

*Maciej Szpunar*

## **Prawo wspólnotowe przed organami krajowymi**

Obowiązywanie w Polsce wspólnotowego porządku prawnego stanowi w pierwszej kolejności wyzwanie dla krajowych organów stosujących prawo. Trzeba pamiętać, że to właśnie na polskich sądach i organach administracyjnych spoczywać będzie obowiązek stosowania prawa wspólnotowego. Działalność sądów wspólnotowych (Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji) dotyczy jedynie wybranych aspektów i tylko w niewielkim stopniu ogranicza kompetencję organów krajowych.

Przed przystąpieniem do zasadniczej części rozważań, należy przypomnieć podstawowe informacje o źródłach prawa wspólnotowego.

Wspólnotowe prawo **pierwotne** (czyli ustanowione przez państwa członkowskie) obejmuje Traktat o Unii Europejskiej<sup>1</sup>, traktat o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej oraz traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej wraz z traktatami je zmieniającymi i uzupełniającymi oraz dołączonymi do nich protokołami i aneksami. Z polskiego punktu widzenia niezwykle istotny jest traktat akcesyjny stanowiący podstawę prawną przystąpienia Polski i pozostałych państw kandydujących do Unii Europejskiej. Artykuł 2 aktu przystąpienia (zasadniczej części traktatu akcesyjnego) stanowi, że „od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia”.

---

<sup>1</sup> W zakresie, w jakim dotyczy on pierwszego filaru Unii Europejskiej.

Wspólnotowe prawo  **pochodne** (czyli ustanowione w wyniku działalności instytucji wspólnotowych) obejmuje:

1. **Umowy międzynarodowe** zawarte przez Wspólnotę.

2. **Akty prawne** tworzone przez instytucje wspólnotowe (art. 249 TWE)<sup>2</sup>:

**a) rozporządzenia** – są to akty prawne stosowane bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich; ich charakter odpowiada polskim ustawom;

**b) dyrektywy** – są to akty prawne, które zobowiązują ustawodawców krajowych do dostosowania przepisów wewnętrznych do rozwiązań w nich zawartych;

**c) decyzje** – są to akty prawne indywidualne skierowane do konkretnych podmiotów (mogą to być państwa członkowskie lub osoby fizyczne i osoby prawne);

**d) zalecenia i opinie** – są to akty prawne niewiążące, które jednak powinny być brane pod uwagę w procesie stosowania prawa.

Warto podkreślić, że projekt traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy wprowadza zmiany w katalogu aktów prawnych. Rozporządzenie jest nazwane ustawą europejską, dyrektywa – europejską ustawą ramową, a decyzja – decyzją europejską. Wprowadza się również pojęcie „rozporządzenie europejskie” dla oznaczenia aktów prawnych o charakterze wykonawczym (obecnie rozporządzenie może być zarówno aktem prawnym ustawodawczym, jak i wykonawczym). Bez zmian pozostaje nazwa i charakter zaleceń i opinii (por. art. I-32 projektu Konstytucji UE).

### **Zasada pierwszeństwa<sup>3</sup>**

Podobnie jak krajowe systemy prawne, prawo wspólnotowe posiada swój własny zakres zastosowania, który obejmuje szereg aspektów życia gospodarczego i społecznego w państwach członkowskich. Jest rzeczą oczywistą, że w wielu przypadkach może dojść do konfliktów pomiędzy przepisami wchodzącymi w skład obu porządków prawnych. Pojawiające się wówczas problemy dotyczą nie tylko kwestii, któremu przepisowi

---

<sup>2</sup> Katalog źródeł prawa pochodnego nie ma charakteru wyczerpującego. Orzecznictwo Trybunału dopuszcza możliwość wydawania aktów *sui generis*.

<sup>3</sup> Zasada ta bywa również nazywana zasadą supremacji, nadrzędności lub prymatu.

należy przyznać pierwszeństwo, lecz także, co stanowi podstawę przyznania pierwszeństwa (czy wynika ono z prawa krajowego, czy z prawa wspólnotowego). Należy zaznaczyć, że stanowiska, jakie w tej kwestii prezentują Trybunał Sprawiedliwości w Luksemburgu (zwany dalej Trybunałem) i organy państw członkowskich (głównie sądy konstytucyjne) są odmienne. Ponieważ dokładne przedstawienie tej problematyki wykraczałoby poza przedmiot rozważań, dalsze uwagi ograniczą się jedynie do poglądów Trybunału Sprawiedliwości.

