawa Unii Europejskiej	34
7.1. Cytowanie aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej	34
7.2. Cytowanie aktów wspólnotowego prawa pochodnego	36
7.2.1. Forma cytowania aktów wspólnotowego prawa pochodnego	36
7.2.2. Wielokrotne cytowanie tego samego wspólnotowego aktu prawnego w tym samym akcie prawa krajowego	37
7.2.3. Cytowanie wspólnotowego aktu prawnego, który uległ zmianie.	37
7.2.4. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej	37

1. Uwagi wstępne¹

(1) Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej sprawi, że Polska będzie zobowiązana do implementacji prawa Unii Europejskiej stosownie do wymagań określonych w traktatach. Podkreśla to art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę UE, stanowiący część składową Traktatu Akcesyjnego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r. w Atenach:

„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 zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”².

(2) W szczególności należy mieć na względzie szczególny reżim dotyczący prawa wspólnotowego (*acquis communautaire*), stosownie do którego akty prawa wspólnotowego mogą wywierać skutek bezpośredni w sferze wewnętrznej państw członkowskich, mając w takim przypadku pierwszeństwo przed prawem krajowym (pierwszeństwo prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego), przy czym szczególne wymogi wobec państw członkowskich w tej mierze zostały określone w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS).

(3) Należy również zwrócić uwagę na utwierdzone w orzecznictwie ETS zasady implementacji prawa wspólnotowego w prawie krajowym państw członkowskich. Należą do nich zwłaszcza³:

- **zasada efektywności** – implementacja polega na doprowadzeniu do zakładanego rezultatu w należyty (odpowiedni) sposób – nie chodzi więc o podejmowanie jakichkolwiek działań, ale o zapewnienie pełnej skuteczności prawu wspólnotowemu; w innym przypadku występuje groźba naruszenia prawa wspólnotowego;

¹ Niniejsze Wytyczne uwzględniają opinię Rady Legislacyjnej „W sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej” (przyjęta 31 stycznia 2003 r.).

² Tekst zamieszczony na stronie internetowej: <http://www1.ukie.gov.pl/uk.nsf/0/>; „Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny – Traktaty stanowiące podstawę Unii – Prawo polskie – dokumenty”, wstęp, wybór i opracowanie J. Barcz i A. Michoński, Warszawa 2003.

³ Patrz C. Mik, „Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki”, Warszawa 2000, s. 659 i nast.

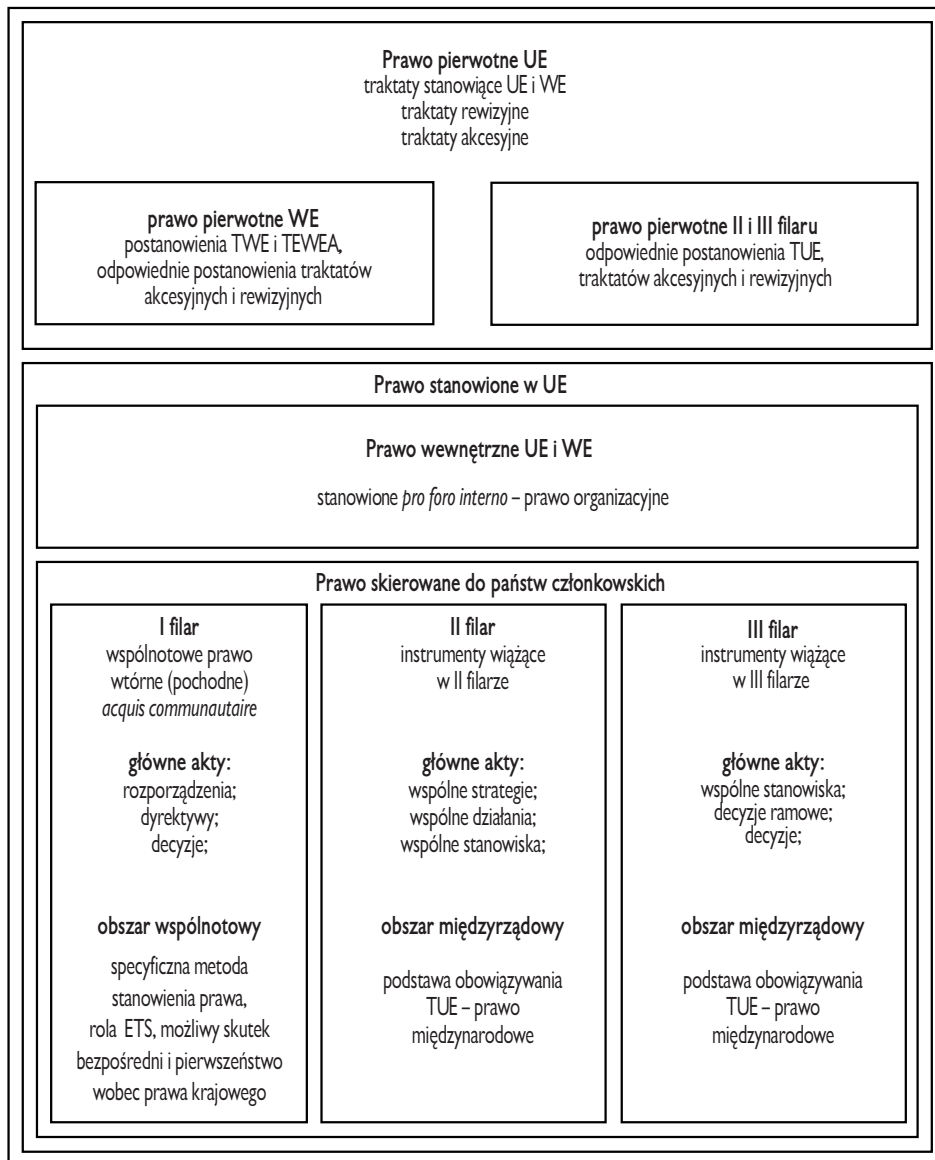
– **zasada równoważności (najwyższego standardu)** – państwa członkowskie muszą podjąć takie działania, które zapewnią normom prawa wspólnotowego skuteczność proceduralną i materialną co najmniej taką, jak odpowiednim normom prawa krajowego.

