

Tomasz CHUDZIK*
Politechnika Rzeszowska

ZASADY OGÓLNE UNII EUROPEJSKIEJ MAJĄCE ISTOTNY WPŁYW NA SYSTEM PRAWNY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Praca jest poświęcona zasadom funkcjonowania Unii Europejskiej, które mają istotny wpływ na system prawny państw członkowskich. Omawiane są tu takie zasady, jak zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec prawa krajowego państw członkowskich, zasada efektywności prawa wspólnotowego oraz zasada bezpośredniego skutku prawnego rozporządzeń, decyzji, dyrektyw i umów międzynarodowych.

1. WPROWADZENIE

Prawo Wspólnot Europejskich jest systemem prawnym odrębnym i niezależnym od prawa krajowego państw członkowskich i międzynarodowego prawa publicznego¹. Jednoczenie stanowi część systemu prawnego obowiązującego w państwach członkowskich. Jest prawem nadrzędnym nad prawem krajowym państw członkowskich. Sądy państw członkowskich zobowiązane są stosować się do zasad, które w większości wykreował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie.

2. ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO WOBEC PRAWA KRAJOWEGO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem państw członkowskich jest zasadą niepisaną. Brak jest w traktatach przepisów, które by regulowały wzajemne zależności pomiędzy prawem krajowym a wspólnotowym². Konflikty powstają w przypadku, gdy występuje niezgodność norm należących do obu porządków prawnych. Innymi słowy, mamy do czynienia z taką sytuacją, gdy nie można spełnić równocześnie norm należących do obu systemów prawnych, mających choćby w części wspólny zakres obowiązywania. Problem ten został rozwiązany przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Pierwszym rozstrzygnięciem poruszającym tę kwestię było orzeczenie

* Mgr Tomasz Chudzik, Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

¹ R. Skubisz, *Europejskie prawo własności przemysłowej. Wprowadzenie*, [w:] R. Skubisz (red.), *Własność przemysłowa – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej instancji*, Zakamycze 2004, s. 17-18.

² T. Koncewicz, *Zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*, „Radca Prawny” 2003, nr 4, s. 94.

w sprawie Flamingo Costa przeciw E.N.E.L.³ Trybunał, odnośnie tej zasady, stwierdził tam, że:

„(...) Włączenie do praw każdego państwa członkowskiego przepisów pochodzących od Wspólnoty, i bardziej ogólnie, pojęć i ducha Traktatu sprawia, że w efekcie przyznanie przez państwa pierwszeństwa jednostronnemu i późniejszemu środkowi nad systemem prawnym, który został przez nie zaakceptowany na zasadzie wzajemności, staje się niemożliwe. Środek taki nie może być sprzeczny z takim systemem prawnym. Moc obowiązująca prawa wspólnotowego nie może zmieniać się zależnie od państwa, ze względu na późniejsze prawo krajowe, bez narażenia na niebezpieczeństwo osiągnięcia celów traktatów, wyrażonych w artykule 10 (obowiązek niepodejmowania żadnych środków, które umożliwiałyby spełnienie celów traktatowych), i doprowadzenia do dyskryminacji zakazanej przez art. 12 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (...)). Pierwszeństwo prawa wspólnotowego jest potwierdzone przez art. 189 /obecnie art. 249/, na mocy którego rozporządzenie wiąże i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich (...)”⁴.

Z tego wyroku wynika, że żadne przepisy prawa państwa członkowskiego nie mogą przeważać nad prawem wywodzącym się z Traktatu.

W sprawie tej pojawiło się zagadnienie, czy włoska ustawa nacjonalizująca przemysł energetyczny jest zgodna z przepisami traktatowymi, dotyczącymi monopolu handlowych, konkurencji i pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Trybunał rozważał również konsekwencje niezgodności ustaw państwa członkowskiego z Traktatem.

Zakres obowiązywania zasady pierwszeństwa określony został przez kolejne orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Zasada pierwszeństwa ma nieograniczony zasięg wobec prawa państw członkowskich. Oznacza to, że z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy prawa wspólnotowego, zarówno prawa pierwotnego, jak i zawarte w wiążących aktach prawa pochodnego. Państwo członkowskie nie może powołać się na żadne normy swojego prawodawstwa, które byłyby wyłączone spod działania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, czyli w istocie miały pierwszeństwo względem norm tego prawa⁵. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzecznictwie wykluczył dopuszczalność oceny norm prawa wspólnotowego z punktu widzenia jego zgodności z normami prawnymi państw członkowskich, nawet z normami konstytucyjnymi. Oznacza to w zasadzie zakaz kwestionowania ważności norm wspólnotowych przez organy państw członkowskich, w tym także sądy konstytucyjne.

Wspólnotowe normy prawa korzystają z pierwszeństwa niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze niż niezgodne z nimi normy prawa państw członkowskich. Oznacza to, że przepis prawa krajowego ustanowionego przed przyjęciem stosowania prawodawstwa wspólnotowego, jak i przepis prawa krajowego ustanowiony po przyjęciu prawodawstwa wspólnotowego nie może pozbawić skuteczności normy prawa wspólnotowego⁶.