Traktaty założycielskie nie zawierają przepisów, które normowałyby rozstrzyganie konfliktów pomiędzy oboma porządkami prawnymi<sup>4</sup>. Jednakże już w początkowym okresie obowiązywania traktatów, Trybunał w orzeczeniu w sprawie *Costa p. ENEL*<sup>5</sup> nie miał wątpliwości, deklarując bezwarunkową zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym. Co więcej, pierwszeństwo to wynika bezpośrednio z traktatów i jest niezależne od unormowań konstytucyjnych państw członkowskich. W orzeczeniu tym stwierdzono między innymi:

„W odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, traktat ustanawiający EWG stworzył własny porządek prawny (...)” „Poprzez utworzenie Wspólnoty (...) państwa członkowskie ograniczyły swoje uprawnienia suwerenne i utworzyły porządek prawny, który wiąże zarówno ich przynależnych, jak i je same.”

„Prawa wynikające z traktatu, niezależnego źródła prawa, ze względu na swą specyficzną i oryginalną naturę nie mogą być kwestionowane w procesie stosowania prawa (fr. *judiciairement*) przez regulacje krajowe, jakkolwiek nie byłyby one sformułowane, bez pozbawiania go charakteru prawa wspólnotowego i bez podważania podstaw prawnych istnienia Wspólnoty.”

W późniejszym orzecznictwie Trybunał potwierdził i sprecyzował wyrażoną w sprawie *Costa v. ENEL* zasadę pierwszeństwa: „Przekazanie przez państwa członkowskie na rzecz Wspólnoty uprawnień i kompetencji, zgodnie z postanowieniami traktatu, zawiera w sobie całkowite ograniczenie ich praw suwerennych i żadne postanowienia (ang. *no*

---

<sup>4</sup> Warto jednak zaznaczyć, że w projekcie Konstytucji UE zawarty jest przepis, który wprost przesądza kwestię pierwszeństwa prawa Unii nad prawem krajowym (art. I-10 ust. 1).

<sup>5</sup> Wyrok z dnia 15 lipca 1964 r., 6/64, [1964] ECR, s. 585.

*provisions whatsoever*) prawa krajowego nie mogą nie uwzględniać tego ograniczenia.”<sup>6</sup>

„Powołanie się na rzekome naruszenie sformułowanych w konstytucji państwa członkowskiego praw podstawowych, bądź zasad strukturalnych konstytucji krajowej, nie może wpływać ani na ważność wspólnotowych aktów prawnych, ani na ich skuteczność na obszarze państwa członkowskiego.”<sup>7</sup>

„Z zasady supremacji prawa wspólnotowego wynika, iż bezpośrednio stosowane przepisy traktatu i prawa pochodnego, z racji samego wejścia w życie, powodują całkowitą bezskuteczność sprzecznych z nimi postanowień prawa krajowego [...]”<sup>8</sup>

„Z samej istoty prawa wspólnotowego wynika, iż jakikolwiek przepis prawa krajowego czy jakakolwiek praktyka legislacyjna, administracyjna lub orzecznicza nie może pozbawiać ani ograniczać efektywności prawa wspólnotowego w ten sposób, że odmawia sędziemu krajowemu stosującemu prawo wspólnotowe kompetencji do pominięcia – w momencie rozstrzygnięcia – przepisu prawa krajowego, który stanowiłby przeszkodę dla pełnej skuteczności norm prawa wspólnotowego.”<sup>9</sup>

Nie wnikając w doktrynalne spory dotyczące pojęcia i zakresu zastosowania zasady pierwszeństwa<sup>10</sup>, z przedstawionego orzecznictwa Trybunału można wyprowadzić kilka bezspornych wniosków:

1. Zasada pierwszeństwa nie wynika z uregulowań konstytucyjnych państw członkowskich, lecz ma swoje źródło w samym traktacie. Oznacza to, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nad prawem krajowym jest niezależne od tego, jak prawo krajowe reguluje stosunek prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego.

<sup>6</sup> Pkt 9 wyroku z dnia 13 lipca 1972 r. w sprawie Komisja p. Włochy, 7/68, [1972] ECR, s. 529.

<sup>7</sup> Pkt 3 wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, [1970] ECR, s. 1125.

<sup>8</sup> Pkt 17 wyroku z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal, 106/77, [1978] ECR, s. 629.

<sup>9</sup> Pkt 22 wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie Simmenthal, 106/77, [1978] ECR, s. 629.

<sup>10</sup> Por. np. A. S o ł t y s, *Spór o zasadę supremacji*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 13 i nast.; C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe*, Warszawa 2000, s. 550 i nast.; M. A h ł t, M. S z p u n a r, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 36 i nast.; S. B i e r n a t, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 230 i nast.