(4) W niniejszych Wytycznych została podjęta próba „zestawienia” wymogów sformułowanych w orzecznictwie ETS⁴, skierowanych do ustawodawcy krajowego, których spełnienie ma gwarantować skuteczność prawa wspólnotowego oraz pozwoli zachować spójność w stosowaniu prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich⁵. **Przy czym należy brać pod uwagę, że wymogi te w przeważającej mierze nie mają charakteru zaleceń czy niewiążących wskazówek: stanowią one bowiem dla ETS miarodajne kryteria badania zgodności prawa krajowego państw członkowskich z prawem wspólnotowym.**

⁴ Powoływane orzeczenia ETS cytowane są według „Zbioru Orzeczeń ETS” (tłumaczenie: Jan Barcz). O ile powoływane orzeczenie występuje w publikacji – „Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo”, wybór i redakcja W. Czaplński i inni, Warszawa 2002, podane jest tłumaczenie według wymienionej publikacji z podaniem źródła – „Orzecznictwo” i odpowiedniej strony.

⁵ Przy opracowywaniu niniejszych Wytycznych sięgnięto również do praktyki państw członkowskich, w szczególności do „EU-Addendum. Ergänzungen zu den Legistischen Richtlinien 1990 im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft der Republik Österreich zur Europäischen Union (1998)” oraz do doświadczeń polskich, zebranych podczas dotychczasowych prac nad tłumaczeniem *acquis communautaire* (w szczególności dokument UKIE – Departamentu Tłumaczeń „Wskazówki dla tłumaczy aktów prawa Unii Europejskiej, wydanie III, Warszawa 2002).

Prawo Unii Europejskiej



Źródło: „Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe”, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003 (wydanie II), s. 74.

2. Prawo pierwotne

2.1. Pojęcie prawa pierwotnego

(5) Prawo pierwotne UE obejmuje traktaty stanowiące Unię Europejską (traktaty ustanawiające WE, TUE), traktaty rewizyjne (m.in. Jednolity Akt Europejski, Traktat z Maastricht, Traktat z Amsterdamu, Traktat z Nicei), traktaty o przystąpieniu nowych państw, protokoły załączone do wyżej wymienionych traktatów (patrz art. 311 TWE) i ogólne zasady prawa wspólnotowego.

2.2. Moc wiążąca prawa pierwotnego

2.2.1. Skutek bezpośredni prawa pierwotnego

(6) Prawo pierwotne wywołuje **skutek bezpośredni** (tzn. osoby fizyczne i prawne w państwach członkowskich **mogą się bezpośrednio powoływać na normy prawa pierwotnego w postępowaniu przed krajowymi sądami i organami administracji – normy samostosowalne, *self executing***), jeżeli:

- przepis prawa pierwotnego zawiera „**jednoznaczny i nieograniczony** zakaz, zobowiązanie nie tylko do działania, ale i do zaniechania (...), którego wykonanie nie jest uzależnione od wewnętrznego aktu prawa krajowego”;

Orzeczenie ETS w sprawie **26/62 van Gend&Loos**, nr 12, Zb. Orz. 1963, s. 1; Orzecznictwo, s. 33.

- przepis prawa pierwotnego zawiera „**jasne i bezwarunkowe zobowiązanie**”, którego „wykonanie i skuteczność nie wymagają dalszych działań ze strony państw członkowskich”;

Orzeczenie ETS w sprawie **57/65 Lütticke**, nr 5, Zb. Orz. 1966, s. 257.

2.2.2. Pierwszeństwo prawa pierwotnego w stosunku do norm prawa krajowego

(7) Tego rodzaju normy samostosowalne prawa pierwotnego mają – w przypadku konfliktu – **pierwszeństwo** w stosunku do norm prawa krajowego.

„Ze względu na specyficzny charakter prawa stanowionego przez Traktat i wyływającego z niezależnego źródła prawa, żadne normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa, aby nie pozbawić go jego charakteru prawa wspólnotowego i nie podważyć podstaw prawnych samej Wspólnoty”.

Orzeczenie ETS w sprawie **6/64 Flaminio Costa v. ENEL**, Zb. Orz. 1964, s. 585; Orzecznictwo, s. 35.

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

„Prawo wynikające z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa, nie może być z samej swej natury uchylone przez prawo wewnętrzne, 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **11/70 Internationale Handelsgesellschaft**, nr 3, Zb. Orz. 1970, s. 1161; Orzecznictwo, s. 44.

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

(9) Możliwość powoływania się osób fizycznych i prawnych bezpośrednio na postanowienia prawa pierwotnego **stanowi „gwarancje minimum”** i nie jest – jako taka – wystarczająca do zapewnienia nieograniczonego stosowania prawa pierwotnego

Orzeczenie ETS w sprawie **C-120/88 Komisja v. Republika Włoska**, nr 10, Zb. Orz. 1991, s. I-621.

(10) W interesie bezpieczeństwa prawnego – niezależnie od pierwszeństwa prawa pierwotnego – **sprzeczne z prawem pierwotnym przepisy prawa krajowego** muszą być w takim przypadku odpowiednio zmienione (**obowiązek zapewnienia spójności prawa wspólnotowego**), w przeciwnym bowiem razie zachodzi przypadek **naruszenia przepisów Traktatu**. Rozbieżności prowadzą do „niejasności natury rzeczowej” i tym samym osoba uprawniona „**pozostawiona jest w stanie niepewności**” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe.

Orzeczenie ETS w sprawie **168/85 Komisja v. Republika Włoska**, nr 11, Zb. Orz. 1986, s. 2945.

(11) Wszelkie sprzeczności prawa krajowego z prawem pierwotnym muszą być konsekwentnie likwidowane przepisami prawa krajowego, mającymi **co najmniej taką samą rangą co przepis podlegający zmianie**.

Istnienie (jedynie) **praktyki administracyjnej**, odpowiadające prawu pierwotnemu, nie jest wystarczające.

