

# IMPLEMENTACJA DYREKTYW UNIJNYCH PRZEZ SĄDY KRAJOWE

Monika Domańska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business



# **IMPLEMENTACJA DYREKTYW UNIJNYCH PRZEZ SĄDY KRAJOWE**

Monika Domańska



**LEX**

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

*Stan prawny na 30 czerwca 2014 r.*

Wydawca  
*Magdalena Przek-Ślesicka*

Redaktor prowadzący  
*Joanna Maż*

Opracowanie redakcyjne  
*Agnieszka Bąk*

Łamanie  
*Wolters Kluwer*

Układ typograficzny  
*Marta Baranowska*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.



**SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ**  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
**POLSKA IZBA KSIĄŻKI**

© Copyright by  
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN 978-83-264-3302-3

ISSN 1897-4392

Wydane przez:  
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich  
01-208 Warszawa, ul. Przykopowa 33  
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35  
e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

Mojej córce, Karolinie

---



# Spis treści

---

Wykaz skrótów / 11

Wstęp / 15

## Rozdział 1

### **Implementacja dyrektyw – zagadnienia wstępne / 23**

- 1.1. Dyrektywa jako akt prawa unijnego / 23
  - 1.1.1. Charakterystyka ogólna / 25
  - 1.1.2. Instrument harmonizacji prawa / 29
  - 1.1.3. Obowiązki, stosowanie, skuteczność dyrektyw / 34
- 1.2. Implementacja a transpozycja / 43
  - 1.2.1. Transpozycja / 46
  - 1.2.2. Implementacja *sensu largo* / 50
  - 1.2.3. Czynniki determinujące proces implementacji / 57
  - 1.2.4. Deficyt implementacyjny / 60
- 1.3. Normatywne podstawy obowiązku implementacji dyrektyw / 64
- 1.4. Implementacja dyrektyw przez partnerów społecznych / 68

## Rozdział 2

### **Sądy krajowe jako organy implementujące / 75**

- 2.1. Podstawy sądowej implementacji dyrektyw / 75
  - 2.1.1. Zasada pierwszeństwa prawa unijnego / 76
  - 2.1.2. Zasada efektywności prawa unijnego / 88
  - 2.1.3. Artykuł 288 akapit trzeci TFUE w związku z art. 4 ust. 3 TUE / 92
  - 2.1.4. Artykuł 267 TFUE jako instrument sądowej implementacji dyrektyw / 98
- 2.2. Szczególna rola sądów ostatniej instancji / 105

## Rozdział 3

### **Obowiązki implementacyjne sądów wynikające z modelu implementacji *sensu stricto* / 122**

- 3.1. Termin transpozycyjny / 122
- 3.2. Adresaci dyrektywy / 131
- 3.3. Margines władzy dyskrecjonalnej / 137
- 3.4. Realizacja celu dyrektywy / 145
- 3.5. Równowaga między prawami podstawowymi / 148
- 3.6. Formy i środki transpozycji dyrektywy / 153
- 3.7. Obowiązek notyfikacji / 159
- 3.8. Reguła *standstill* / 168

## Rozdział 4

### **Implementacja dyrektyw przez wykładnię przepisów krajowych / 176**

- 4.1. Podstawy obowiązku wykładni zorientowanej na dyrektywę / 182
- 4.2. Wykładnia zorientowana na dyrektywę jako środek implementacji dyrektywy / 186
  - 4.2.1. Aktualizacja obowiązku wykładni zorientowanej na dyrektywę / 189
    - 4.2.1.1. Zakres temporalny / 193
    - 4.2.1.2. Kolizja norm / 197
  - 4.2.2. Dyskrecjonalność sędziowska / 205
- 4.3. Reguły wykładni prawa krajowego implementującego dyrektywę / 212
  - 4.3.1. Wykładnia językowa / 221
    - 4.3.1.1. Autonomia językowa prawa unijnego / 224
    - 4.3.1.2. Zakaz wykładni *contra legem* / 228
  - 4.3.2. Wykładnia systemowa / 233
  - 4.3.3. Wykładnia funkcjonalna / 237
    - 4.3.3.1. Osiągnięcie celu dyrektywy i zakładanego stopnia harmonizacji jako funkcje aktu prawnego / 238
    - 4.3.3.2. Zakaz pogarszania sytuacji prawnej jednostek / 240
- 4.4. Wynik wykładni zorientowanej na dyrektywę i jej wpływ na wybór normatywnej podstawy rozstrzygnięcia / 243



## Rozdział 5

**Implementacja dyrektyw przez stosowanie bezpośrednio skutecznych przepisów / 247**

- 5.1. Charakterystyka bezpośrednio skutecznego przepisu dyrektywy / **247**
  - 5.1.1. Test van Gend en Loos / **248**
  - 5.1.2. Wertykalna i horyzontalna bezpośrednia skuteczność / **252**
  - 5.1.3. Doktrynalna koncepcja subiektywnego i obiektywnego bezpośredniego skutku / **258**
  - 5.1.4. Uprawnienie przyznane przez bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy / **267**
- 5.2. Bezpośredni skutek przepisów a źródło normatywnej podstawy rozstrzygnięcia / **273**
  - 5.2.1. Przepis dyrektywy jako bezpośrednia normatywna podstawa rozstrzygnięcia / **276**
  - 5.2.2. Przepis dyrektywy jako pośrednia normatywna podstawa rozstrzygnięcia / **279**
    - 5.2.2.1. Kontrola legalności decyzji organu krajowego implementującej dyrektywę / **280**
    - 5.2.2.2. Kontrola zastosowania marginesu władzy dyskrecjonalnej / **283**
    - 5.2.2.3. Niezgodne z prawem krajowym przepisy techniczne a spór między jednostkami / **286**
    - 5.2.2.4. Bezskuteczność postanowień umów cywilnoprawnych naruszających dyrektywę / **292**

## Rozdział 6

**Stosowanie prawa unijnego z urzędu jako szczególny przejaw sądowej implementacji dyrektyw / 296**

- 6.1. Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich / **296**
  - 6.1.1. Warunek równoważności / **304**
  - 6.1.2. Warunek skuteczności / **305**
- 6.2. Brak unijnego obowiązku sądu krajowego działania *ex officio* / **307**
  - 6.2.1. Ochrona reguł porządku publicznego / **313**
  - 6.2.2. Imperatywy ochrony konsumenta jako słabszej strony stosunku prawnego / **326**

Wnioski / **331**

Wykaz orzecznictwa / **347**

Wykaz aktów prawnych / **369**

Wykaz literatury / **377**

# Wykaz skrótów

---

## Źródła prawa

|                       |                                                                                                                                                                     |
|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EKPC</b>           | europajska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) |
| <b>k.c.</b>           | ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)                                                             |
| <b>Konstytucja RP</b> | Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)                                                                |
| <b>k.p.</b>           | ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)                                                          |
| <b>k.p.c.</b>         | ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)                                             |
| <b>KPP</b>            | Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)                                                                                  |
| <b>KWPT</b>           | Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)                                               |
| <b>p.p.s.a.</b>       | ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm.)                        |

|                          |                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>TFUE</b>              | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47)                                                                                                                                 |
| <b>Traktat z Lizbony</b> | Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1 ze sprost.; Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569) |
| <b>TUE</b>               | Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13)                                                                                                                                                |
| <b>TWE</b>               | Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37)                                                                                                                                |