³ Orzeczenie: 16/64 Costa v. ENEL, Zb. Orz. 1964 r., cyt. za: E. Kamińska, *Konstytucyjno-prawne aspekty integracji europejskiej*, „Radca Prawny” 2003, nr 4, s. 114.

⁴ *Ibidem*, s. 114.

⁵ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 235.

⁶ J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów*

ETS w orzeczeniu w sprawie Flamingo Costa przeciw E.N.E.L. nie rozstrzygnął kwestii niezgodności prawa krajowego z normami prawa wspólnotowego. Istnieją dwie możliwości następstw, jakie wywołuje zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Pierwszą możliwość przedstawia się w ten sposób, że normy prawne państwa członkowskiego niezgodne z prawem wspólnotowym tracą swą moc obowiązującą. Druga możliwość przedstawia się w ten sposób, że normy takie obowiązują nadal, ale nie mogą być stosowane w konkretnych przypadkach⁷.

ETS w wielu orzeczeniach wypowiadał się, jak powinien zachować się sąd państwa członkowskiego w sytuacji, gdy norma prawa krajowego nakłada na podmioty pewne obowiązki, które są niezgodne z normami prawa wspólnotowego. ETS stoi na stanowisku, że sąd państwa członkowskiego powinien w takim przypadku odmówić zastosowania normy prawa krajowego. Zdaniem ETS nie jest konieczne, aby sąd krajowy uzależnił wydanie orzeczenia od uchylenia tej normy albo od formalnego stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym dokonanego przez inny, uprawniony do tego organ, np. Trybunał Konstytucyjny⁸.

Na podstawie orzeczeń ETS można wnioskować, że opowiada się on za ideą pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, natomiast odrzuca ideę pierwszeństwa obowiązywania prawa wspólnotowego. W przypadku, gdy zostanie stwierdzona niezgodność z prawem wspólnotowym normy prawa krajowego, stwierdzenie to nie powoduje automatycznej utraty mocy obowiązującej tej normy. Tym samym ETS nie naruszył ustalonych w prawie krajowym państw członkowskich sposobów usuwania norm prawnych z porządku prawnego.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoich orzeczeniach stwierdza, że obowiązek odmowy zastosowania normy krajowej niezgodnej z prawem wspólnotowym spoczywa na każdym sądzie rozpoznającym sprawę. Ma to na celu utrzymanie efektywności prawa wspólnotowego. W przypadku pojawienia się wątpliwości związanych z występowaniem niezgodności normy prawa krajowego z prawem wspólnotowym, sąd państwa członkowskiego może wystąpić z pytaniem prawnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Trybunał uważa, że zasada pierwszeństwa wyklucza, aby ważność aktów prawa wtórnego wspólnotowego była oceniana według prawa krajowego, nawet konstytucji⁹.

Godny podkreślenia jest fakt, że ETS w swoich orzeczeniach, nakładając na sądy krajowe, rozstrzygające w poszczególnych sprawach, obowiązek odmowy zastosowania prawa krajowego na rzecz prawa wspólnotowego, upoważnia je do decydowania o zgodności lub niezgodności prawa krajowego z przyjętym porządkiem prawnym. W większości państw członkowskich w sytuacji, gdy mamy do czynienia z konfliktem między normami prawa krajowego, kompetencje takie najczęściej przysługują sądom lub trybunałom konstytucyjnym.

Problematyczny wydaje się fakt, że norma prawa krajowego niezgodna z prawem wspólnotowym miałaby obowiązywać, ale nie znajdowałaby zastosowania. Nie oznacza to, że owa norma nie mogłaby znaleźć zastosowania w ogóle. Mogłaby ona być stosowana, jednak poza zakresem obowiązywania prawa wspólnotowego. Przykładowo: norma

Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja-2 czerwca 2001r., pod red. H. Zięby-Załućkiej, M. Kijowskiego, Rzeszów 2002, s. 13.

⁷ S. Biernat, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 258.

⁸ *Ibidem*, s. 258.

⁹ J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Wydawnictwo Comer, 1996, s. 170.

prawa krajowego dyskryminująca pracowników – cudzoziemców w porównaniu z obywatelami danego państwa nie mogłaby znajdować zastosowania wobec obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, jako sprzeczna z art. 12 i 39 TWE, natomiast mogłaby być stosowana w odniesieniu do obywateli państw trzecich¹⁰.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości nakłada na państwa członkowskie obowiązek eliminowania z porządku prawnego normy prawa krajowego, niezgodne z prawem wspólnotowym. ETS stoi na stanowisku, że odmowa zastosowania danej krajowej normy prawnej stanowi minimalną gwarancję stosowania się do zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. ETS wyraża obawę, czy obowiązywanie niezgodnej normy krajowej stworzy stan niepewności po stronie adresatów tej normy, co do tego, czy znajdzie ona zastosowanie, czy też nie. Obowiązek usunięcia takiego stanu nakłada na państwa członkowskie 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. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

Proklamowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego ETS uzasadnia tym, że poprzez utworzenie Wspólnot Europejskich państwa członkowskie ograniczyły swoje kompetencje i stworzyły porządek prawny, który wiąże zarówno ich obywateli, jak i same państwa. Włączenie przepisów wspólnotowych do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego czyni niedopuszczalne przyznanie pierwszeństwa aktom prawa krajowego nad prawem wspólnotowym. Przyznanie przewagi prawa krajowego nad prawem Traktatowym pozbawiłoby Traktat jego wspólnotowego charakteru i poddawałoby w wątpliwość podstawy prawne samej wspólnoty¹¹.

3. ZASADA BEZPOŚREDNIEGO SKUTKU PRAWNEGO

Zasada bezpośredniego skutku prawnego, podobnie jak zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, jest dziełem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Po raz pierwszy ETS określił ją w orzeczeniu w sprawie Van Gend en Loos z 15 sierpnia 1963 roku¹². Trybunał w omawianym orzeczeniu twierdzi, że „(...) niezależnie od prawodawstwa państw członkowskich, prawo wspólnotowe zatem nakłada nie tylko obowiązki na jednostki, lecz zmierza także do nadania im praw, które stają się częścią ich dziedzictwa prawnego. Prawa te nie pojawiają się nie tylko wówczas, gdy Traktat je wyraźnie przyznaje, ale także z racji obowiązków, które Traktat nakłada w wyraźnie określony sposób na jednostki oraz państwa członkowskie i instytucje Wspólnoty”¹³. ETS zauważa, że Traktat o EWG jest nie tylko porozumieniem, którego podmiotami są państwa członkowskie, ale również obywatele tych państw. ETS stwierdził, że normy prawa wspólnotowego są w stanie nakładać na jednostki obowiązki i nadawać im prawa. Jednostkami, w tym przypadku, są obywatele państw członkowskich i osoby prawne mające siedziby i funkcjonujące na terytorium państw członkowskich.

¹⁰ S. Biernat, *Prawo ...*, op. cit., s. 237.

¹¹ *Ibidem*, s. 240.

¹² Orzeczenie: 26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen, Zb. Orz. 1963, cyt. za S. Biernat, *Prawo...*, op. cit., s. 234.

¹³ E. Kamińska, *Konstytucyjno-prawne...*, op. cit., s. 115.

Prawa jednostek przyznane przez prawo wspólnotowe podlegają ochronie udzielanej przez sądy państw członkowskich. Zasadę tę można rozszerzyć na pozostałe organy krajowe, np. na organy administracji publicznej. Prawa jednostek są wyrażone w przepisach lub wynikają z obowiązków nałożonych na państwa członkowskie.

Ochronę zagwarantowanych w prawie wspólnotowym praw jednostek gwarantują, w państwach członkowskich, organy tych państw, przede wszystkim sądy¹⁴. Unia Europejska nie wkracza w kompetencje państw członkowskich w sprawach organizacji i właściwości sądów krajowych. Prawo wspólnotowe nie reguluje kwestii procedury postępowania przed sądem krajowym, ta kwestia leży w gestii prawodawstwa krajowego. W przypadku ustalania organizacji i procedury sądowej państwa członkowskie cieszą się pełną autonomią.

Nie wszystkie normy prawa są zdolne do przyznawania jednostkom praw lub nałożenia na jednostki obowiązków. Na podstawie orzecznictwa ETS można stwierdzić, że aby przyznać danym normom bezpośrednią skuteczność, wymagane jest, żeby przepisy, w których te normy są zawarte, były wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, a możliwość ich stosowania nie była uzależniona od dalszych działań ze strony instytucji wspólnotowych albo organów państw członkowskich¹⁵. Wynika z tego, że sąd krajowy rozpoznającego sprawę opartą na prawie wspólnotowym powinien zbadać, czy przepis, na który powołuje się jednostka, spełnia wymienione wymagania.

W czasie rozpatrywania sprawy dotyczącej tego, czy dane przepisy prawa wspólnotowego zawierają normy bezpośrednio skuteczne, ETS bada, czy dane przepisy spełniają kryteria, jakie powinny spełniać takie przepisy, i w zależności od tego daje odpowiedź pozytywną lub negatywną.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że przepis prawa jest bezwarunkowy w przypadku, kiedy ustanawia obowiązek, którego wykonanie nie jest zastrzeżone żadnym warunkiem, ani nie wymaga dla swojej skuteczności lub wykonania podjęcia środka przez organy Wspólnoty lub państwa członkowskiego i jest wystarczająco precyzyjny, aby jednostka mogła się na niego powołać, a sąd go zastosować, gdy obowiązek, który ustanawia ten przepis, jest sformułowany jednoznacznie¹⁶.