Orzeczenie ETS w sprawie **168/85 Komisja v. Republika Włoska**, nr 13, Zb. Orz. 1986, s. 2945.

(12) Konieczne jest nie tylko uchylene wszystkich przepisów prawa krajowego **obowiązujących w chwili wejścia w życie normy prawa pierwotnego**, lecz również zakazane jest **stanowienie nowych norm krajowych**, sprzecznych z prawem pierwotnym.

„Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów Wspólnoty wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki, że poprzez samo swe wejście w życie uniemożliwiają stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także (...) powodują, iż wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi”.

Orzeczenie ETS w sprawie **106/77 Simmenthal**, nr 17, Zb. Orz. 1978, s. 629; Orzecznictwo, s. 47.

2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

(13) Prawo krajowe państw członkowskich musi **uwzględnić implikacje 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 „gwarancje minimum” skuteczności prawa pierwotnego.

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

(15) Do zapewnienia bezpieczeństwa prawnego **nie wystarcza zamieszczenie w prawie krajowym ogólnej** klauzuli – w brzmieniu:

- ♦ „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”.

(16) Konieczne jest **jednoznaczne uwzględnienie** wymogów prawa pierwotnego w prawie krajowym, z **powołaniem konkretnych przepisów** prawa pierwotnego, czyli stosowanie tzw. odesłania statycznego (por. punkt 32).

3. Prawo pochodne

3.1. Rozporządzenia

(17) „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich” (art. 249 akapit 2 /dawny art. 189 akapit 2/ TWE).

3.1.1. Zakaz transformacji specjalnej

(18) Jeżeli dana dziedzina jest uregulowana w rozporządzeniu, to zasadniczo **kompetencja państw członkowskich do stanowienia prawa w tej dziedzinie wygasa** (wyjątki patrz punkt 25 i n.).

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

Orzeczenie ETS w sprawie **34/73 Variola, nr 10**, Zb. Orz. 1973, s. 981; Orzecznictwo, s. 151.

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

- **nie podlega ono publikacji** w dziennikach urzędowych państw członkowskich;
- w żadnym razie krajowy akt normatywny **nie może uzależniać** stosowania rozporządzenia od jego ogłoszenia w oficjalnym organie promulgacyjnym w danym państwie.

3.1.2. Zakaz precyzowania treści rozporządzenia

(20) Treść rozporządzenia **nie może być precyzowana w przepisach prawa krajowego**. Oznacza to w szczególności:

(21) Zakaz podejmowania przez państwa członkowskie „**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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **40/69 Bollmann**, nr 4, Zb. Orz. 1970, s. 69.

(22) Zakaz dokonywania przez państwa członkowskie „**wiążącej 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 to jedynie czynić przy poszanowaniu postanowień wspólnotowych. W szczególności urzędy poszczególnych państw członkowskich nie mogą ustalać wiążących reguł interpretacji”.

Orzeczenie ETSTS w sprawie **94/77 Fratelli Zerbone**, nr 22-27, Zb. Orz. 1978, s. 99.

3.1.3. Zakaz powtarzania treści rozporządzenia

(23) Zakazane jest zasadniczo **powtarzanie treści rozporządzenia** w przepisach prawa krajowego państw członkowskich (por. punkty 25 i n.).

(24) Dopuszczalne wyjątki, określone w orzecznictwie ETS, ograniczają się do pewnych przypadków **krajowego ustawodawstwa regionalnego**. W przypadku Polski dotyczyć to może prawa miejscowego.

„Jeżeli system wspólnoty producentów nie może rozpocząć działalności jedynie na podstawie prawa wspólnotowego, może być pożądaną – jak zaznaczyła Komisja – zapewnienie współgrania szeregu 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **272/83 Komisja v. Republika Włoska**, nr 27, Zb. Orz. 1985, s. 1057.

3.1.4. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym

(25) Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzenia jest konieczne, gdy **zobowiązanie do wydania takich przepisów zawiera samo rozporządzenie**.

Przykład:

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

– „...Państwa Członkowskie wydadzą konieczne do wykonania niniejszego rozporządzenia ustawy i przepisy administracyjne” (art. 17 ust. 1 rozporządzenia (EWG) nr 3820/85).

– „...Państwa Członkowskie podejmą niezbędne działania, aby... (osiągnąć ściśle nakreślony w rozporządzeniu cel)” (art. 9 rozporządzenia (EWG) nr 3508/92).

(26) Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzenia jest możliwe, gdy rozporządzenie **upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia – w ściśle określonych okolicznościach – regulacji modyfikujących** rozporządzenie, czy nawet **odmiennych** w stosunku do postanowień rozporządzenia.

Przykłady:

- na podstawie art. 8 rozporządzenia (EWG) nr 2603/69 w brzmieniu nadanym przez rozporządzenie (EWG) nr 3918/91 państwo członkowskie może uzależnić wywóz towaru od przedłożenia zgody na wywóz, które udzielane jest według ustalonych przez dane państwo warunków;
- na podstawie akapitu trzeciego preambuły rozporządzenia Rady nr 1108/70, wprowadzającego system księgowy dla wydatków na infrastrukturę w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej, przyznano państwom członkowskim „swobodę w ustalaniu szczegółowych procedur w celu prowadzenia rachunków wydatków infrastrukturalnych”.

(27) Zobowiązanie do podjęcia działań wykonawczych może też **pośrednio wynikać** z rozporządzenia, względnie innego aktu prawa wspólnotowego.

Przykłady:

- art. 10 (dawny art. 5) TWE, w myśl którego: „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. 1 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 671/84 dotyczącego wniosków o finansowanie pomocy przyznawanej przez państwa członkowskie organizacjom producentów w sektorze produktów rybołówstwa, w myśl którego „Państwa Członkowskie przekazują Komisji – wraz z pierwszym wnioskiem o finansowanie – krajowe przepisy wykonawcze i kontrolne oraz instrukcje administracyjne, a także formularze lub wszystkie inne dokumenty administracyjne wdrażanych działań”.