## Czasopisma i zbiory dokumentów

|                    |                                          |
|--------------------|------------------------------------------|
| <b>Acta UW.</b>    | Acta Universitatis Wratislaviensis       |
| <b>CJEL</b>        | Columbia Journal of European Law         |
| <b>CMLRev.</b>     | Common Market Law Review                 |
| <b>Dz. U.</b>      | Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej |
| <b>Dz. Urz. UE</b> | Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej      |
| <b>Dz. Urz. WE</b> | Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich  |
| <b>EBLRev.</b>     | European Business Law Review             |
| <b>ECR</b>         | European Court Reports                   |
| <b>ECTRev.</b>     | European Community Tax Review            |
| <b>ELJ</b>         | European Law Journal                     |
| <b>ELRev.</b>      | European Law Review                      |
| <b>EPL</b>         | European Public Law                      |
| <b>EPS</b>         | Europejski Przegląd Sądowy               |
| <b>ERCL</b>        | European Review of Contract Law          |
| <b>ERPL</b>        | European Review of Private Law           |
| <b>EuR</b>         | Europarecht                              |

---

|               |                                                                 |
|---------------|-----------------------------------------------------------------|
| <b>FILJ</b>   | Fordham International Law Journal                               |
| <b>GSP</b>    | Gdańskie Studia Prawnicze                                       |
| <b>ICLQ</b>   | International and Comparative Law Quarterly                     |
| <b>KPPbL</b>  | Kwartalnik Prawa Publicznego                                    |
| <b>KPPr.</b>  | Kwartalnik Prawa Prywatnego                                     |
| <b>LIEI</b>   | Legal Issues of European Integration                            |
| <b>LQR</b>    | Law Quarterly Review                                            |
| <b>MJECL</b>  | Maastricht Journal of European and Comparative Law              |
| <b>MLRev.</b> | Modern Law Review                                               |
| <b>M.P.</b>   | Monitor Polski                                                  |
| <b>NYJILP</b> | New York University Journal of International Law and Politics   |
| <b>OJLS</b>   | Oxford Journal of Legal Studies                                 |
| <b>ONSA</b>   | Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego                  |
| <b>OSNC</b>   | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Cywilna                     |
| <b>OSNKW</b>  | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Karna i Wojskowa            |
| <b>OSNP</b>   | Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy                       |
| <b>OSP</b>    | Orzecznictwo Sądów Polskich                                     |
| <b>OTK</b>    | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                          |
| <b>OTK-A</b>  | Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A |
| <b>PG</b>     | Prawo Gospodarcze                                               |
| <b>PiP</b>    | Państwo i Prawo                                                 |
| <b>PPE</b>    | Przegląd Prawa Europejskiego                                    |
| <b>PS</b>     | Przegląd Sądowy                                                 |
| <b>PUG</b>    | Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego                            |
| <b>Rec.</b>   | Recueil de jurisprudence                                        |
| <b>RPEiS</b>  | Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny                     |
| <b>SLRev.</b> | Statute Law Review                                              |

|                 |                                                                                                           |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>YEL</b>      | Yearbook of European Law                                                                                  |
| <b>Zb. Orz.</b> | Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (numery stron podane jak w wersji angielskiej) |
| <b>ZNSA</b>     | Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego                                                             |

### Organy orzekające

|             |                                            |
|-------------|--------------------------------------------|
| <b>ETPC</b> | Europejski Trybunał Praw Człowieka         |
| <b>NSA</b>  | Naczelny Sąd Administracyjny               |
| <b>SA</b>   | Sąd Apelacyjny                             |
| <b>SN</b>   | Sąd Najwyższy                              |
| <b>SO</b>   | Sąd Okręgowy                               |
| <b>SPI</b>  | Sąd Pierwszej Instancji                    |
| <b>SR</b>   | Sąd Rejonowy                               |
| <b>TK</b>   | Trybunał Konstytucyjny                     |
| <b>TS</b>   | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| <b>WSA</b>  | Wojewódzki Sąd Administracyjny             |

### Inne

|              |                                                                                                                                    |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CBOSA</b> | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (strona: <a href="http://orzeczenia.nsa.gov.pl">http://orzeczenia.nsa.gov.pl</a> ) |
| <b>ENA</b>   | europejski nakaz aresztowania                                                                                                      |
| <b>EWG</b>   | Europejska Wspólnota Gospodarcza                                                                                                   |
| <b>KE</b>    | Komisja Europejska                                                                                                                 |
| <b>PE</b>    | Parlament Europejski                                                                                                               |
| <b>UE</b>    | Unia Europejska (również jako: Unia)                                                                                               |
| <b>WE</b>    | Wspólnota Europejska                                                                                                               |

# Wstęp

---

Dyrektywa jest jednym ze źródeł prawa Unii Europejskiej wymienionym w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny art. 249 TWE). Ten charakterystyczny dla prawa unijnego akt prawny nie ma odpowiednika w krajowych systemach prawnych<sup>1</sup>. Wiąże państwo członkowskie tylko w zakresie celu, który ma zostać osiągnięty. Realizacja tego celu następuje w procesie nazwanym w niniejszej pracy „implementacją” (w literaturze termin ten jest stosowany zamiennie z: transpozycją, wdrażaniem, wprowadzeniem w życie, wykonywaniem, egzekwowaniem). Przyjęcie terminu „implementacja” dla określenia całości działań państwa członkowskiego podejmowanych na podstawie art. 288 akapit trzeci TFUE było podyktowane dwoma względami. Po pierwsze, w polskiej terminologii prawniczej od dawna funkcjonuje zwrot – „implementacja dyrektyw”, będący kalką angielskiego *implementation of directives*<sup>2</sup>. Po drugie, sformułowaniem tym

---

<sup>1</sup> Katalog źródeł prawa w polskim systemie również nie zawiera takiego aktu jak dyrektywa; por. art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 438 z późn. zm.).

<sup>2</sup> C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 21 i n.; B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, *passim*; M. Szwarc, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, PPE 2001, nr 1, *passim*; D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Kraków 2007, s. 25; oraz wiele innych.

posługuje się Trybunał Konstytucyjny<sup>3</sup>, Sąd Najwyższy<sup>4</sup> oraz Naczelny Sąd Administracyjny<sup>5</sup>.