2. Działanie zasady pierwszeństwa jest niezależne od chwili wejścia w życie przepisów prawa wspólnotowego lub prawa krajowego (przepis prawa wspólnotowego jest nadrzędny zarówno w stosunku do wcześniejszego, jak i późniejszego przepisu prawa krajowego).

3. Zasada pierwszeństwa dotyczy nawet norm konstytucyjnych państwa członkowskiego.

4. Sprzeczność przepisu wewnętrznego z normą wspólnotową nie powoduje jego uchylecia, lecz jedynie konieczność zastosowania normy wspólnotowej w miejsce przepisu wewnętrznego (pierwszeństwo w zastosowaniu).

5. Chociaż sprzeczność z prawem wspólnotowym nie powoduje *ipso iure* uchylecia przepisów krajowych, to jednak ze względu na bezpieczeństwo obrotu prawnego, państwa członkowskie powinny uchylć takie przepisy” .

6. Obowiązek zastosowania normy wspólnotowej i pominięcie sprzecznego z nią przepisu krajowego spoczywa na każdym organie państwa członkowskiego odpowiedzialnym za stosowanie prawa, w tym również na organach administracyjnych.

7. Organ stosujący prawo musi mieć kompetencję do samodzielnego stwierdzenia sprzeczności i do odmowy zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu prawa krajowego. Jego kompetencja w tym zakresie nie może być uzależniona od decyzji innego organu (np. trybunału konstytucyjnego).

Wątpliwości dotyczą zasady pierwszeństwa w odniesieniu do prawomocnych decyzji administracyjnych. Trybunał w sprawie Ciola<sup>12</sup> orzekł, że zasada pierwszeństwa powoduje, iż prawomocne decyzje administracyjne sprzeczne z prawem wspólnotowym nie mogą kształtować praw i obowiązków jednostek. Stanowisko takie wydaje się wysoce wątpliwe, szczególnie, jeśli uwzględnić zasadę trwałości prawomocnych decyzji administracyjnych<sup>13</sup>. Z uwagi na olbrzymie znaczenie praktyczne omawianego zagadnienia, należy przyjrzeć się bliżej wyrokowi Trybunału.

---

<sup>11</sup> Por. pkt. 41 i 42 wyroku z dnia 4 kwietnia 1974 r. w sprawie Komisja p. Francji, 167/73, [1974] ECR, s. 359.

<sup>12</sup> Wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie C-224/97, [1999] ECR, s. I-2517.

<sup>13</sup> Na wątpliwości te wskazuje S. B i e r n a t, *op. cit.*, s. 231.

Sprawa dotyczyła spółki prowadzącej przystań jachtową nad Jeziorem Bodeńskim. W roku 1990 władze lokalne wydały decyzję zezwalającą na rozbudowę przystani, która równocześnie nakazywała stopniowe zmniejszanie miejsc cumowniczych udostępnianych jachtom zarejestrowanym w innych państwach. Podstawą wydania tej decyzji były przepisy o planowaniu przestrzennym. Ponieważ po przystąpieniu Austrii do Unii Europejskiej właściciel spółki przestał przestrzegać nałożonych na niego ograniczeń, nałożono na niego grzywnę w wysokości 75.000 ATS. Sąd administracyjny, do którego się odwołał, zwrócił się w trybie art. 234 TWE do Trybunału o wykładnię przepisów traktatu o swobodzie świadczenia usług.

Rzecznik generalny Mischo sugerował, że sprawa nie dotyczy bytu (fr. *le sort*) decyzji administracyjnej jako takiej, lecz jedynie wyłączenia stosowania sankcji z tytułu naruszenia tejże decyzji, jeżeli prowadziłoby to do ograniczenia swobody świadczenia usług. Rozróżnienie takie nie wydaje się przekonujące. Wyłączenie możliwości stosowania sankcji za naruszenie decyzji administracyjnej jest w rzeczywistości kwestionowaniem obowiązywania samej decyzji.

Rozstrzygnięcie Drugiej Izby Trybunału wskazuje, że problematyka związana z zasadą trwałości prawomocnych decyzji administracyjnych została całkowicie pominięta. Stwierdzono wprost, że zasada pierwszeństwa wyłącza zastosowanie zarówno legislacji krajowej, jak i krajowych aktów administracyjnych, sprzecznych z prawem wspólnotowym.

Wydaje się, że z wyroku w sprawie Ciola nie należy wyciągać zbyt daleko idących wniosków. Po pierwsze, chodziło o decyzję administracyjną wydaną przed przystąpieniem Austrii do Unii Europejskiej, a tym samym ani organ administracji, ani strony postępowania nie mogły odnieść się do przepisów o swobodzie świadczenia usług. Uprawnione jest twierdzenie, że wskutek przystąpienia Austrii do Unii i bezpośredniego obowiązywania prawa wspólnotowego pojawiła się konieczność dokonania oceny zgodności wszelkich źródeł prawa z prawem wspólnotowym. Warto zaznaczyć, że w konkretnym przypadku chodziło o decyzję zakazującą określonego zachowania, a więc nikt nie mógł powołać się na zasadę ochrony praw nabytych.