(28) **Możliwe jest** w każdym razie **wydawanie aktów prawa krajowego**, które służą:

1. Określeniu **właściwości organów krajowych**, odpowiedzialnych za wykonanie rozporządzenia:

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

Orzeczenie ETS w sprawie **39/70 Fleischkantor**, nr 4, Zb. Orz. 1971, s. 49 r.; Orzecznictwo, s. 207.

2. Określeniu sankcji na wypadek naruszenia postanowień rozporządzenia:

„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 w celu zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-36,94 Siesse**, nr 20, Zb. Orz. 1995, s. I-3537.

3.1.5. Nakaz dostosowania prawa krajowego do rozporządzeń

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

(30) Podobnie jak w odniesieniu do prawa pierwotnego, **samo działanie państwa zgodne z rozporządzeniem (w tym praktyka administracyjna) nie wystarcza**, bowiem dalsze obowiązywanie przepisów krajowych sprzecznych z rozporządzeniem prowadzi do „**niejasności natury rzeczowej**”, a osoba uprawniona „**pozostawiona jest w stanie niepewności**” co do możliwości powołania się na prawo wspólnotowe.

„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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-307/89 Komisja v. Francja**, nr 13, Zb. Orz. 1991, s. I-2903.

(31) Obowiązek dostosowania przepisów prawa krajowego do rozporządzenia obejmuje nie tylko **zakaz stanowienia nowych przepisów krajowych**

sprzecznych z rozporządzeniem (po wejściu w życie rozporządzenia), lecz również **dostosowania obowiązujących przepisów prawa krajowego do treści rozporządzenia.**

„Według art. 189 akapit 2 (obecny art. 249 akapit 2) 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **43/71 Politi v. Włochy**, nr 9, Zb. Orz. 1971, s. 1039.

(32) Dostosowanie przepisów prawa krajowego do rozporządzenia musi stwarzać w szczególności **jednoznaczny i przejrzysty stan prawny** dla jednostek i **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;**
- celem zapobiegnięcia wystąpienia sprzeczności między ustawodawstwem polskim a rozporządzeniami wspólnotowymi, **nie wystarczy zawarcie w akcie normatywnym ogólnej klauzuli**, iż dana ustawa nie narusza bezpośrednio stosowalnego prawa wspólnotowego:

na przykład – **nie należy stosować klauzul:**

- „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”;

konieczne jest ściśle odsyłanie do konkretnych przepisów rozporządzenia, czyli stosowanie tzw. odesłania statycznego:

- „Do (...) stosuje się przepisy art. (...) rozporządzenia (tytuł rozporządzenia) w brzmieniu (...)”, podając datę wejścia w życie rozporządzenia oraz numer Dziennika Urzędowego UE, w którym zostało ogłoszone.

3.2. Dyrektywy

(33) „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).

3.2.1. Zakres mocy wiążącej dyrektywy

(34) Dyrektywa **wiąże państwa członkowskie** (przepisy końcowe dyrektywy zawierają tzw. **klauzulę wzajemnego powiązania**, określającą jej adresatów – wszystkie lub określone państwa członkowskie).

(35) **Rezultat** określony w dyrektywie musi być osiągnięty przez wskazane w dyrektywie państwa członkowskie **w terminie** nakreślonym w dyrektywie.

(36) W okresie transpozycji wskazane państwa muszą **podejmować działania** na rzecz realizacji dyrektywy i **powstrzymać się od działań**, które mogłyby hamować tę transpozycję.

(37) Jeżeli dyrektywa nie została w przepisany terminie transponowana przez państwo członkowskie lub została transponowana nieprawidłowo, **potencjalny uprawniony może się powołać na przepisy dyrektywy wobec tego państwa**, o ile są one „bezwarunkowe z punktu widzenia treści” i „dostatecznie konkretne”.

„Stosownie do stałego orzecznictwa Trybunału państwo członkowskie, które nie podjęło w nakreślonym terminie działań transponujących wskazanych w dyrektywie, nie może zarzucać jednostce, iż nie wypełniła ona zobowiązań wynikających z dyrektywy. Odpowiednio do tego, jednostka może się powoływać na przepisy dyrektywy w przypadku braku takich działań transponujących, o ile wydają się one bezwarunkowe z punktu widzenia treści i dostatecznie konkretne, w stosunku do wszystkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą; jednostka może się powoływać na przepisy takiej dyrektywy również wówczas, gdy uzasadniają one prawa, na które może się ona skutecznie powoływać wobec państwa”.

Orzeczenie ETS w sprawie C-6/90 i C-9/90 *Francovich i inni*, nr 11, Zb. Orz. 1991, s. I-5357.

(38) Obowiązek transpozycji dyrektywy dotyczy **wszystkich organów władzy publicznej w państwach członkowskich – każdego 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 zmierzzonego 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **14/83 von Colson i Kamann**, nr 26, Zb. Orz. 1984, s. 1891; Orzecznictwo, s. 169.

(39) Sądy krajowe zobowiązane są do interpretacji prawa krajowego zgodnie z zasadą tzw. **wykładni odpowiadającej dyrektywie**.

„(...) 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 akapit trzeci Traktatu”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-106/89 Marleasing**, nr 8, Zb. Orz. 1990, s. I-4135; Orzecznictwo, s. 176.

3.2.2. Metody transpozycji dyrektywy

(40) Artykuł 249 (dawny art. 189) TWE pozostawia co prawda państwom członkowskim **wybór formy środków** służących osiągnięciu rezultatu określonego w dyrektywie, państwo członkowskie musi jednak dokonać transpozycji dyrektywy z uwzględnieniem poniżej wskazanych okoliczności.

(41) Państwo członkowskie dokonujące transpozycji dyrektywy ma swobodę wyznaczania **podziału kompetencji organów krajowych** przy podejmowaniu stosownych działań. Nie może to mieć jednak wpływu na zakres transpozycji i 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-417/99 Komisja v. Królestwo Hiszpanii**, nr 37, Zb. Orz. 2001, s. I-06015.