Pomimo dużego zainteresowania doktryny problematyką implementacji dyrektyw, wciąż zbyt mało uwagi poświęca się roli sądu krajowego w procesie przewidzianym w art. 288 akapit trzeci TFUE. Brakuje opracowania, które stanowiłoby kompleksową i pogłębioną analizę charakteru, treści oraz sposobów wykonania obowiązku implementacji dyrektyw unijnych przez sąd krajowy. Tematu tego nie wyczerpują opracowania poświęcone samej dyrektywie jako aktowi prawa unijnego, jak i obowiązkom sądów krajowych działających jako sądy unijne<sup>6</sup>. Można nawet odnieść wrażenie, że doktryna unika posługiwania się zwrotem „implementacja dyrektyw unijnych przez sądy krajowe”. S. Prechal przyznaje jedynie, że „sądy krajowe odgrywają szczególną rolę na etapie wykonywania dyrektywy” lub „pełnią własną, specyficzną rolę w procesie implementacji”<sup>7</sup>. B. Kurcz pisze o „implementacji sądowej” jako elemencie kontroli praw jednostek wynikających z dyrektyw<sup>8</sup>. R. Brent podkreśla, że „interpretacja prowadzona przez sądy krajowe jest aspektem implementacji i następuje równolegle”<sup>9</sup>. Ta ostrożność autorów wydaje się nieuzasadniona. Dlatego na podkreślenie zasługuje stanowisko A. Wróbla, który wyróżnia „te czynności organów państwa członkowskiego stosujących prawo, które określa się mianem implementacji orzeczniczej”<sup>10</sup>.

<sup>3</sup> Przykładowo: wyrok TK z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, Dz. U. Nr 77, poz. 680; wyrok TK z dnia 3 grudnia 2009 r., Kp 8/09, OTK-A 2009, nr 11, poz. 164; wyrok TK z dnia 5 października 2010 r., SK 26/08, OTK-A 2010, nr 8, poz. 73.

<sup>4</sup> Przykładowo: uchwała SN z dnia 18 stycznia 2005 r., III SPP 113/04, OSNP 2005, nr 9, poz. 134; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2006 r., II PK 18/06, OSNP 2008, nr 1–2, poz. 7.

<sup>5</sup> Przykładowo: wyrok NSA z dnia 1 kwietnia 2010 r., II FSK 1919/10; wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2009 r., I FSK 1596/08; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I FSK 1376/08, opublikowane na stronie: [www.nsa.gov.pl](http://www.nsa.gov.pl).

<sup>6</sup> Wyróżnić należy dwie najważniejsze na rynku krajowym monografie: D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy...*, *passim*; oraz B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, *passim*; oraz zagraniczną monografię S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 2005.

<sup>7</sup> S. Prechal, *Directives...*, s. 99, 188.

<sup>8</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 120.

<sup>9</sup> R. Brent, *Directives: Rights and Remedies in English and Community Law*, London 2001, s. 99.

<sup>10</sup> A. Wróbel, *O niektórych problemach sądowego stosowania Karty Praw Podstawowych (w:) Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2009, s. 88, 98.



Implementacja dyrektyw przez sądy krajowe państw członkowskich odbywa się na etapie stosowania prawa przez te organy. Obowiązek sądu krajowego do wykonywania kompetencji wynikających z prawa krajowego z jednej strony oraz obowiązek podejmowania działań w celu wywiązania się z zobowiązań zaciągniętych przez państwo z tytułu członkostwa w UE z drugiej strony sprawiają, że analizowany problem prawny jest złożony. Konieczna wydaje się klasyfikacja metod sądowej implementacji dyrektyw unijnych<sup>11</sup>, zwłaszcza że w znacznej mierze nie mają one wyraźnych źródeł w obowiązujących aktach prawnych, lecz wynikają z utrwalonego orzecznictwa TS (zasady, reguły, tendencje czy wskazówki). Formułowane obowiązki sądu krajowego należy odnieść do krajowych reguł proceduralnych, wyznaczających ramy rozwiązywania konkretnych sporów zawisłych przed sądami krajowymi w sprawach, w których normatywna podstawa rozstrzygnięcia pozostaje w ścisłym związku z implementacją dyrektywy.

Celem opracowania nie jest jednak analiza wszelkich aspektów (zasad i instrumentów) sądowego stosowania prawa unijnego. Ramy podjętego zadania badawczego wymagały, aby dokonać identyfikacji i charakterystyki głównych obowiązków sądów krajowych rysujących się na tle art. 288 akapit trzeci TFUE. Dlatego główne reguły procesu ustalania normatywnej podstawy rozstrzygnięcia w sprawie unijnej, w której stan prawny odpowiada regulacji dyrektywą unijną, stanowią zasadniczy obszar badawczy opracowania.

Cel badawczy determinował kolejność prowadzonych badań, a co za tym idzie – układ pracy. W tym zakresie podjęta została próba wykazania, że porządek prawny UE przewiduje właściwe środki służące realizacji obowiązków traktatowych wynikających z art. 288 akapit trzeci TFUE, które przyjęte zostały specjalnie na potrzeby procesu stosowania prawa unijnego przez kompetentne organy, w tym przez sądy krajowe. Poznanie tych środków wymaga podjęcia następujących rozważań: ustalenia charakteru prawnego aktu prawa unijnego, jakim jest dyrektywa; poczynienia ustaleń definicyjnych (przyjęcia siatki pojęciowej) dla wyszczególnionych etapów procesu implementacji, jak również ustalenia podstaw prawnych i zasad rządzących prawidłowym przebiegiem tego procesu. Następnie niezbędne jest ustalenie funkcji i roli sądu krajowego w procesie implementacji dyrektyw, w tym podstaw praw-

<sup>11</sup> Pojęcie to rozumiem szeroko, jako środki podejmowane przez krajowych sędziów w celu implementacji dyrektywy; tak też M. Klamert, *Judicial implementation of directives and anticipatory indirect effect: connecting the dots*, CMLRev. 2006, vol. 43, nr 5, s. 1252.

nych obowiązku implementacyjnego tego organu, ich uzasadnienia oraz zakresu i przesłanek stosowania.

Na tym etapie rozważań konieczne jest wyróżnienie roli sądów krajowych ostatnich instancji, gdyż na nich spoczywa szczególna odpowiedzialność za nieprawidłowe wykonanie obowiązku implementacyjnego. Wreszcie z perspektywy praktyki sądowego stosowania prawa istotne jest poczynienie ustaleń co do zakresu i stopnia poprawności działań implementacyjnych poczynionych na wcześniejszych etapach tego procesu, przez inne organy państwa członkowskiego. Wprawdzie sąd krajowy nie może zastępować ustawodawcy, powinien jednak dokonać oceny, czy ustawodawca prawidłowo wykonał swoje obowiązki wynikające z normy unijnej. W tym celu należy określić zespół kryteriów, jakie powinien brać pod rozwagę sąd krajowy w celu stwierdzenia, czy i w jakim stopniu zakończone już etapy implementacji osiągnęły standard, w głównej mierze ustalony przez orzecznictwo TS.

Należy zaznaczyć, że w sprawie unijnej ustalenie normatywnej podstawy rozstrzygnięcia determinuje charakter i zakres unijnych obowiązków sądów krajowych. Badania poczynione na tym etapie, by dopełnić cel badawczy, wymagają przeprowadzenia szczegółowej charakterystyki, pod kątem sądowego stosowania, zagadnienia wykładni prawa krajowego w sposób zapewniający osiągnięcie celu dyrektywy, możliwości bezpośredniego stosowania przepisów dyrektywy oraz odmowy zastosowania prawa krajowego przy kształtowaniu podstawy prawnej wydawanego rozstrzygnięcia. Ustalenie źródła kompetencji sądu do stosowania powyższych środków, ich przesłanki, zakres (w tym temporalny) oraz wyniki wpływające bezpośrednio na charakter i rodzaj wydawanego rozstrzygnięcia są konieczne i niezbędne w kontekście ich wpływu na zgodność rozstrzygnięć krajowych z prawem unijnym, na ich trwałość i pewność prawa.