Po drugie, wątpliwe jest traktowanie decyzji administracyjnej będącej przedmiotem postępowania jako aktu w pełni „indywidualnego”. Z punktu

widzenia osób trzecich był to raczej akt normatywny, który ograniczał możliwość korzystania z usług przystani jachtowej przez podmioty pochodzące z innych państw członkowskich. Innymi słowy, decyzja ta *de facto* regulowała w sposób abstrakcyjny zasady korzystania z przystani jachtowej.

Po trzecie, trzeba pamiętać, że wyrok w sprawie Ciola został wydany przez Drugą Izbę Trybunału (3 sędziów) i nie należy przypuszczać, aby mógł on rozstrzygać fundamentalne kwestie dotyczące zasad stosowania prawa wspólnotowego. Tym bardziej, że wątpliwości budzi nie samo rozstrzygnięcie konkretnej sprawy, lecz jedynie niektóre sformułowania z uzasadnienia wyroku.

#### Zasada bezpośredniego skutku

Zasada bezpośredniego skutku oznacza, że normy prawa wspólnotowego są w stanie wprost określać sytuację prawną jednostek, nakładając na nie obowiązki i przyznając im prawa<sup>14</sup>. Praktyczny wymiar tej zasady można przedstawić w ten sposób, że jednostki są uprawnione do powoływania się bezpośrednio na przepisy prawa wspólnotowego przed organami stosującymi prawo w państwach członkowskich.

Warto zaznaczyć, że podobnie jak w przypadku zasady pierwszeństwa, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości stoi na stanowisku, że bezpośredni skutek wynika z samej istoty prawa wspólnotowego, a nie z unormowań konstytucyjnych państw członkowskich dotyczących reguł stosowania prawa międzynarodowego w porządku wewnętrznym. Pogląd taki różni się od zapatrywań niektórych organów sądowych państw członkowskich.

Do bezpośredniego stosowania<sup>15</sup> nadają się tylko te przepisy prawa wspólnotowego, które są **wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe**. Innymi słowy, treść takich przepisów musi wskazywać, kto, czego i od kogo może się domagać. Przepisy zawierające jedynie ogólnie brzmiące deklaracje bądź których zastosowanie jest uzależnione od dalszych działań

---

<sup>14</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 243.

<sup>15</sup> Część doktryny prawa wspólnotowego rozróżnia pojęcia „bezpośredni skutek” i „bezpośrednie stosowanie” (C. Mik, *op. cit.*, s. 559, S. Biernat, *op. cit.*, s. 243). Wydaje się jednak, że kryteria takiego rozróżnienia nie są ani przekonujące, ani istotne z praktycznego punktu widzenia. Dla potrzeb niniejszych rozważań pojęcia te będą traktowane jako synonimy.

instytucji wspólnotowych lub państw członkowskich, nie odznaczają się bezpośrednią skutecznością.

Warto jednak podkreślić, że najnowsze orzecznictwo Trybunału sugeruje, że tradycyjne przesłanki bezpośredniej skuteczności („bezwartunkowość” i „wystarczająca precyzyjność”) tracą swoje znaczenie. Podnosi się, że przesłanki bezpośredniej skuteczności nie mogą być odseparowane od kontekstu, w którym dochodzi do zastosowania określonej normy prawa wspólnotowego. Rozróżnia się zatem bezpośredni skutek w znaczeniu subiektywnym i obiektywnym<sup>16</sup>. To pierwsze znaczenie opiera się na tradycyjnym rozumieniu bezpośredniego skutku. Chodzi o możliwość powołania się przez stronę na normę prawa wspólnotowego przed organem krajowym w celu dochodzenia praw, które ta sama norma nadaje stronie (np. pracownik powołuje się na art. 39 TWE w celu uzyskania dostępu do rynku pracy w innym państwie członkowskim). Z kolei bezpośredni skutek w znaczeniu obiektywnym odnosi się do każdej możliwości zastosowania normy prawa wspólnotowego przez organ krajowy. Pojęcie to obejmuje zatem również takie sytuacje, gdzie strona powołuje się na normę prawną, która sama w sobie nie nadaje jej żadnych uprawnień, w celu wyłączenia zastosowania prawa krajowego bądź w celu kwestionowania decyzji administracyjnej lub sądowej w postępowaniu instancyjnym (np. strona podnosi w postępowaniu odwoławczym, że decyzja administracyjna została wydana z naruszeniem obowiązków, jakie prawo wspólnotowe nakłada na organ administracji).