(42) Państwo członkowskie, dokonując transpozycji dyrektywy, musi kierować się zasadą bezpieczeństwa prawnego i dla transpozycji dyrektywy wydawać **krajowe akty normatywne mające bezwzględnie wiążący charakter** (czego nie należy mylić z aktami powszechnie obowiązującymi).

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

Orzeczenie ETS w sprawie **239/85 Giftmüll, Komisja v. Królestwo Belgii**, nr 7, Zb. Orz. 1986, s. 1661.

(43) W szczególności 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 być bowiem 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 odnośnych praw i obowiązków.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-192/89 Sevince**, nr 13, Zb. Orz. 1990, s. I-3461.

(44) W każdym razie **ranga przepisów krajowych**, na mocy których dokonywana jest transpozycja **powinna być odpowiadająca** randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując obszar analogiczny do objętego 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)”.

Orzeczenie ETS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii, nr 10 i 12, Zb. Orz. 1980, s. 1473; Orzecznictwo, s. 134.

(45) Najpóźniej w terminie określonym w dyrektywie państwo członkowskie musi wydać przepisy konieczne do osiągnięcia określonego w niej rezultatu. Państwo **nie może przy tym powoływać się na okoliczności prawne i faktyczne** – w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe związane z zakresem kompetencji jego organów, aby usprawiedliwiać zwłokę w transpozycji dyrektywy.

„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”.

Orzeczenie ETS w sprawie C-347/97 Komisja v. Królestwo Belgii, nr 15 (odwołanie do ustalonego orzecznictwa ETS), Zb. Orz. 1999, s. I-00309.

3.2.3. Treść transpozycji dyrektywy

(46) Nie w każdym przypadku dla transpozycji dyrektywy niezbędna jest „działalność ustawodawcza” (por. punkt następny), niemniej jednak istnienie w danym państwie **jedynie praktyki administracyjnej odpowiadającej rezultatowi** określone w dyrektywie nie jest wystarczające.

„Jest rzeczą podstawową, że każde państwo członkowskie powinno wykonywać dyrektywę 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”.

Orzeczenie w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii, nr 11, Zb. Orz. 180, s. 1473; Orzecznictwo, s. 134.

Dla prawidłowej transpozycji dyrektywy – „nie jest jednak wystarczająca jedynie odpowiadająca dyrektywie praktyka administracyjna, względnie dopasowanie takiej praktyki”.

Orzeczenie ETS w sprawie **239/85 Komisja v. Królestwo Belgii**, nr 7, Zb. Orz. 1986, s. 3645.

(47) W pewnych przypadkach dla transpozycji dyrektywy wystarczający jest tzw. **kontekst prawny**, czyli **istniejące w danym państwie akty prawa krajowego**, o ile zapewniają one jednoznaczną i precyzyjną transpozycję dyrektywy oraz stwarzają jasną sytuację prawną dla jednostek.

„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 się ograniczyć do ogólnego kontekstu prawnego, o ile zapewnia on w praktyce wystarczająco jasną i precyzyjną realizację dyrektywy. Do 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 sądem krajowym”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-49/00 Komisja v. Republika Włoska**, nr 21 i 22, Zb. Orz. 2001, s. I-08575.

(48) W każdym razie 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-417/99 KE v. Królestwo Hiszpanii**, nr 38 (odwołanie do ustalonego orzecznictwa ETS), Zb. Orz. 2001, s. I-06015.

3.2.4. Wskazania dla legislatora krajowego

(49) Transpozycja dyrektyw powinna być przeprowadzana w drodze **ustaw i rozporządzeń**, przy czym wybór formy aktu normatywnego zależy jest zasadniczo od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim.

(50) Jeżeli przeszkodą dla transpozycji dyrektywy są postanowienia konstytucji państwa członkowskiego, **konieczna jest zmiana konstytucji**.

„(...) 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie 102/79 Komisja v. Królestwo Belgii, nr 15, Zb. Orz. 1980, s. 1473; Orzecznictwo, s. 134.

(51) **Zasadniczą formą transpozycji dyrektywy jest ustawa**. Ustawa może naturalnie przewidywać wydanie odpowiednich aktów wykonawczych.

- Jeżeli dyrektywa odnosi się do dziedziny, która dotychczas **nie była regulowana prawem krajowym** – to w takim przypadku **konieczne jest wydanie ustawy** do jej transpozycji;
- Jeżeli dyrektywa dotyczy **dziedzin już uregulowanych w prawie krajowym**, należy brać pod uwagę zasadniczo następujące możliwości:
 - ♦ jeżeli obowiązująca ustawa jest sprzeczna z dyrektywą, to **ustawa ta musi być zmieniona**;
 - ♦ jeżeli ustawa upoważnia do wydania rozporządzeń wykonawczych (i w tych ramach mieści się treść transpozycji dyrektywy), to wystarczy **zmiana** rozporządzeń wykonawczych lub też **wydanie** stosownych rozporządzeń wykonawczych;
 - ♦ jeżeli istniejący stan prawny odpowiada dyrektywie, to **nie musi być konieczne wydawanie nowych aktów normatywnych** – pod warunkiem, że **obowiązujące unormowanie stwarza jednoznaczny i przejrzysty stan prawny dla zainteresowanych**; w takim przypad-

ku istniejące krajowe akty normatywne, zapewniające transpozycję dyrektywy, **podawane są do wiadomości w formie obwieszczenia.**

(52) W przypadku dziedzin, w których przewidywana jest **stosunkowo częsta zmiana dyrektyw**, możliwe jest wprowadzenie **ustawowego upoważnienia** do regulacji danej dziedziny **rozporządzeniami wykonawczymi**, co umożliwia szybką transpozycję dyrektywy w prawie krajowym w przypadku kolejnych nowelizacji dyrektywy (przyjęcie tego rodzaju rozwiązania jest jednak uzależnione od systemu źródeł prawa państwa członkowskiego).