W doktrynie prawa wspólnotowego rozróżnia się dwa rodzaje bezpośredniego skutku: bezpośredni skutek w układzie horyzontalnym – zachodzi, gdy występuje możliwość powołania się przez jednostkę na przepis prawa wspólnotowego w sprawie przeciwko innej jednostce niepaństwowej; bezpośredni skutek w układzie wertykalnym – zachodzi, gdy jednostka może powołać się na przepis prawa wspólnotowego w jej sporze z państwem lub jego agendami¹⁷.

Bezpośredni skutek przepisów traktatowych

ETS stoi na stanowisku, że traktaty ustanawiają nowy porządek prawny, w którym prawo nakłada obowiązki i przyznaje prawa jednostkom niezależnie od prawodawstwa krajowego. Z takiego stanowiska ETS wysnuć można stwierdzenia, że prawo zawarte

¹⁴ W. Potulski, *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6, s. 31.

¹⁵ S. Biernat, *Prawo...*, op. cit., s. 249.

¹⁶ A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005, s. 92-93.

¹⁷ *Ibidem*, s. 93.

w traktatach może wywoływać skutek bezpośredni w układzie horyzontalnym, jak i w układzie wertykalnym. ETS potwierdza swoje stanowisko w wydawanych wyrokach. W wyroku z dnia 30 stycznia 1974 r. w sprawie *Belgische Radio en Televisie v. SV SABAM and NV Fonior* ETS wyraził tezę o bezpośrednim skutku w układzie wertykalnym niektórych przepisów traktatowych. ETS zaznaczył w nim, że „(...) zakazy ustanowione w art. 85 i 86 (traktatu) ze swojej istoty wywołują skutek bezpośredni w stosunkach między jednostkami, przepisy te zaś tworzą bezpośrednio dla odnośnych jednostek prawa, które sąd krajowy powinien chronić (...)”¹⁸. Art. 85 (obecnie art. 81) oraz art. 86 (obecnie art. 82) TWE dotyczą praw i obowiązków podmiotów niepaństwowych. Natomiast w orzeczeniu z 12 grudnia 1974 r. w sprawie *B.N.O. Warlave and L.J.N.Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federacion Espanola Ciclismo*¹⁹, uznał, że przepisy art. 48 (obecnie 39) oraz art. 59 (obecnie 49) TWE wywołują skutek bezpośredni w układzie wertykalnym. Zaznaczyć należy, że podmiotami sporu prowadzonego przez ETS były jednostki niepaństwowe. W związku z tym z orzeczenia tego wynika, że przepis traktatowy nakładający obowiązki na państwo członkowskie, które jest adresatem tego przepisu, może wywołać skutki również w stosunkach między jednostkami.

Bezpośredni skutek rozporządzeń

Na mocy przepisu art. 249 akapit 2 TWE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich”, przesądzona wydaje się kwestia stosowania bezpośredniego rozporządzenia. Mimo to rozporządzenie musi spełniać ogólne warunki bezpośredniej skuteczności aktu, tzn. musi być precyzyjne i bezwarunkowe. Przepisy rozporządzeń nie zawsze spełniają te kryteria.

W orzeczeniu w sprawie *Muñoz v. Italia Ministry for Agriculture and Forestry*,²⁰ ETS stwierdził, że normy rozporządzenia Rady w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw, chroniące jakość produktów, nakładają na spółkę – importera winogron z Hiszpanii do Wielkiej Brytanii – obowiązek zaniechania praktyk polegających na sprzedawaniu winogron oznaczonych w sposób niezgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu²¹. Państwa członkowskie zobowiązane zostały do stworzenia organów administracyjnych, których zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem rozporządzeń, jednak w Wielkiej Brytanii wspomniany organ administracyjny nie zareagował odpowiednio przeciwko spółce. Co więcej, ETS stwierdził, że innej spółce – konkurentowi – przysługuje na podstawie norm rozporządzenia prawo dochodzenia przed sądem krajowym w procesie cywilnym realizacji powyższego obowiązku. ETS odwołał się do rozporządzenia jako aktu norm, z którego mogą wypływać prawa jednostek, jak również do potrzeby zapewnienia normom prawa wspólnotowego należytej efektywności, a do tego powołane są sądy krajowe²².

¹⁸ Orzeczenie: 127/73 *Belgische Radio en Televisie v. SV SABAM and NV Fonior*, s. 00051, Zb. Orz. 1974, cyt. za A. Wróbel, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 94.

¹⁹ Orzeczenie: 36/74 *B.N.O. Warlave and L.J.N.Koch v. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie et Federacion Espanola Ciclismo*, Zb. orz. 1974, s. 01405, cyt. za A. Wróbel, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 94.

²⁰ Orzeczenie: C-253/00 *Muñoz v. Frumar*, Zb. Orz. 2002, s. I-7289, cyt. za S. Biernat, *Prawo ...*, *op. cit.*, s. 252.

²¹ S. Biernat, *Prawo ...*, *op. cit.*, s. 252.

²² *Ibidem*, s. 252.