Wydaje się, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego uzależnianie bezpośredniej skuteczności normy prawa wspólnotowego od spełnienia ściśle określonych przesłanek byłoby błędem. Z bezpośrednią skutecznością mamy do czynienia w każdym przypadku, w którym norma prawa wspólnotowego nadaje się do zastosowania przez organ krajowy w konkretnym postępowaniu. Wymienione wyżej przesłanki (bezwartunkowość i wystarczająca precyzyjność) mogą służyć wyłącznie jako wskazówki o charakterze pomocniczym.

Nie ulega wątpliwości, że bezpośrednio skuteczne mogą być zarówno postanowienia aktów normatywnych (traktatów, umów międzynarodowych

---

<sup>16</sup> Por. M. Ruffert, *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, 34 CMLRev. 1997, s. 320 i nast.; S. Prechal, *Does Direct Effect Still Matter?*, 37 CMLRev. 2000, s. 1053.



wych zawartych przez Wspólnotę, rozporządzeń), jak i decyzji indywidualnych. Bardziej skomplikowane jest zagadnienie ewentualnego skutku bezpośredniego dyrektyw, gdyż zgodnie z treścią art. 249 TWE, dyrektywa jest wiążąca jedynie w stosunku do państw członkowskich. Trybunał dopuścił możliwość bezpośredniego powoływania się na wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe przepisy dyrektyw wyłącznie przeciwko organom państw członkowskich (w aspekcie wertykalnym), pod warunkiem, że państwo członkowskie w wyznaczonym czasie nie implementowało lub implementowało nieprawidłowo postanowienia danej dyrektywy<sup>17</sup>. Nie można natomiast powołać się na przepis nie implementowanej dyrektywy przeciwko jednostce, to znaczy przeciwko podmiotowi, który nie może być uznany za „państwo”.

Należy przy tym podkreślić, że pojęcie państwa jest w judykaturze Trybunału rozumiane bardzo szeroko<sup>18</sup>. Obejmuje również podmioty, które pomimo, że w świetle prawa krajowego stanowią odrębny byt prawny, mogą być uznane za „emanację państwa”. W orzeczeniu w sprawie Foster<sup>19</sup> stwierdzono, że na przepisy dyrektyw można się powoływać przeciwko podmiotom, które:

- 1) są podporządkowane władzy państwowej,
- 2) znajdują się pod kontrolą państwa,
- 3) są wyposażone przez państwo w szczególne uprawnienia, które nie wynikają z normalnych stosunków pomiędzy podmiotami prawa.

W orzecznictwie Trybunału jako państwo traktowane są nie tylko organy administracji rządowej, lecz również jednostki samorządu terytorialnego<sup>20</sup>. Nie jest przy tym istotne, czy organ taki działa jako podmiot władczy (w sferze imperium), czy w zakresie prawa prywatnego (w sferze dominium)<sup>21</sup>. Trzeba zaznaczyć, że prawo powoływania się na przepisy nieimplementowanej dyrektywy przysługuje również podmiotom

---

<sup>17</sup> Por. np. wyrok z dnia 04.12.1974 r. w sprawie 41/74, Van Duyn, [1974] ECR, s. 1337.

<sup>18</sup> Por. N. Póltorák, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich (zarys problemu)*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 93 i nast.

<sup>19</sup> Por. wyrok z dnia 12.07.1990 r. w sprawie 188/89, [1990] ECR, s. I-3313.

<sup>20</sup> Por. wyrok z dnia 22.06.1989 r. w sprawie 103/88, *Fratelli Constanzo*, [1989] ECR, s. 1839.

<sup>21</sup> Por. wyrok z dnia 26.02.1986 r. w sprawie 152/84, *Marshall I*, [1986] ECR, s. 723.

prawa publicznego przeciwko organom państwa, na przykład gminie wobec państwa federalnego.

Przedstawione powyżej zasady oznaczają, że w praktyce strony, postępowania administracyjnego będą mogły powoływać się na bezpośrednio skuteczne przepisy nieimplementowanych dyrektyw. Zasadniczo bowiem przedmiotem takiego postępowania jest relacja państwo (lub samorząd) – obywatel. W żadnym wypadku jednak organ administracji nie może powoływać się na bezpośrednią skuteczność dyrektyw wobec osób fizycznych i prawnych<sup>22</sup>. Sytuacja przedstawia się zupełnie inaczej, gdy chodzi o stosowanie dyrektyw w postępowaniu cywilnym, które najczęściej dotyczy sporów pomiędzy podmiotami prywatnymi. Bezpośrednie powołanie się na przepis dyrektywy nie będzie wówczas dopuszczalne.