(53) Okoliczność, że przepisy dyrektywy nadawałyby się do bezpośredniego stosowania w prawie krajowym państw członkowskich, nie zwalnia tych państw z dokonania transpozycji dyrektywy. Natomiast nie zawsze transpozycja musi przybierać formę specjalnych, precyzyjnie odwołujących się do prawa wspólnotowego aktów prawa krajowego. Możliwe jest również odwołanie się do „**ogólnego, prawnego kontekstu**” w danym państwie członkowskim, o ile jednak **gwarantuje on „rzeczywistą i pełną” transpozycję dyrektywy w prawie krajowym.**

(54) Transpozycja dyrektywy powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby **maksymalnie „wpisywała się” w krajowy porządek prawny** i uwzględniała **kulturę prawną** danego państwa członkowskiego. Z tego względu zalecane jest odchodzenie od dosłownego powtarzania przepisów dyrektywy na rzecz **stosowania pojęć ustawodawstwa krajowego**, o ile naturalnie treść dyrektywy zostaje w ten sposób dokładnie oddana.

(55) Niezależnie od wymogu **wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą**, transpozycja dyrektywy w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby **nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy** przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego. Jeżeli postanowienia dyrektywy są wyjątkowo szczegółowe, wówczas **możliwe jest dosłowne przeniesienie** tych postanowień do aktu prawa krajowego.

(56) W szczególnych przypadkach, konkretnie rozpatrywanych, dopuszczalne jest odwołanie do treści dyrektywy poprzez jej przywołanie w treści przypisu do danego artykułu krajowego aktu prawnego. **W szczególności, gdy załącznik do dyrektywy zawiera bardzo szczegółowe lub techniczne informacje, podlegające częstej nowelizacji, możliwe jest dokonanie jego transpozycji do prawa krajowego poprzez zamieszczenie w odpowiednim przepisie ustawy lub aktu wykonawczego odesłania do treści załącznika.**

(57) Z zasady nie można natomiast odwoływać się do dyrektywy w formie załącznika do odnośnego aktu prawa krajowego.

(58) Wskazanie na dyrektywę w krajowym akcie normatywnym transponującym daną dyrektywę:

- w krajowym akcie normatywnym, dokonującym transpozycji dyrektywy, należy wskazać na właściwą dyrektywę; czyni się to poprzez zamieszczenie stosownej informacji w odnośniku do danego krajowego aktu normatywnego (odnośnik umieszczany jest na końcu tytułu aktu normatywnego);

Przykłady treści odnośnika:

♦ „Niniejsza ustawa dokonuje transpozycji następujących dyrektyw Wspólnot Europejskich:

1) ...

2) ...”;

♦ „Na mocy niniejszego rozporządzenia Dyrektywa (...) zostaje transponowana do prawa polskiego”;

- Niezależnie od tego, w spisie treści danego dziennika urzędowego obok tytułu opisanego krajowego aktu normatywnego transponującego dyrektywę **zamieszcza się skrót „UE”**;

na przykład: „Ustawa z dnia ... o .. (UE)“;

3.3. Decyzje

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

(60) 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.

(61) Legislators krajowy musi brać pod uwagę następujące okoliczności:

- wykonywanie decyzji **nie może być ograniczane** aktami prawa krajowego;
- jeżeli decyzja skierowana jest do państwa członkowskiego, **wiąże ona wszystkie jego organy**;
- jeżeli decyzja skierowana jest do państwa członkowskiego oraz nakazuje **wydanie aktu prawa krajowego o charakterze wykonawczym**, to skutek prawny w odniesieniu do niepaństwowych podmiotów prawnych powstaje na podstawie odnośnych aktów prawa krajowego;
- jeżeli decyzja **nie pozostawia państwu członkowskiemu swobody w dziedzinie jej wykonania**, jednostka nabywa prawa i obowiązki na podstawie samej decyzji.

4. Umowy międzynarodowe WE i postanowienia podejmowane na ich podstawie

(62) Stosownie do art. 300 (dawny art. 228) ust.1 TWE WE może zawierać umowy międzynarodowe z „jednym lub większą liczbą państw albo organizacji międzynarodowych”; stosownie do ust. 7 tego artykułu – umowy takie „zawarte zgodnie z warunkami określonymi w niniejszym artykule wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie”.

4.1. Skutek bezpośredni postanowień umów międzynarodowych

(63) W państwach członkowskich istnieje możliwość bezpośredniego powoływania się na postanowienia umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę, o ile postanowienia takie **są sformułowane „bezwarunkowo i wystarczająco jednoznacznie”** (orzeczenie ETS w sprawie Kupferberg – por. dalej); w związku z tym istotne jest, iż skutek bezpośredni postanowień takich umów międzynarodowych **jest objęty wspólnotowym reżimem skutku bezpośredniego**, ze wszelkimi konsekwencjami w odniesieniu do prawa krajowego państw członkowskich:

„(...) 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.

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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **104/81 Kupferberg**, nr 11-14, 23, Zb. Orz. 1983, s. 3641; Orzecznictwo, s. 308.

4.2. Skutek bezpośredni uchwał podejmowanych przez organy powołane na podstawie umów międzynarodowych

(64) Na mocy takiej umowy międzynarodowej mogą zostać powołane organy wyposażone w kompetencję do przyjmowania uchwał wiążących. Uchwały takie są **bezpośrednio stosowalne w państwach członkowskich jedynie wówczas, gdy odpowiednio „spełniają one warunki wymagane w odniesieniu do postanowień umowy”**.

„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 (...). Dlatego 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 sformułowanie 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-192/89 Sevince**, nr 8-11,14,17, Zb. Orz. 1990, s. I-3461; Orzecznictwo, s. 326.

4.3. Wskazania dla legislatora krajowego

(65) Z powyższych okoliczności można wywieść następujące zalecenia w dziedzinie dostosowania prawa krajowego:

- ♦ postanowienia samowykonalne umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnoty **wywierają skutek bezpośredni w rozumieniu prawa wspólnotowego**, a tym samym odpowiednie następstwa w sferze prawa krajowego państw członkowskich;
- ♦ wymóg pewności prawnej i bezpieczeństwa prawnego pociąga za sobą – niezależnie od następstw związanych ze skutkiem bezpośrednim w rozumieniu wspólnotowym – **konieczność uchylecia wszystkich przepisów krajowych sprzecznych z postanowieniami zawartymi przez WE umów międzynarodowych niezależnie od tego, czy mają one charakter samowykonalny, czy też nie;**
- ♦ dostosowanie, o którym mowa, musi nastąpić w drodze aktów prawnych o **randze analogicznej** do aktów prawnych przeznaczonych do uchylecia.