Bezpośredni skutek decyzji

Cechą charakterystyczną decyzji jest właśnie to, że wywołuje skutek bezpośredni, ponieważ przyznaje prawa lub nakłada obowiązki na adresata decyzji. Jeżeli adresatami decyzji są osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, to kwestia bezpośredniego skutku nie budzi wątpliwości. Inaczej jest, jeżeli adresatem decyzji jest jedno lub kilka państw członkowskich. W tej kwestii Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się orzeczeniem w *Grad v. Finanzamt Traunstein*. Trybunał przyjął, że w takim przypadku „(...) efektywność decyzji byłaby osłabiona, gdyby obywatel tego państwa członkowskiego nie mógł powołać jej przed sądem krajowym, a sąd ten nie mógłby wziąć jej pod rozwagę jako elementu prawa wspólnotowego. Mimo że skutki decyzji nie muszą być identyczne ze skutkami przepisów zawartych w rozporządzeniu, to jednak ta różnica nie może wykluczać możliwości, że końcowy rezultat – prawo jednostki do powołania tego środka przed sądem – może być taki sam, jak w przypadku bezpośrednio stosowanych przepisów rozporządzenia. W związku z tym należy w każdym konkretnym przypadku ocenić, czy istota, kontekst i brzmienie przepisu są zdolne do wywołania skutku bezpośredniego w stosunkach między adresatem aktu a osobą trzecią (...)”²³. Tym orzeczeniem ETS zaznaczył, że istnieje możliwość, iż z postanowień decyzji mogą wynikać prawa dla jednostek niebędących jej adresatami.

Bezpośredni skutek dyrektyw

Problematyczna wydaje się kwestia wywoływania bezpośrednich skutków przez normy dyrektyw. W tym miejscu należy przypomnieć akapit 3 art. 249 TWE, który stanowi, że „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”. Z tego przepisu wynika, że państwa członkowskie w określonym czasie są zobowiązane wykonać dyrektywę przez transponowanie jej treści do krajowego porządku prawnego. Zobowiązanie takie najczęściej jest realizowane przez wydanie odpowiedniego aktu prawnego, przez co prawa lub obowiązki jednostek będą wynikać z prawodawstwa krajowego²⁴. W takiej sytuacji problem dyrektywy, jako bezpośredniego środka prawa wspólnotowego, w ogóle nie powstanie.

Nasuwa się jednak pytanie o następstwa braku wykonania dyrektywy przez państwo członkowskie. Sytuacja taka następuje w przypadku, gdy upłynął termin do wykonania dyrektywy, a państwo członkowskie nie wykonało jej lub wykonało ją nienależycie. W tej kwestii wypowiedział się ETS w wyroku z 4 grudnia 1974 r. w sprawie *Yvonne van Duyn v. Home Office*²⁵. ETS opowiedział się za przyznaniem bezpośredniego skutku dyrektywie, motywując to tym, że wykluczenie możliwości powołania się na określony dyrektywą obowiązek przez osobę, której to dotyczy, podważałoby moc wiążącą dyrektywy. Inną przesłanką, na którą przytoczył ETS, była tzw. zasada efektywności, zgodnie z którą skuteczność dyrektywy nakładającej na państwo określony obowiązek byłaby

²³ Orzeczenie: 9/70 *Grad v. Finanzamt Traunstein*, Zb. Orz. 1970, s. 00825, cyt. za A. Wróbel, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 96.

²⁴ M. Szponar, *Bezpośredni skutek dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9, s. 56.

²⁵ Orzeczenie: 41/74 *Yvonne van Duyn v. Home Office* Zb. Orz. 1974, s. 01337, cyt. za A. Wróbel, *Zasady...*, *op. cit.*, s. 97.

ograniczona, gdyby jednostka nie mogła powołać się na dyrektywę przed sądem krajowym, ten zaś nie mógłby uwzględnić tej kwestii jako zagadnienia prawa wspólnotowego²⁶. W orzeczeniu ETS zaznaczył, że państwa członkowskie mają prawo do przedstawiania pytań prawnych, które mogą dotyczyć wszystkich aktów prawa wspólnotowego, co jest równoznaczne z tym, że wszystkie akty prawa wspólnotowego mogą być podnoszone przez jednostki przed sądami krajowymi.