W ostatnich latach orzecznictwo Trybunału w zakresie bezpośrednio skutku dyrektyw wykazuje istotne rozbieżności. Znaleźć można orzeczenia sugerujące, że na przepisy nieimplementowanej dyrektywy można powołać się również w postępowaniu przeciwko podmiotom prywatnym. Przedmiotem spraw CIA<sup>23</sup> i Unilever<sup>24</sup> była Dyrektywa 83/189/EWG, która, między innymi, nakłada na państwa członkowskie obowiązek, aby projekty aktów prawnych dotyczących norm technicznych były notyfikowane – przed ich wejściem w życie – Komisji Europejskiej. W obu sprawach jedna ze stron powołała się na Dyrektywę 83/189/WE w celu wyłączenia zastosowania krajowych regulacji norm technicznych, które nie były notyfikowane Komisji. Pomimo tego, że stronami postępowania były podmioty prywatne, Trybunał stwierdził, że regulacje krajowe, które weszły w życie z pominięciem obowiązku notyfikacji wynikającego z Dyrektywy 83/189/EWG, nie mogą być stosowane. Również w sprawach dotyczących wykładni innych dyrektyw stanowisko Trybunału może sugerować odejście od zakazu bezpośredniego skutku horyzontalnego dyrektyw<sup>25</sup>. Jednakże przeciwko takiemu wnioskowi przemawiają orze-

---

<sup>22</sup> Por. wyrok z dnia 17.10.1989 r. w sprawie 231/87 i 129/88, Piacenza, [1989] ECR, s. 3233.

<sup>23</sup> Wyrok z dnia 30.04.1996 r. w sprawie C-194/94, [1996] ECR, s. I-2201.

<sup>24</sup> Wyrok z dnia 26.09.2000 r. w sprawie C-443/98, [2000] ECR, s. I-7535.

<sup>25</sup> Por. wyrok z dnia 28.01.1999 r. w sprawie C-77/97, Unilever [1999] ECR, s. I-431.

czenia Trybunału w innych sprawach<sup>26</sup>. Wynikające z tych orzeczeń wątpliwości nie mogą być w sposób jednoznaczny rozstrzygnięte. Z pewnością należy przyjąć, że w prawie wspólnotowym w dalszym ciągu obowiązuje – przynajmniej co do zasady – zakaz bezpośredniego skutku dyrektyw w relacjach horyzontalnych.

Jak wspomniano powyżej, bezpośredniemu zastosowaniu przez organy krajowe podlegają tylko te normy prawa wspólnotowego, które nadają się do bezpośredniego stosowania. Jeżeli natomiast norma wspólnotowa nie spełnia tych przesłanek, to może ona w sposób pośredni oddziaływać na proces stosowania prawa. Na organach krajowych spoczywa obowiązek dokonywania takiej wykładni przepisów krajowych, aby jej rezultat był jak najbliższy prawu wspólnotowemu (**zasada pro-wspólnotowej wykładni prawa**)<sup>27</sup>.

Zasada autonomii proceduralnej

Zarówno krajowe organy sądowe, jak i organy administracji są w równym stopniu zobowiązane do stosowania prawa wspólnotowego<sup>28</sup>. Powinny one realizować zobowiązania państwa do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowemu<sup>29</sup>.

Normy prawa wspólnotowego to w przeważającej części przepisy prawnomaterialne. Definiują one zakres praw i obowiązków, które przysługują lub są nakładane na rozmaite kategorie podmiotów prawa: państwa członkowskie, instytucje wspólnotowe, osoby fizyczne i osoby prawne. Nie określają natomiast zasad egzekwowania praw i obowiązków (np. które organy są odpowiedzialne za stosowanie norm prawa wspólnotowego i według jakiej procedury powinno się to odbywać). Tylko w wyjątkowych przypadkach prawo wspólnotowe zawiera przepisy stricte proceduralne np. wydany w formie rozporządzenia Europejski Kodeks Celny). W orzecznictwie Trybunału utrwaliła się **zasada autonomii**

---

<sup>26</sup> Por. wyroki z dnia 13.07.2000 r. w sprawie C-456/98, *Centrosteel*, [2000] ECR, s. I-6007 oraz z dnia 24.10.2002 r. w sprawie C-233/01, *RAS*, [2002] ECR, s. I-9411.

<sup>27</sup> S. B i e r n a t, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Miłk, Toruń 1998, s. 123 i nast.

<sup>28</sup> Patrz przypis 20.

<sup>29</sup> Por. także M. K o Ź u c h, *Legalizm stosowania prawa europejskiego w postępowaniu organów administracji krajowej*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 113 i 114.