5. Sankcje i środki przymusu

5.1. Wymogi określone prawem wspólnotowym

(66) Prawo wspólnotowe często zawiera **wyraźne zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia sankcji** w przypadku naruszenia aktu prawa wspólnotowego.

(67) Również wówczas, gdy prawo wspólnotowe takiego wyraźnego zobowiązania nie formułuje, **państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie art. 10 (dawny art. 5) TWE do podejmowania „wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym i specjalnym”** w celu zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego – **środkiem tego rodzaju może być sankcja.**

(68) **Dobór sankcji** pozostawiony jest państwom członkowskim: **muszą one jednak odpowiadać sankcjom, jakie byłyby właściwe w prawie krajowym w przypadku analogicznego naruszenia prawa krajowego**, a w szczególności muszą być „w każdym przypadku skuteczne i odpowiednio odstrasżające”.

„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 w celu zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie, mające przy tym swobodę w doborze sankcji, muszą brać pod uwagę, by 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”.

Orzeczenie ETS **w sprawie C-36,94 Siesse**, nr 20, Zb. Orz. 1995, s. I-3537.

(69) Nakaz ten dotyczy zarówno rozporządzeń, **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 odstraszająca”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-58/95 Gallotti i inni**, nr 15, Zb. Orz. 1996, s. I-4345.

(70) Przy ustanowieniu sankcji karnej lub administracyjnej 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”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-210/91 Komisja v. Grecja**, nr 19 i 20, Zb. Orz. 1992, s. I-6735.

(71) W sytuacji, gdy **samo prawo wspólnotowe określa skutki** niedopełnienia wynikających z jego postanowień obowiązków (na przykład utrata środków pomocowych), w konkretnym przypadku **państwa członkowskie powinny podjąć dodatkowe działania** na rzecz zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego.

Rozporządzenie (EWG) nr 337/79 o wspólnej organizacji rynku wina upoważnia Komisję do zarządzenia 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. ETS stwierdził w związku z tym, iż w przypadku zarządzenia przez Komisję przymusowej destylacji nie wystarczy, że państwo członkowskie pozostanie przy konsekwencjach wynikających z prawa wspólnotowego (utracie 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 termin”.

Orzeczenie ETS w sprawie **C-217/88 Komisja v. Niemcy**, nr 18, 19 i 25, Zb. Orz. 1990, s. I-2879.

5.2. Wskazania dla legislatora krajowego

(72) Zobowiązanie państw członkowskich do ustanowienia sankcji karnej lub administracyjnej za naruszenie prawa wspólnotowego wymaga w zasadzie wydania odpowiednich przepisów – **w prawie polskim wymaga ustawy.**

(73) W przypadku ustanowienia sankcji mającej na celu zapewnienie efektywności **rozporządzeniu** – należy odwoływać się do **konkretnego przepisu** rozporządzenia.

Przykłady:

– jeżeli rozporządzenie reguluje dziedziny pozwalające zakładać, iż rozporządzenie nie będzie często nowelizowane:

- ♦ nie stosuje się ogólnego odesłania do rozporządzenia – „Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) podlega (...)”;
- ♦ należy się powoływać na konkretny przepis rozporządzenia – „Kto wbrew przepisom art. X ust. Y rozporządzenia (...) podlega (...)”;

– jeżeli rozporządzenie zostało znowelizowane, a nowela objęła przepisy, których dotyczy sankcja, to odpowiednie przepisy prawa krajowego muszą zostać znowelizowane w taki sposób, aby powoływały obowiązujące przepisy rozporządzenia;

– jeżeli rozporządzenie reguluje dziedziny pozwalające zakładać, iż rozporządzenie będzie często nowelizowane:

- ♦ nie stosuje się dynamicznej klauzuli odsyłającej – „Kto wbrew przepisom rozporządzenia (...) w jego każdorazowym brzmieniu (...)”;
- ♦ należy się powołać na odnośny przedmiot regulacji rozporządzenia – „Kto wbrew przepisom prawa wspólnotowego narusza zakaz wywozu żyjących egzemplarzy zwierząt i roślin podlega (...)”;

(74) W przypadku ustanowienia sankcji mającej na celu zapewnienie efektywności transpozycji **dyrektywy** są one zawarte w przepisach dokonujących transpozycji dyrektywy.

6. Źródła prawa w II i w III filarze

(75) 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”.

(76) 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 „w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiają 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.

(77) Instrumenty wiążące II i III filaru są objęte tzw. międzyrządowym obszarem współpracy, zasadzającym się na prawie międzynarodowym – Traktacie UE. W szczególności instrumenty te nie są objęte reżimem wspólnotowym (właściwym dla *acquis communautaire*). Są one skierowane wyłącznie do państwa członkowskich, a **ich skuteczność w prawie krajowym wypływa z reguł prawa międzynarodowego oraz właściwych postanowień konstytucji państw członkowskich**. Należy naturalnie uwzględnić, że Traktat UE jest zasadniczym elementem „Traktatów

stanowiących Unię” oraz iż między działaniami w trzech filarach musi zachodzić spójność.

(78) Szczególną uwagę należy zwrócić na „decyzje ramowe”, które są instrumentem III filaru UE, ale **ich wykonanie w prawie krajowym powinno się rządzić zasadami analogicznymi do zasad transpozycji dyrektyw.**

7. Zasady cytowania aktów prawa Unii Europejskiej

(79) W przypadku przytaczania aktów prawa Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio przepisy Rozporządzenia z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. nr 100, poz. 908). Należy również zwrócić uwagę na dokument UKIE (Departament Tłumaczeń) – „Wskazówki dla tłumaczy aktów prawa Unii Europejskiej” (wydanie III, Warszawa 2002).