ETS stoi na stanowisku, że państwo członkowskie, które nie wdrożyło postanowień dyrektywy w określonym terminie, w postępowaniu przeciwko jednostkom nie może powołać się na własne zaniechanie wykonywania obowiązków nałożonych przez dyrektywę. ETS dopuszcza możliwość odwrotną, kiedy to jednostka występująca przeciwko państwu może powołać się na przepis dyrektywy, który nie został wykonany przez to państwo. Sytuacja taka jest dopuszczalna w przypadku, gdy dyrektywa jest bezwarunkowa i wystarczająco precyzyjna oraz kiedy państwo nie wdroży adresowanej do niego dyrektywy do prawa krajowego w odpowiednim czasie lub gdy nie wykona tej dyrektywy należycie. Możliwość opierania się przez jednostki na normach dyrektyw przeciwko państwu została ustanowiona w celu uniemożliwienia państwu czerpania korzyści z zaniechania wykonania obowiązków polegających na stosowaniu prawa wspólnotowego. Jest to przykład bezpośredniego skutku dyrektywy w układzie wertykalnym²⁷. Kwestia horyzontalnego bezpośredniego skutku dyrektywy wydaje się klarowna, gdyż dyrektywa z zasady jest aktem wiążącym prawnie jedynie państwa członkowskie. Stwierdzenie, że dyrektywa może nakładać obowiązki na jednostki, czyli osoby fizyczne i osoby prawne, sprzeciwia się istocie tego aktu prawnego. Podejście takie powoduje zanikanie różnic pomiędzy dyrektywą a rozporządzeniem. W orzecznictwie ETS pojawia się jednak doktryna tzw. horyzontalnego bezpośredniego skutku dyrektywy. Doktryna charakteryzuje się tym, że dyrektywa może w ograniczonym zakresie wywoływać skutek bezpośredni w układzie horyzontalnym w sytuacji, kiedy nie nakłada obowiązków na osoby fizyczne i prawne. Wynika to między innymi z wyroku wydanego w sprawie Unilever Italia SpA v. Central Food SpA z 26 września 2000 r. przez ETS, w którym stwierdzono: „ (...) sąd krajowy jest obowiązany – w postępowaniu cywilnym toczącym się między jednostkami prywatnymi w sprawie dotyczącej ich umownych praw i obowiązków – odmówić zastosowania krajowych przepisów technicznych przyjętych w okresie, w którym przyjęcie tych środków było niedopuszczalne na podstawie art. 9 dyrektywy 83/189 (...)”²⁸.

Bezpośredni skutek umów międzynarodowych wspólnot

Europejski Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że postanowienia umów międzynarodowych WE mogą być bezpośrednio skuteczne i jednostki mogą powoływać się na wynikające z nich prawa. W orzeczeniu w sprawie Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund²⁹ ETS stwierdził, że przy badaniu, czy postanowienia umów międzynarodowych WE spełniają wymagania bezpośredniej skuteczności, należy uwzględnić ich brzmienie, a także kontekst oraz cele określonej umowy. Umowa międzynarodowa WE powinna, tak

²⁶ A. Wróbel, *Zasady ...*, op. cit., s. 97.

²⁷ S. Biernat, *Prawo...*, op. cit., s. 255.

²⁸ Orzeczenie: C- 443/98 Unilever Italia SpA v. Central Food SpA z 26 września 2000 r. przez ETS, Zb. Orz. 2000, s. I-07535, cyt. za A. Wróbel, *Zasady...*, op. cit., s. 102-103.

²⁹ Orzeczenie: 12/86 Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd, Zb. Orz 1987, s. 3719, cyt. za S. Biernat, *Prawo...*, op. cit., s. 259.

jak inne przepisy zawarte w innych źródłach prawa wspólnotowego, spełniać warunki wystarczającej precyzji i warunkowości. Dla ustalenia celu danej umowy ETS bada, jak bardzo zaawansowaną integrację państwa trzeciego lub organizacji międzynarodowej ze wspólnotą przewiduje rozpatrywana umowa międzynarodowa. W tym kontekście ETS porównuje cele tej umowy z celami traktatów założycielskich wspólnoty. Wyniki takiego porównania kształtują się rozmaicie. Może się okazać, że postanowieniom umowy międzynarodowej, nawet identycznym z przepisami TWE, które zostały uznane za bezpośrednio skuteczne, ETS odmówi bezpośredniej skuteczności, stwierdzając, że cele TWE z jednej strony, a danej umowy z państwem trzecim z drugiej strony są różne³⁰.

4. ZASADA EFEKTYWNOŚCI PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Aby spowodować kontrolę przestrzegania prawa wspólnotowego i wymusić na państwach członkowskich poszanowanie i przestrzeganie obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego, ETS w swoich orzeczeniach zwraca szczególną uwagę na koncepcję efektywności prawa wspólnotowego, która nakłada wiele obowiązków na kraje oraz ich organy. Egzekutorem tych obowiązków stały się jednostki, gdyż to do nich, pośrednio lub bezpośrednio, kierowane są normy prawa wspólnotowego. To jednostki, dochodząc swych praw wynikłych z prawa wspólnotowego, wchodzą w spory z państwami członkowskimi lub ich organami przed sądami krajowymi, wymuszając tym samym poszanowanie i przestrzeganie obowiązków ciążących na państwach członkowskich względem prawa wspólnotowego. Tym sposobem sądy krajowe, orzekając w sprawach indywidualnych, zaczęły stawać się najważniejszym organem państwa odpowiedzialnym za efektywność prawa wspólnotowego, czyli za jego skuteczne przestrzeganie. W literaturze efektywność prawa wspólnotowego definiuje się (*sensu largo*) jako osiągnięcie celów tego prawa, z naciskiem na zapewnienie właściwego wykonania obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego przez wszystkie podmioty zobowiązane do jego rozstrzygnięcia³¹. Często również spotyka się inną definicję efektywności prawa wspólnotowego (*sensu stricto*), jako zasadę, która wymaga, by przepisy prawa państwa członkowskiego, zarówno procesowego jak i materialnego, były konstruowane w taki sposób, by prawa podmiotowe wynikające z przepisów wspólnotowych były skutecznie chronione przed naruszeniami³². Prawodawstwo krajowe jest zobligowane do ochrony uprawnień i do zapewnienia pełnej skuteczności uprawnień jednostki zawartych w przepisach prawa wspólnotowego. Jest to spowodowane tym, że WE nie dysponuje odpowiednimi środkami prawnymi do zapewnienia jednostkom zagwarantowanych w prawodawstwie wspólnotowym praw.