W ostatniej kolejności, uwzględniając ustalony cel badawczy, należy rozważyć kompetencje sądu krajowego do stosowania przepisu prawa unijnego z urzędu. Analiza powyższej kwestii powinna zostać przeprowadzona w oparciu o reguły wynikające z zasady autonomii proceduralnej państwa członkowskiego, zgodnie z którą mechanizmy powoływania się na przepis prawa unijnego przed organem państwa członkowskiego określa – w braku regulacji unijnej – prawo procesowe tego państwa. Należy jednak zaznaczyć, że środki prawa krajowego muszą spełniać wymogi efektywności i równoważności, co często skutkuje koniecznością ich modyfikacji w procesie stosowania. Istotne wskazówki

dotyczące obowiązków sądów krajowych w tym zakresie zostały zawarte w orzecznictwie TS.

Wszystkie wskazane powyżej zagadnienia badawcze, odpowiadające mechanizmom stosowanym przez sądy krajowe w celu wywiązania się z obowiązku implementacyjnego, ułożone w formę sześciu rozdziałów, zostaną omówione pod kątem podstaw prawnych, przesłanek aktualizujących obowiązek ich wykorzystania, zakresu zastosowania przez sąd krajowy oraz ich konsekwencji dla ustalenia normatywnej podstawy rozstrzygnięcia. Taki schemat badań, opatrzony poszukiwaniami różnic i podobieństw w zakresie sekwencji czynności podejmowanych przez sąd w sprawie unijnej i sprawie krajowej, pozwoli na przejrzyste ustalenie zakresu obowiązków implementacyjnych sądów krajowych wynikających z art. 288 akapit trzeci TFUE.

Problematyka odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa unijnego, w tym uchybienie obowiązkowi implementacji dyrektywy, została jedynie zasygnalizowania przy okazji określania funkcji sądów ostatniej instancji. Pogłębiona analiza tego zagadnienia została celowo wyłączona z zakresu badania, co było podyktowane faktem, że realizacja celu dyrektywy poprzez procedurę odszkodowawczą stanowi nie tylko odrębny temat badawczy, lecz przede wszystkim jest oddzielnym postępowaniem prowadzonym przed innym sądem i między innymi stronami niż postępowanie sądowe mające na celu rozstrzygnięcie „zwykłej” sprawy unijnej.

Dodać również należy, że z uwagi na założony rozmiar pracy i główny nurt badawczy problematyka środków tymczasowych (ang. *interim relief*) stosowanych przez sąd w celu zabezpieczenia efektywności prawa unijnego również nie została podjęta, a to z uwagi na uznanie tego rodzaju postępowania za wypadkowe przy postępowaniu głównym mającym zakończyć się wydaniem sądowej decyzji stosowania prawa.

Ustalony w niniejszym opracowaniu przedmiot badań zostanie poddany analizie z wykorzystaniem wielu metod badawczych. Zakres badań prowadzonych metodą dogmatyczną obejmie dostępną literaturę krajową i zagraniczną. Z uwagi na wielość źródeł poruszających problemy składające się na analizowane zagadnienie konieczne jest powoływanie się na te, które przedstawiają najbardziej reprezentatywne stanowiska bądź polemizują z przyjętą tezą. W opracowaniu zostanie dokonana również analiza uzasadnień orzeczeń TS, Sądu Pierwszej Instancji oraz polskich sądów powszechnych, sądów administracyjnych, Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, które stanowiąc będą najlep-

szą ilustrację omawianych mechanizmów sądowego stosowania prawa. Zabieg ten wydaje się niezbędny dla przedstawienia satysfakcjonujących i niesatysfakcjonujących, z punktu widzenia prawa unijnego, metod sądowej implementacji dyrektyw. Na potrzeby pracy należy również przeprowadzić badania metodą komparatystyczną w zakresie, w którym konieczne okaże się przedstawienie różnic w korzystaniu przez państwa członkowskie ze swobody zagwarantowanej w art. 288 akapit trzeci TFUE.

Wnioski końcowe wynikające z przeprowadzonych badań powinny wykazać, że sądowa implementacja dyrektyw unijnych jest jednym z najistotniejszych etapów implementacji dyrektywy do prawa wewnętrznego państw członkowskich, bez którego w wielu przypadkach nie udałoby się osiągnąć celu założonego w dyrektywie. Właściwe określenie funkcji sądów krajowych i ich obowiązków związanych z prawidłowym stosowaniem dyrektyw jest kluczem do zapewnienia efektywności prawa unijnemu, w tym ochrony uprawnień jednostek gwarantowanych jego przepisami. Zawarte w opracowaniu konkluzje powinny zmierzać do potwierdzenia tezy, że sądowa implementacja dyrektyw jest problematyką o fundamentalnym znaczeniu dla funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich oraz dla zapewnienia efektywnego i jednolitego stosowania prawa w UE.

Wyjaśnienia wymaga, że zarówno powoływane w pracy orzecznictwo, jak i poglądy doktryny w przeważającym zakresie zostały wypracowane przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony i odnosiły się do wspólnotowego porządku prawnego. Konieczność posługiwania się aktualnym nazewnictwem wymagała jednak, aby w miejsce używanych uprzednio odniesień do prawa wspólnotowego stosować pojęcia związane z porządkiem prawnym UE. Dlatego też w treści pracy poczyniono odpowiednie zmiany, z wyjątkiem przytaczanych cytatów oraz odwołań do oryginalnych tytułów publikacyjnych<sup>12</sup>. Obecnie obowiązujące przepisy prawne zostały podane w wersji nadanej przez Traktat z Lizbony. Jedynie dla celów informacyjnych przy pierwszym powołaniu dodano numerację przepisów sprzed wejścia w życie traktatu reformującego (np. dawny art. 249 akapit trzeci TWE).

---

<sup>12</sup> Przy dodatkowym zastrzeżeniu, że odniesienia do „prawa unijnego” w miejsce „prawa wspólnotowego” nie obejmują tych regulacji, które przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zachowywały swoją odrębność wynikającą ze struktury filarowej UE. W powyższym zakresie substytucja zostaje wyłączona.

\*\*\*\*\*

Monografia jest zmienioną wersją rozprawy doktorskiej obronionej w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk.

\*\*\*\*\*

Najserdeczniejsze podziękowania składam promotorowi mojej rozprawy doktorskiej Panu prof. dr. hab. Andrzejowi Wróblowi, Sędziemu Trybunału Konstytucyjnego, bez którego opieki naukowej i nieocenionej pomocy niniejsza praca najprawdopodobniej nie powstałaby.

Osobne podziękowania kieruję do recenzentów rozprawy doktorskiej – Pani dr hab. prof. nadzw. UW r Dagmary Kornobis-Romanowskiej oraz Pana prof. dr. hab. Władysława Czaplińskiego za wnikliwe recenzje oraz cenne uwagi, które wpłynęły na ostateczny kształt monografii.