**proceduralnej państw członkowskich**<sup>30</sup>, zgodnie z którą określenie zasad, na podstawie których wykonywane są normy prawa wspólnotowego, należy do prawa krajowego<sup>31</sup>. Dla przykładu, jeżeli osoba fizyczna będzie domagać się odszkodowania z tytułu wyrządzenia przez organ państwa polskiego szkody na skutek działania naruszającego prawo wspólnotowe, przesłanki odpowiedzialności będą określać przepisy art. 417 i nast. polskiego kodeksu cywilnego, a postępowanie przed sądem będzie się toczyć według polskiej procedury cywilnej<sup>32</sup>. Podobnie, jeżeli organ krajowy (np. w Polsce urząd skarbowy) naliczy podatek należny od podatnika X, a następnie okaże się, że podatek ten jest sprzeczny z prawem wspólnotowym, zasady zwrotu tego podatku określać będzie prawo krajowe (np. w Polsce ordynacja podatkowa i kodeks postępowania administracyjnego). Podobnie jak w przypadku postępowania przez sądami krajowymi, zasada autonomii proceduralnej doznaje ograniczeń wynikających z zasady niedyskryminacji i zasady efektywności. W ten sposób zdefiniowana zasada autonomii proceduralnej doznaje dwojakiego rodzaju ograniczeń:

1) przy dochodzeniu roszczeń wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą obowiązywać mniej korzystne uregulowania niż w przypadku porównywalnych roszczeń opartych na prawie krajowym (zakaz dyskryminacji)<sup>33</sup>,

2) krajowe przepisy proceduralne nie mogą powodować, że dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym jest „nadmiernie utrudnione” lub „praktycznie niemożliwe” (zasada efektywności).

Zasadniczo organy krajowe powinny stosować przepisy prawa wspólnotowego z urzędu, to znaczy niezależnie od tego, czy strony postępowania powołają się na nie<sup>34</sup>. Niezastosowanie prawa wspólnotowego lub

---

<sup>30</sup> Por. M. A h l t, M. S z p u n a r, *op. cit.*, s. 70. W rzeczywistości zasada ta nie dotyczy tylko przepisów proceduralnych, lecz wszelkich unormowań dotyczących środków dochodzenia i ochrony praw jednostek (ang. *remedial rules*); por. S. B i e r n a t, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 67.

<sup>31</sup> Por. wyrok z dnia 16 grudnia 1976 r. w sprawie 33/76, Rewe, [1976] ECR, s. 1989.

<sup>32</sup> Z uwzględnieniem zasad odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, utrwalonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

<sup>33</sup> Np. jeżeli osoba domaga się zwrotu podatku pobranego z naruszeniem prawa wspólnotowego, to krajowe przepisy proceduralne nie mogą być dla niej mniej korzystne aniżeli wówczas, gdyby podatek został pobrany wbrew prawu krajowemu.

błędna jego wykładnia mogą jako naruszenie prawa materialnego stanowić podstawę wniesienia środka zaskarżenia. Jeżeli zatem po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej organ administracji wyda orzeczenie naruszające prawo wspólnotowe (np. poprzez niezastosowanie bezpośrednio skutecznego przepisu prawa wspólnotowego lub poprzez zaniechanie dokonania „prowspólnotowej” wykładni prawa krajowego”), to będzie to stanowić podstawę odwołania się do organu nadrzędnego lub wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Podobnie niezastosowanie lub błędne zastosowanie prawa wspólnotowego będzie stanowić podstawę wniesienia środka zaskarżenia w postępowaniu sądowym.

Zasady stosowania prawa wspólnotowego różnią się w zależności od tego, czy mamy do czynienia z organem sądowym, czy administracyjnym. Przede wszystkim, w odróżnieniu od sądów, krajowym organom administracji nie przysługuje uprawnienie do zwracania się do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia wstępnego. Instytucja ta – uregulowana w art. 234 TWE – umożliwia sądom krajowym składanie wniosków o dokonanie wykładni lub ocenę ważności przepisów prawa wspólnotowego. Wykluczenie z kategorii podmiotów uprawnionych do składania takich wniosków organów administracji oznacza, że w konkretnym postępowaniu z uprawnienia tego będzie mógł dopiero skorzystać organ sądowy rozpatrujący odwołanie od decyzji organu administracji (w Polsce będzie to mógł uczynić dopiero sąd administracyjny w postępowaniu wszczętym w wyniku skargi na decyzję organu administracyjnego).