Adresatami obowiązków, wynikających z zasady efektywności, są przede wszystkim państwa członkowskie. W tym przypadku pojęcie państwa interpretowane jest rozszerzająco, tzn. obejmuje wszelkiego rodzaju podmioty, które stanowią emanację państwa, w tym organy wymiaru sprawiedliwości³³. Dlatego sądy krajowe, jako organy stojące na straży praw przysługujących podmiotom indywidualnym i jako organy niezależne i pod-

³⁰ S. Biernat, *Prawo...*, op. cit., s. 260.

³¹ N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, s. 42.

³² D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie prawa...*, op. cit., s. 316.

³³ *Ibidem*, s. 317.

legające tylko przepisom prawa, w tym prawa wspólnotowego, są gwarantem realnego poszanowania prawa wspólnotowego w państwie członkowskim i zapewnienia temu prawu maksymalnej skuteczności³⁴.

Zasada efektywności prawa wspólnotowego jest najdalej idącą zasadą, zarówno pod względem kształtowania uprawnień przysługujących jednostkom, jak i obowiązków nałożonych na państwa członkowskie i ich organy. Zasada efektywności ma kilka istotnych funkcji:

- 1) zapobiega skutkom braku przestrzegania lub poszanowania przepisów wspólnotowych,
- 2) niweluje skutki braku przestrzegania lub poszanowania przepisów wspólnotowych,
- 3) uwzględniana jest przy ocenie przepisów prawa krajowego z punktu widzenia ich zgodności z prawem wspólnotowym i możliwości zastosowania przez sądy państw członkowskich,
- 4) służy sprecyzowaniu obowiązków sądów krajowych rozpatrujących sprawę z elementem prawa wspólnotowego,
- 5) zapewnia gwarancje proceduralne jednostkom uprawnionym na mocy prawa wspólnotowego³⁵.

Opierając się na zasadzie efektywności prawa wspólnotowego, ETS wydał wyrok w sprawie Marie – Nathalie D'hop v. Office national de l'emploi³⁶, w którym uznał, że obywatel państwa członkowskiego może powołać się na uprawnienia wynikające z obywatelstwa UE, mimo że zdarzenie, z którego wywodziła skutki prawne, zaistniało przed datą wejścia w życie przepisów o obywatelstwie unijnym. ETS orzeczeniem tym przyjął, że można do obecnych skutków zdarzeń, które nastąpiły przed datą wejścia w życie określonych przepisów prawa wspólnotowego, stosować te przepisy prawa wspólnotowego. Ma to istotne znaczenie dla praktyki prawa nowych członków UE, gdyż nowi członkowie związani są przepisami prawa wspólnotowego wydanymi przed datą akcesji, co więcej, nowo przyjęte państwa natychmiast przejmują wszystkie prawa wspólnotowe.

Najważniejszym warunkiem zapewnienia efektywnej ochrony prawnej jest zagwarantowanie przez przepisy państwa członkowskiego możliwości skorzystania z drogi sądowej we wszystkich sprawach, w których dochodzi do naruszeń praw podmiotowych przyznanych przez prawo WE³⁷. Warunek ten dotyczy wszystkich wiążących aktów prawnych WE, czyli traktatów i rozporządzeń oraz dyrektyw.

Sądy krajowe są gwarantem nienaruszalności praw jednostek wynikających z prawa wspólnotowego przez władzę ustawodawczą państw członkowskich lub organy administracji państwowej. ETS stoi na stanowisku, że dostęp jednostki do drogi sądowej jest warunkiem koniecznym, aby została zapewniona efektywna ochrona jej praw. W orzecz-

³⁴ N. Półtorak, *Odpowiedzialność...*, op. cit., s. 57.

³⁵ D. Miąsik, *Zasada...*, op. cit., s. 318-319.

³⁶ Orzeczenie: C-224/98 Marie – Nathalie D'hop v. Office national de l'emploi, §25, C-195/98 Österreichischer gewerkschaftsbund, Zb. Orz. 2000, s. I-10497, § 54-55, C-290/00 Duchon, Zb. Orz. 2002, s. I-3567, §43-44, cyt. za D. Miąsik, *Zasada...*, op. cit., s. 323.