Wyrazy wdzięczności kieruję do Pani Teresy Flemming-Kuleszy, Prezes Sądu Najwyższego w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych, która z życzliwością i wyrozumiałością umożliwiała mi kontynuowanie pracy naukowej.

Szczególnie gorące podziękowania składam moim Najbliższym za niekończącą się cierpliwość, nieustające wsparcie i pomoc, jakie od Nich otrzymałam.



## Rozdział 1

---

### Implementacja dyrektyw – zagadnienia wstępne

#### 1.1. Dyrektywa jako akt prawa unijnego

Dyrektywa jest specyficznym aktem unijnego prawa wtórnego, której definicja została zawarta w art. 288 akapit trzeci TFUE (dawny art. 249 akapit trzeci TWE). Przepis ten 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”. Na specyfikę dyrektywy składają się jej szczególne elementy, w które nie są wyposażone inne źródła prawa unijnego. Przede wszystkim głównym adresatem dyrektywy jest państwo członkowskie, a nie podmioty prawa krajowego. Niemniej należy przyjąć, że zakres podmiotowy dyrektywy ulega zmianie po upływie wskazanego w niej okresu. Po dokonaniu tej zmiany dyrektywa jako taka może przyznawać uprawnienia jednostkom, nie może jednak nakładać na nie obowiązków. Upływ wspomnianego okresu powinien również, co do zasady, oznaczać, że postanowienia dyrektywy zaczynają oddziaływać w sferze prawa krajowego w formie przepisów krajowych. Ta specyficzna transformacja dyrektywy w prawo krajowe może przebiegać przy wykorzystaniu wszelkich możliwych sposobów, jakie państwo członkowskie uzna za stosowne. W zakresie wyboru formy i środków służących realizacji tego procesu dyrektywa nie wiąże państw członkowskich. Nie stanowi również, który z organów państwa członkowskiego jest odpowiedzialny za wykonanie tego obowiązku. Ta swoboda pozostawiona państwom członkowskim jest jednak równoważona bezwzględnym obowiązkiem osiągnięcia rezultatu zało-

żonego w dyrektywie<sup>13</sup>. W konsekwencji obowiązek osiągnięcia wskazanego rezultatu oddziałuje na cały proces transformacji dyrektywy w prawo krajowe (pod tym kątem powinien być dokonywany wybór stosownego aktu prawnego, za pomocą którego nastąpi przekształcenie dyrektywy w prawo krajowe, wskazanie adresatów przepisów prawa krajowego oraz organu kompetentnego do sprawowania kontroli nad przestrzeganiem tego prawa), który określany jest jako implementacja.

Podkreślając specyficzną naturę dyrektywy, Trybunał w sprawach *Asocarne*<sup>14</sup> oraz *Gibraltar*<sup>15</sup> stwierdził, że „dyrektywa co do zasady, stanowi pośredni model legislacji, czy też regulacji”<sup>16</sup>. Przyjmuje się, że dyrektywa to taki model aktu prawnego, który dla osiągnięcia założonego celu wymaga przyjęcia dwuetapowego ustawodawstwa (ang. *two-stage legislation*<sup>17</sup>, *two-step procedure*<sup>18</sup>). Pierwszym etapem jest etap unijny, na którym dochodzi do wydania aktu prawa unijnego przez właściwy organ unijny. Podstawy prawne do wydania dyrektywy wynikają z kompetencyjnych przepisów traktatowych, które określają zarówno instytucje właściwe do wydania tego aktu, jak i procedurę jego uchwalenia. Drugi etap tej dwustopniowej legislacji realizowany jest przez państwo członkowskie i znajduje podstawę prawną w art. 288 akapit trzeci TFUE. Na tym etapie państwa członkowskie koncentrują się na terminowej implementacji przepisów dyrektywy. Podkreśla się, że dyrektywy muszą być przede wszystkim implementowane kompletnie (zupełnie), w najbardziej efektywny sposób<sup>19</sup>, przy jednoczesnym poszanowaniu odrębności poszczególnych porządków krajowych – co

---

<sup>13</sup> Określenia „rezultat” i „cel dyrektywy” będą w dalszej części pracy używane zamiennie.

<sup>14</sup> Postanowienie TS z dnia 23 listopada 1995 r. w sprawie C-10/95 P, *Asociación Española de Empresas de la Carne (Asocarne)* p. Radzie, Zb. Orz. 1995, s. I-4149, pkt 29.

<sup>15</sup> Wyrok TS z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie C-298/89, *Rząd Gibraltar* p. Radzie, Zb. Orz. 1993, s. I-3605, pkt 16.

<sup>16</sup> Dyrektywa bywa nazywana „prawnym kameleonem”, tak R. Wagenbaur, *Die Umsetzung vom EG-Recht in deutsches Recht und ihre gesetzgeberische Problematik*, Zeitschrift für Gesetzgebung 1988, nr 3, s. 303.

<sup>17</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* (w:) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2002, s. 191; B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 39.

<sup>18</sup> R. Wagenbaur, *European Community's Prospects for Enforcement of Directives*, tekst dostępny na stronie: <http://www.inece.org/Istvoll/wagenbaur.htm>.

<sup>19</sup> Wyrok TS z dnia 2 grudnia 1986 r. w sprawie 239/85, *Komisja WE p. Belgii*, Zb. Orz. 1986, s. 3645; sprawa 235/84, *Komisja WE p. Włochom*, Zb. Orz. 1986, s. 2291.



jest kompromisem politycznym między państwami członkowskimi oraz między państwami i instytucjami Unii<sup>20</sup>.

### 1.1.1. Charakterystyka ogólna

Dyrektywa jest unijnym aktem generalno-abstrakcyjnym, kierowanym do danego państwa członkowskiego, zaś jej przepisy, do momentu upływu terminu wskazanego w dyrektywie, nie mogą być stosowane jako normy zindywidualizowane i konkretne<sup>21</sup>. Tym samym uprawnione jest twierdzenie, że wraz z upływem wspomnianego terminu przepisy dyrektywy przestają być wiążące jedynie „dla” państw członkowskich, a stają się wiążące „w” państwach członkowskich jako element obowiązującego prawa<sup>22</sup>. Dodatkowo należy podnieść, że wraz z upływem wskazanego terminu państwa członkowskie przyjmują na siebie odpowiedzialność za zgodność prawa krajowego z przepisami dyrektywy. Odpowiedzialność ta ciąży na państwie członkowskim aż do momentu uchylecia dyrektywy czy też jej istotnej zmiany wymagającej wszczęcia nowych procesów transpozycyjnych.

Na specyfikę dyrektywy wpływa również struktura tego aktu prawnego. W każdej dyrektywie znajduje się preambuła, zamieszczana pomiędzy tytułem a treścią aktu, ujęta w zorganizowanej postaci (zwykle są to punkty). Zgodnie z etymologią słowa „preambuła”<sup>23</sup> jest to wstęp do aktu prawnego, zwykle o istotnym znaczeniu politycznym, opisujący okoliczności wydania aktu oraz określający cele, jakim powinien on służyć. W tej części dokumentu organ wydający dyrektywę przywołuje źródła prawa będące podstawą jej uchwalenia, wskazuje podstawę prawną jej przyjęcia oraz szczegółowo omawia przyczyny i cele stanowionej regulacji. Treść preambuły powinna być przedmiotem analizy zarówno państw członkowskich, które dokonują implementacji

---

<sup>20</sup> B. Kurcz, *Komentarz do art. 249 TWE (w:) Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 3, pod red. A. Wróbla, D. Kornobis-Romanowskiej, J. Łacny, Warszawa 2010, s. 599.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 589.