Brak możliwości zwrócenia się przez organ administracyjny do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego może powodować rozmaite komplikacje w praktyce. Chodzi przede wszystkim o takie sytuacje, w których wykładnia przepisów prawa wspólnotowego budzi wątpliwości zarówno co do określenia ich treści, jak i co do ustalenia ich bezpośredniej skuteczności. Z tych względów niektórzy przedstawiciele doktryny postulują, aby zróżnicować obowiązek zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w zależności od tego, czy chodzi o organ administracyjny czy też o organ sądowy, który w razie wątpliwości może skorzystać z instytucji orzeczenia wstępnego<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Wyjątek od tej zasady został przedstawiony poniżej.

Wydaje się jednak, że zróżnicowanie takie nie byłoby zasadne. Stawiliby to niebezpieczny wyjątek od ogólnej reguły, zgodnie z którą organy administracyjne powinny na równi z sądami realizować zobowiązania państwa wynikające z prawa wspólnotowego. Zróżnicowanie takie mogłoby w praktyce administracyjnej prowadzić do przyjęcia domniemania braku bezpośredniego skutku przepisu prawa wspólnotowego, jeżeli nie wynikałby on w sposób nie budzący wątpliwości z treści przepisu.

Należy zatem przyjąć, że w przypadku wątpliwości organ ma obowiązek dokonania samodzielnej wykładni prawa wspólnotowego, mając świadomość, że w przypadku ewentualnej skargi do sądu administracyjnego dokonana przez organ wykładnia może zostać zweryfikowana zarówno przez sąd, jak i Trybunał Sprawiedliwości. Ponadto, jeżeli przed Trybunałem Sprawiedliwości toczy się już sprawa dotycząca wykładni przepisu prawa wspólnotowego, który jest również przedmiotem postępowania administracyjnego, nic nie stoi na przeszkodzie, aby organ krajowy zawiesił postępowanie do momentu wydania wyroku.

Zasady stosowania prawa wspólnotowego przez organy administracyjne charakteryzują się jeszcze jedną odmiennością w stosunku do organów sądowych. Otóż Trybunał Sprawiedliwości uznaje za zgodne z zasadą efektywności krajowe przepisy proceduralne, które ograniczają aktywność sądu, głównie w postępowaniu cywilnym. Chodzi tu między innymi o przepisy zakazujące rozstrzygania kwestii, które nie były zgłoszone przez strony w trakcie postępowania (*ne eat iudex ultra petita partium*) lub o przepisy ograniczające możliwość podnoszenia twierdzeń i zgłaszania wniosków dowodowych tylko do określonego stadium postępowania<sup>36</sup>. W przypadku postępowania przed organami administracji podobne ograniczenia są niedopuszczalne. Wynika to z orzeczenia w sprawie Komisja p. Niemcom<sup>37</sup>, w którym Trybunał stwierdził wprost, że na organach administracji spoczywa obowiązek stosowania prawa wspólnotowego z urzędu<sup>38</sup>. Obowiązek ten dotyczy zarówno stosowania bezpośredniego, jak i dokonywania „prowspólnotowej” wykładni.

---

<sup>35</sup> Por. opinia rzecznika generalnego Lenza do sprawy Fratelli Constanzo.

<sup>36</sup> Wyrok z dnia 14.12.1995 r. w sprawie C-430-1/93, Van Schijndel, [1995] ECR, s. I-4705.

<sup>37</sup> Wyrok z dnia 11.08.1995 r. w sprawie C-431/92, [1995] ECR, s. I-2189.

## **Podsumowanie**

Przedstawione rozważania zostały ograniczone wyłącznie do ogólnych zasad stosowania prawa wspólnotowego przez organy krajowe. Doświadczenia obecnych państw członkowskich wskazują, że ostateczny kształt tych zasad zależy również od ich tradycji prawnych. Z pewnością problematyka ta w odniesieniu do Polski będzie mogła być omawiana znacznie szerzej dopiero po 1 maja br. i po pierwszych doświadczeniach polskich sądów i organów administracji w zakresie prawa wspólnotowego.

---

<sup>38</sup> O odmiennym traktowaniu organów administracji i organów sądowych świadczy również wyrok z dnia 14.12.1995 r. w sprawie C-312/93, *Peterbroek*, [1995] ECR, s. I-4599. W sprawie tej Trybunał uznał za niedopuszczalne, aby sąd administracyjny, rozpatrujący skargę na decyzję organu, mógł rozpatrywać tylko te zarzuty, które zostały podniesione w postępowaniu przed tym organem. Jednym z argumentów, jakich użył Trybunał, odnosił się do faktu, że sąd administracyjny jest pierwszym organem, który może się zwrócić o wydanie orzeczenia wstępnego; por. na ten temat: *S. B i e r n a t, op. cit.*, s. 63 i nast.