7.1. Cytowanie aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej

(80) Traktaty ustanawiające Unię Europejską i Wspólnoty Europejskie w brzmieniu obowiązującym są cytowane w wersji skróconej (również bez podawania daty ich podpisania i wejścia w życie):

- „**Traktat o Unii Europejskiej**” – jeśli traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót – „**Traktat UE**”;
- „**Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską**”⁶ – jeśli traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót – „**Traktat WE**”;
- „**Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej**” – jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „**Traktat Euratom**”;
- „**Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali**”⁷ – jeśli Traktat powoływany jest w akcie krajowym po raz pierwszy, a następnie skrót „**Traktat EWWiS**”.

(81) Traktaty rewizyjne po raz pierwszy cytowane są w krajowym akcie prawnym z podaniem całej nazwy, daty podpisania i wejścia w życie, przy dalszym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym podawana jest nazwa skrócona.

⁶ Na mocy Traktatu z Maastricht nazwa Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą została zmieniona 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” (jeżeli w cytacji może być stosowany skrót, stosuje się „TEWG”).

⁷ Traktat ten wygasł 23 lipca 2002 r.

Przykłady:

- „**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 prawne, podpisany 26 lutego 2001 r. (wszedł w życie 1 lutego 2003 r.)**” – przy ponownym cytowaniu w danym krajowym akcie prawnym – „**Traktat z Nicei**”.

(82) Traktat akcesyjny, podpisany 16 kwietnia 2003 r., cytowany jest wyłącznie w formie skróconej jako:

„**Traktat o przystąpieniu Polski do UE**”.

(83) Również pozostałe części składowe dokumentów akcesyjnych cytowane są w formie skróconej:

- „**Akt dotyczący warunków przystąpienia** (tu wymienione są państwa przystępujące) oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej” jako:

„**Akt dotyczący warunków przystąpienia**”

- Akt końcowy dołączony do Traktatu akcesyjnego jako:

„**Akt końcowy**”.

(84) Numeracja artykułów w Traktatach stanowiących UE:

- w przypadku odwołania 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 odwołania 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, odwołanie do numeracji obowiązującej w przeszłości należy sprecyzować:

„**dawny art. Y Traktatu o UE w brzmieniu Traktatu z Amsterdamu**”;

„**dawny art. Y Traktatu WE w brzmieniu Traktatu z Maastricht**”⁸.

7.2. Cytowanie aktów wspólnotowego prawa pochodnego

7.2.1. Forma cytowania aktów wspólnotowego prawa pochodnego

(85) Przy powoływaniu aktu wspólnotowego prawa pochodnego **podmijana jest instytucja wspólnotowa** uchwalająca. Podawana jest natomiast dokładna data uchwalenia:

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

– powoływana jest jako:

Dyrektywa 98/4/WE 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 Rady nr 1108/70/EWG z dnia 4 czerwca 1970 r. wprowadzające system księgowy dla wydatków na infrastrukturę w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej

– powoływane jest jako:

Rozporządzenie nr 1108/70/EWG z dnia 4 czerwca 1970 r. wprowadzające system księgowy dla wydatków na infrastrukturę w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej

– podaniem źródła z Dziennika Urzędowego (patrz punkty 90 i n.).

⁸ Należy pamiętać, że Traktat z Amsterdamu (obowiązujący między 1 maja 1999 r. a 1 lutego 2003 r.) wprowadził nową numerację artykułów, pozostawiając jednocześnie w nawiasach numerację poprzednią (por. art. 12 Traktatu z Amsterdamu). „Podwójna” numeracja miała charakter wiążący.

7.2.2. Wielokrotne cytowanie tego samego wspólnotowego aktu prawnego w tym samym akcie prawa krajowego

(86) Po powołaniu szczegółowym według wskazówek zawartych w punkcie 85, w dalszych częściach tego samego krajowego aktu prawnego powoływana jest nazwa skrócona aktu prawa wspólnotowego, jeżeli w odniesieniu do danego aktu prawa wspólnotowego przyjęta jest nazwa skrócona, względnie możliwe jest użycie takiej nazwy. Tak więc:

– dany akt prawa wspólnotowego powoływany jest po raz pierwszy w formie wskazanej w punkcie 85:

Dyrektywa 92/49/ EWG z dnia 18 lipca 1992 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych dotyczących ubezpieczeń bezpośrednich innych niż ubezpieczenia na życie zmieniająca dyrektywy 73/239/EWG i 88/357/EWG (trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie), Dz.U. WE L 149 z 18.7.1992, str. 54 i n.

– następnie stosowana jest przyjęta względnie ustalona nazwa skrócona;

Trzecia dyrektywa w sprawie ubezpieczeń innych niż ubezpieczenia na życie.

(87) W przypadku braku nazwy skróconej powołanie ma następującą formę:

Dyrektywa 92/49 EWG.

7.2.3. Cytowanie wspólnotowego aktu prawnego, który uległ zmianie

(88) Jeżeli dany akt prawa **wspólnotowego był zmieniany wielokrotnie** – przy cytowaniu stosować należy formułę:

„... ostatnio zmieniony ...”;

(89) Jeżeli dany akt prawa wspólnotowego **został zmieniony jedynie raz** – przy cytowaniu stosować należy formułę:

„...w brzmieniu ...”;

7.2.4. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

(90) Poprzednią nazwę – „Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich” **oznacza się skrótem: Dz.Urz. WE**

– Dz.Urz. z kropkami bez spacji, następnie spacja przed WE;

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

– Dz.Urz. WE L 337 z 4.12.1999, str. 23 i n.

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

(93) Na mocy punktu 38 art. 2 Traktatu z Nicei brzmienie art. 254 TWE uległo zmianie. Od wejścia w życie Traktatu z Nicei (1 lutego 2003 r.) Dziennik Urzędowy nosi nazwę:

– „**Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej**”;

– forma powoływania: **Dz.Urz. UE**.