<sup>22</sup> Tak B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 46, za: M. Gellermann, *Beeinflussung des bundesdeutschen Rechts durch Richtlinien der EG*, Köln 1993, s. 10.

<sup>23</sup> Łac. *praeambulum* – wstęp; wstęp wyjaśniający (do aktu prawnego), tak W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 2000, s. 89.

przepisów dyrektywy do porządku krajowego, jak i podmiotów stosujących przepisy prawa krajowego wydanych na jej podstawie. W jej treści należy poszukiwać zasad, które powinny być uwzględnione przy wykładni przepisów, charakteru przyjętej harmonizacji oraz relacji dyrektywy z innymi aktami prawa unijnego. Preambuła, z punktu widzenia prawa unijnego, nie ma mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia stosowania odstępstw od dyrektywy, ani w celu wykładni przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem<sup>24</sup>. W przypadku konfliktu interpretacyjnego między przepisami dyrektywy a brzmieniem preambuły przepisy merytoryczne powinny mieć pierwszeństwo stosowania<sup>25</sup>.

W polskiej teorii prawa toczy się dyskusja nad normatywnym znaczeniem preambuły aktu prawnego<sup>26</sup>. Niemniej ani orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, ani orzecznictwo Sądu Najwyższego nie deprecjonuje tej części aktu<sup>27</sup>. Podkreśla się ponadto, że państwa członkowskie, a zwłaszcza sądy krajowe, często powinny sięgać do treści preambuły w sprawach, w których rozstrzygnięcie istotnej kwestii uzależnione jest od przeprowadzenia właściwej interpretacji dyrekty-

---

<sup>24</sup> Wyrok TS z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-162/97, *Postępowanie karne przeciwko Gunnar Nilsson, Per Olov Hagelgren i Solweig Arrborn*, Zb. Orz. 1998, s. I-7477, pkt 54; wyrok TS z dnia 25 listopada 1998 r. w sprawie C-308/97, *Giuseppe Manfredi p. Regione Puglia*, Zb. Orz. 1998, s. I-07685, pkt 30.

<sup>25</sup> R. Brent, *Directives: Rights...*, s. 269.

<sup>26</sup> Przeglądu doktryny i szerokiej analizy poglądów dokonuje M.E. Stefaniuk, *Normatywność preambuły aktu normatywnego – doktryna a orzecznictwo (w:) Dyskrecjonalność w prawie. Materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Miedzeszyn k. Warszawy 22–24 września 2008 r.*, pod red. W. Staśkiewicza, T. Stawckiego, Warszawa 2010.

<sup>27</sup> Tytułem przykładu: wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A 2007, nr 3, poz. 25; wyrok TK z dnia 6 listopada 2007 r., U 8/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 121; wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007, nr 9, poz. 102; uchwała 7 sędziów SN z dnia 17 listopada 2004 r., III SPP 42/04, OSNP 2005, nr 5, poz. 71; postanowienie SN z dnia 5 grudnia 2007 r., II UZP 5/07, LEX nr 346149; uchwała SN z dnia 30 lipca 2003 r., III UZP 8/03, OSNP 2003, nr 23, poz. 574; wyrok SN z dnia 21 maja 2003 r., IV CKN 166/01, LEX nr 146436; postanowienie SN z dnia 7 lutego 2007 r., III KK 243/06, OSNKW 2007, nr 5, poz. 43.

wy<sup>28</sup>. Traktowanie preambuły jako „objasniającego memorandum” zostało również zaakceptowane przez TS<sup>29</sup> i SN<sup>30</sup>.

Większość dyrektyw zawiera także słowniczek. Istotą słowniczka jest wskazanie adresatom dyrektywy, które instytucje prawa unijnego powinny zostać zawarte w prawie krajowym oraz jakie znaczenie należy im przypisać. W słowniczku dyrektywy umieszczone są te definicje, które ustawodawca unijny uznał za stosowne wyjaśnić w celu precyzyjnego stosowania przepisów dyrektywy. Definicje te powinny zostać starannie wdrożone do prawa krajowego, o ile prawo krajowe nie zawiera już pojęć normatywnie zgodnych. Należy podkreślić, że dyrektywy często zawierają autonomiczne pojęcia prawa unijnego<sup>31</sup>. Dyrektywa będąc aktem kompromisu politycznego, często zawiera pojęcia, które przyczyniają się do nadania nowego kształtu instytucjom prawa krajowego, co znalazło praktyczny wyraz w polskiej praktyce stosowania prawa. Przykładem jest rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Warszawie, który stanął przed problemem ustalenia znaczenia pojęć reklamy i reklamy wprowadzającej w błąd. Ostatecznie uznał, że pojęcia te zostały zdefiniowane w dyrektywie 84/450/EWG<sup>32</sup> i nie można przypisywać im odmiennego znaczenia<sup>33</sup>. Z kolei w sprawie *Komisja WE p. Polsce*<sup>34</sup>

<sup>28</sup> E.M.H.H. Ballin, L.A.J. Senden, *Co-actorship in the Development of European Law-making*, The Hague 2005, s. 87.

<sup>29</sup> Wyrok TS z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawie C-404/97, *Komisja WE p. Portugalii*, Zb. Orz. 2000, s. I-4897, pkt 41.

<sup>30</sup> Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, nr 1–2, poz. 35, pkt 19.

<sup>31</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 lipca 2008 r., III SA/Wa 183/08, LEX nr 460693, w którym sąd uznał, że „zwolnienia, przewidziane w szóstej dyrektywie 77/388/EWG, stanowią autonomiczne pojęcia prawa wspólnotowego, a zatem powinny być zdefiniowane z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Podobnie jest również w przypadku szczególnych warunków wymaganych dla skorzystania z takich zwolnień, które należy interpretować ściśle”.

<sup>32</sup> Dyrektywa Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd (Dz. Urz. WE L 250 z 19.09.1984, s. 17–20; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 1, s. 227–230).

<sup>33</sup> Taka konstatacja doprowadziła do odmowy przyznania słuszności twierdzeniom powoda, zob. wyrok SO w Warszawie z dnia 28 grudnia 2007 r., XVII Ama 109/05, niepubl.

<sup>34</sup> Wyrok TS z dnia 22 stycznia 2009 r. w sprawie C-492/07, *Komisja WE p. Polsce*, Zb. Orz. 2009, s. I-8. Stanowisko Trybunału wynikało z porównania definicji zamieszczonej w dyrektywie, zgodnie z którą „abonent” oznacza „jakąkolwiek osobę prawną lub fizyczną, która jest stroną umowy z podmiotem udostępniającym publicznie usługi łącz-

TS rozpatrywał kwestię zgodności definicji abonenta zawartej w polskim prawie telekomunikacyjnym<sup>35</sup> z unijną definicją zawartą w dyrektywie 2002/21/WE<sup>36</sup>. W konsekwencji TS uznał za słuszny argument Komisji, że definicja pojęcia abonenta przyjęta w ustawie – Prawo telekomunikacyjne nie oddaje dosłownego brzmienia definicji sformułowanej w art. 2 lit. k dyrektywy ramowej, co powoduje, iż „abonenci” w rozumieniu tej dyrektywy są pozbawieni należnych im uprawnień.