³⁷ S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] S. Biernat (red), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 54.

niu w sprawie *UNECTEF v. Heylens*³⁸, ETS stwierdził, że zasada efektywności wymaga od państw członkowskich, by ich przepisy krajowe zapewniały środek prawny o charakterze sądowym stosowany przeciwko decyzji organu państwowego, która ogranicza jednostce możliwość skorzystania z którejś ze swobód.

Państwa członkowskie coraz częściej zobowiązane są przez normy prawa wspólnotowego do tworzenia przepisów krajowych, których celem ma być określenie sankcji za naruszenie przepisów prawa wspólnotowego. Akty prawa WE określają rodzaj środków ochrony, jaka powinna zostać zapewniona w krajowym systemie prawnym, wysokość odszkodowania, jakie należy przyznać w przypadku złamania prawa wspólnotowego. Niektóre akty określają podmioty, które posiadają legitymację czynną do wszczynania postępowań w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego³⁹.

W wyroku w sprawie *Komisja v. Wielka Brytania*⁴⁰, ETS wypowiedział się co do sytuacji, w której akt prawa wspólnoty nie przewiduje sankcji za naruszenie wynikających z niego praw. ETS stwierdza, że nie wystarczy uzupełnienie luki prawnej w akcie prawnym WE przez odpowiednie zastosowanie przepisów prawa krajowego, co więcej, ETS wymaga, by prawo państwa członkowskiego przewidywało wprost kary, które są efektywne, proporcjonalne oraz prewencyjne. ETS dodaje w tym orzeczeniu, że nieposiadanie owych sankcji stanowi naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie.

Zasada efektywności prawa wspólnotowego wymaga, by podmiot stosujący przepisy tego prawa zapewnił całkowitą skuteczność tych przepisów⁴¹. Stosowanie się do tego obowiązku zakłada zobowiązanie zapewnienia ochrony prawom podmiotowym, jakie przepisy wspólnotowe dają jednostkom za pomocą wszelkich możliwych środków, w tym przez tworzenie instytucji nieznanymi prawodawstwu krajowemu. Adresatem tego obowiązku są przede wszystkim sądy⁴². Wnioski takie można wyciągnąć z 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. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić rzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu”.

Państwa członkowskie, stosując się do tego przepisu, powinny dokonywać modyfikacji przepisów prawa procesowego i materialnego, tak aby zapewnić wykonanie zobowiązań wynikających z przepisów prawa wspólnotowego.

LITERATURA

- [1] Biernat S., *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- [2] Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod red. S. Biernata, Kraków 2000.

³⁸ Orzeczenie: 222/86 *UNECTEF v. Heylens*, Zb. Orz. 1987, s. 4097, § 14, cyt. za D. Miąsik, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 325.

³⁹ D. Miąsik, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 334.

⁴⁰ Orzeczenie: C-382/92 *Komisja v. Wielka Brytania*, Zb. Orz. 1994, s. I-2435 cyt. za D. Miąsik, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 335.

⁴¹ M. Szwarc-Kuczer, *Ograniczenia stosowania przepisów dyrektyw przez sądy krajowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1, s. 35.

⁴² D. Miąsik, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 341.

- [3] Galster J., Mik C., *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego*, Wydawnictwo Comer, 1996.
- [4] Jaskiernia J., *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. XLIII Ogólnopolska Konferencja Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Polańczyk, 31 maja-2 czerwca 2001 r., pod red. H. Zięby-Załużkiej, M. Kijowskiego, Rzeszów 2002.
- [5] Kamińska E., *Konstytucyjno-prawne aspekty integracji europejskiej*, „Radca Prawny” 2003, nr 4.
- [6] Koncewicz T., *Zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*, „Radca Prawny” 2003, nr 4.
- [7] Miąsik D., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005.
- [8] Potulski W., *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6.
- [9] Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002.
- [10] Skubisz R., *Europejskie prawo własności przemysłowej. Wprowadzenie*, [w:] *Własność przemysłowa – orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Sądu Pierwszej instancji*, pod red. R. Skubsza, Zakamycze 2004.
- [11] Szponar M., *Bezpośredni skutek dyrektywy w postępowaniu przed sądem krajowym*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 9.
- [12] Szwarc-Kuczer M., *Ograniczenia stosowania przepisów dyrektyw przez sądy krajowe*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 1.
- [13] Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Zakamycze 2005.

THE GENERAL PRINCIPLES OF THE EUROPEAN UNION HAVE AN ESSENTIAL INFLUENCE ON THE LEGAL SYSTEMS OF THE MEMBER STATES

Summary

The article deals with the principles of the European Union which have an essential influence on the legal systems of the Member States. Such principles as the principle of the supremacy of the EU law over the national laws of the Member States, the principle of the effectiveness of the EU law as well as the principle of the direct legal effect of regulations, decisions, directives and international treaties have been discussed in this thesis.

Złożono w redakcji w grudniu 2009 r.