Dyrektywa może zawierać przepisy o różnym charakterze (formalne, materialne)<sup>37</sup>. Ponadto ich stosowanie może być zróżnicowane w czasie. Przepisy o charakterze formalnym, które zobowiązują państwa członkowskie do implementacji dyrektywy w określonym czasie, obowiązują od momentu wejścia w życie dyrektywy. Przepisy zawierające regulacje dotyczące stosowania przepisów materialnych powinny być realizowane po „przekształceniu” tych ostatnich w prawo krajowe. Materialne przepisy dyrektywy mogą zmierzać do kreowania różnego rodzaju zależności kompetencyjnych, na przykład między instytucjami Unii Europejskiej a państwami członkowskimi, państwami członkowskimi *inter se*, państwami członkowskimi a jednostkami i między samymi jednostkami<sup>38</sup>. W każdym przypadku, zależnie od treści przepisów, musi zostać udzielona odpowiedź na pytanie, kto będzie obowiązany do konkretnych działań, gdy przepisy dyrektywy staną się już częścią porządku krajowego. Dodatkowo należy mieć na uwadze fakt, że dyrektywy jako takie nie mogą nakładać obowiązków na jednostki. Takie

---

ności elektronicznej o świadczeniu takich usług”, oraz definicji stosowanej w polskim porządku prawnym: „abonent – podmiot, który jest stroną umowy zawartej w formie pisemnej o świadczenie usług z dostawcą publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych”.

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800).

<sup>36</sup> Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. WE L 108 z 24.04.2002, s. 33–50; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 29, s. 349–366).

<sup>37</sup> Podział na normy formalne i materialne dyrektywy został przyjęty za B. Kurczem, który uznał, że normy formalne wymagają od państwa członkowskiego podjęcia działań związanych z implementacją dyrektywy przed upływem terminu wskazanego w dyrektywie, a pozostałe normy to normy materialne, które mogą być bezpośrednio stosowane wyłącznie po upływie tego terminu (B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 65). Należy jednak podkreślić, że omawiany podział powinien, dla swej przejrzystości, odnosić się do przepisów dyrektywy, a nie norm jako takich.

<sup>38</sup> S. Prechal, *Directives...*, s. 123.

unijne obowiązki mogą być nałożone jedynie za pośrednictwem aktów prawa krajowego<sup>39</sup>.

Treść przepisów dyrektywy, zwykle zorganizowanych w formie artykułów, stanowi odzwierciedlenie celu, który ma zostać osiągnięty w wyniku właściwej implementacji dyrektywy. Od celu dyrektywy należy odróżnić cele zawarte w poszczególnych przepisach, czyli cele szczegółowe, które często bywają uzupełnieniem celu głównego. Przykładem może być obowiązek powołania do życia konkretnej instytucji prawnej mającej gwarantować realizację głównego celu dyrektywy<sup>40</sup>. Ustalając cel dyrektywy, państwo członkowskie musi wziąć pod rozwagę, jaki model harmonizacji ona zakłada. Ten aspekt rozważań jest konieczny i niezbędny dla prawidłowego „odczytania” celu dyrektywy.

### 1.1.2. Instrument harmonizacji prawa

„Harmonizacja” jest pojęciem nieostrym. W literaturze analizującej zagadnienie harmonizacji, koordynacji czy unifikacji panuje zamęt terminologiczny<sup>41</sup>. Niemniej należy stwierdzić, że TFUE rozróżnia powyższe określenia, oddzielnie ich używając. Terminem „harmonizacja” (ang. *the harmonisation*; niem. *die Harmonisierung*) posługuje się

<sup>39</sup> Zakaz bezpośredniego skutku dyrektywy w układzie horyzontalnym wywodzony jest z orzecznictwa TS, przykładowo: wyrok TS z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84, *M.H. Marshall p. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, Zb. Orz. 1986, s. 723, pkt 48; wyrok TS z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86, *postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV*, Zb. Orz. 1987, s. 3969; wyrok TS z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92, *Paola Faccini Dori p. Recreb Srl*, Zb. Orz. 1994, s. I-3325. O zakazie tym będzie mowa w pkt 1.1.3. i rozdziale 5.

<sup>40</sup> Przykładowo: Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, który został utworzony w Polsce na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121; tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 272), która implementuje dyrektywę 2002/74/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. zmieniającą dyrektywę Rady 80/987/EWG w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy (Dz. Urz. WE L 270 z 08.10.2002, s. 10–13; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 5, t. 4, s. 261–264).

<sup>41</sup> B. Kurcz, *Harmonisation by means of Directives – never-ending story?*, EBLRev. 2001, nr 11–12, s. 287; S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymagań Układu Europejskiego*, PiP 1996, z. 4–5, *passim*; J. Menkes, *Zbliżanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego a Traktat Amsterdamski* (w:) *Implementacja prawa...*, s. 71 i n.; A. Wojciechowski, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego – proces bez końca*, PPE 1996, nr 1, *passim*.

np. art. 113 TFUE, terminem „koordynacja”<sup>42</sup> na przykład art. 40 TFUE, a terminem „zbliżanie”<sup>43</sup> (ang. *the approximation*; niem. *die Angleichung*) na przykład art. 67, 82 TFUE.

Termin „harmonizacja” jest często w doktrynie zastępowany przez terminy „koordynacja”, „ujednolicanie” czy najczęściej przez „zbliżanie”<sup>44</sup> i oznacza złożony proces podejmowany na szczeblu unijnym, zmierzający do wzajemnego dostosowania się systemów prawa wewnętrznego państw członkowskich UE. Ta forma interwencji prawa unijnego wobec systemów krajowych państw członkowskich<sup>45</sup> dokonywana jest w sposób bezpośredni (*sensu stricto*)<sup>46</sup> za pomocą aktów prawa unijnego (najczęściej dyrektyw), których przedmiotem objęte są przepisy prawa

---

<sup>42</sup> Koordynacja systemów prawnych to proces uznający odrębności krajowych systemów prawnych i ich różnorodność, które, co do zasady, nie powinny być ujednolicane. Przykładem są krajowe systemy zabezpieczenia społecznego, wobec których koordynacja zmierza do zapewniania ich współlistnienia pod warunkiem stosowania jednolitych, nadrzędnych zasad postępowania i tzw. wspólnych łączników umożliwiających ścisłą współpracę między instytucjami zabezpieczenia społecznego poszczególnych krajów członkowskich. Proces koordynacji nie zmierza więc do zapewnienia wspólnych, jednolitych standardów, wręcz przeciwnie, zmierza do zagwarantowania państwom członkowskich współlistnienia różnorodności (zob. T. Bińczycza-Majewska, *Tendencje w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w ramach Unii Europejskiej*, PiP 2001, z. 1, s. 88; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 602–603).

<sup>43</sup> „Zbliżanie ustawodawstw” bywa używane zamiennie z „dostosowywaniem systemów prawnych”, przez co rozumie się jednostronne podejmowanie czynności technicznych mających na celu dokonywanie zmian w prawie krajowym, dla uczynienia go zgodnym z wymaganiami *acquis communautaire*, tak: C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 794–795; A. Wojciechowski, *Dostosowanie prawa...*, s. 7 i n. Autor ten wskazuje, że w polskim porządku prawnym jednym z pierwszych aktów mających wspomagać dostosowanie prawa krajowego do europejskiego była uchwała nr 16 Rady Ministrów z dnia 29 marca 1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełniania kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej (M.P. Nr 23, poz. 188). Por. też M. Laskowska, *Procedura dostosowywania ustawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Przegląd Legislacyjny 2004, nr 1, s. 25 i n.

<sup>44</sup> Tak: S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa...*, *passim*; J. Menkes, *Zbliżanie prawa...*, *passim*.

<sup>45</sup> Tak B. Kurcz, *Komentarz...*, s. 560.

<sup>46</sup> Od harmonizacji bezpośredniej należy odróżnić harmonizację pośrednią, która dokonywana jest poprzez stopniowe zbliżanie porządków prawnych państw członkowskich pod względem regulacyjnym, co jednak jest wynikiem interpretacji prawa unijnego przez TS (tj. bez udziału prawodawcy), tak B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 74.

krajowego<sup>47</sup>. Z perspektywy państwa przystępującego do Unii Europejskiej harmonizacja to obowiązek mający zapewnić dostosowanie prawa wewnętrznego tego państwa do rozwiązań już funkcjonujących w Unii<sup>48</sup>. Założeniem pojęciowym harmonizacji jest różność elementów harmonizowanych. Elementy te w wyniku procesu harmonizacyjnego mają utworzyć nową i spójną całość<sup>49</sup>, przy pozostawieniu różnic konstrukcyjnych poszczególnych instytucji prawa oraz przy założeniu uzyskania podobnych skutków wynikających ze stosowania tego prawa. Tym samym utożsamianie harmonizacji z unifikacją czy koordynacją nie jest właściwe, jednocześnie jednak w doktrynie pojawia się postulat, aby harmonizację i zbliżanie prawa traktować jako synonimy<sup>50</sup>.

Doktryna wyróżnia kilka modeli harmonizacji prawa. Z uwagi na zróżnicowanie „intensywności” i zakres harmonizacji wskazuje się na harmonizację zupełną (całkowitą, totalną), częściową, minimalną, opcjonalną<sup>51</sup>, alternatywną<sup>52</sup>. Odróżnia się także harmonizację dokonywaną przez regulację od odbywającej się w wyniku deregulacji<sup>53</sup>. Wyodrębnia się również harmonizację twardą i miękką<sup>54</sup>.

<sup>47</sup> T. Kot, *Harmonizacja prawa w Unii Europejskiej*, KPr. 1995, z. 4, s. 543 i n. i cytowana tam literatura. Według niektórych poglądów zakresem przedmiotowym zbliżania ustawodawstwa są przepisy prawne i administracyjne państw członkowskich, zob. M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1998, s. 183. Według niektórych autorów przedmiotem harmonizacji może być również prawo zwyczajowe i niepisane zasady prawne, tak A. Szoplińska, *Harmonizacja prawa (w:) Wprowadzenie do Prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2004, s. 732; Ponadto jeśli wziąć pod uwagę treść art. 2 TUE, mogą to być także polityki krajowe, tak A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*, Warszawa 1996, s. 195.

<sup>48</sup> M. Górka, *Realizacja Białej Księgi Komisji Europejskiej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej jako element procesu dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej (w:) Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, pod red. M. Kruk, J. Wawrzyniaka, Kraków 2005, s. 9.

<sup>49</sup> T. Pajor, *Wpływ prawa wspólnotowego na polskie prawo gospodarcze (w:) Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na prawo wewnętrzne. Przykład Francji i Polski*, pod red. H. Lewandowskiego, D. Makowskiego, Warszawa 2003, s. 52.

<sup>50</sup> K. Kowalik-Bañczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 539.

<sup>51</sup> Tak C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 594, który stoi na stanowisku, że harmonizacja opcjonalna ma obecnie charakter historyczny.

<sup>52</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnot...*, s. 97.

<sup>53</sup> T. Kot, *Harmonizacja prawa...*, s. 565.

<sup>54</sup> C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 595, który stoi na stanowisku, że instrumentem harmonizacji twardej jest dyrektywa, zaś harmonizacji miękkiej dokonuje się przez zale-

Harmonizacja jako instytucja prawna została stworzona na potrzeby urzeczywistnienia celów UE (a właściwie jeszcze WE) związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. W tym zakresie unijne prawo miało być przejmowane przez krajowe porządki prawne, aby dokonywała się faktyczna integracja rynków krajowych, umożliwiającą wykonywanie swobód traktatowych. Harmonizacja wciąż pozostaje środkiem, a nie celem samym w sobie, zaś integracja rynkowa możliwa jest dzięki odpowiednio zharmonizowanym, wspólnym regułom<sup>55</sup>.

Dyrektywa jest najważniejszym instrumentem harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich. Ustalenie, która z metod harmonizacji jest realizowana przez konkretną dyrektywę, jest dość trudne, gdyż pod uwagę musi zostać wzięta podstawa prawna danego instrumentu, możliwy stopień ingerencji w systemy prawne państw członkowskich oraz zakres konsensusu możliwy do osiągnięcia w procesie legislacyjnym na poziomie unijnym. Jednak konsekwencje wyboru danej metody harmonizacji są dalekosiężne zarówno z perspektywy prawa unijnego, jak i krajowego. Prawodawca unijny, zgodnie z obraną metodą harmonizacji, musi odpowiednio „projektować” przepisy dyrektywy i stosować odpowiednią technikę legislacyjną. Z kolei ustawodawca krajowy jest związany przyjętą metodą harmonizacji i musi dać temu wyraz w procesie legislacyjnym krajowych aktów prawnych. Jeżeli ustawodawca unijny przyjmie metodę harmonizacji zupełnej, wówczas wyłącza swobodę legislacyjną państw członkowskich, a charakter dyrektywy zbliża ją do rozporządzenia. W przypadku harmonizacji zupełnej dochodzi do tzw. zajęcia pola, a kierunek i zakres zmian prawa krajowego jest w całości determinowany przez ustawodawcę unijnego<sup>56</sup>. Nie musi to jednak oznaczać regulacji danej materii w sposób całościowy. Niemniej nie jest to jednocześnie asumpt do tego, aby państwo członkowskie mogło, w sposób samodzielny, podjąć działania regulacyjne w zakresie uważanym za niezbędny, nawet wówczas, gdy przyjęcie dodatkowych uregulowań miałyby podnieść standard ochrony konkretnych jednostek, np. konsumentów<sup>57</sup>. Precyzyjne ustalenie zakresu ma-

---

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

<sup>55</sup> K. Kowalik-Bańczyk, *Komentarz do art. 114 TFUE...*, s. 539.

<sup>56</sup> Wyrok TS z dnia 3 października 1985 r. w sprawie 195/84, *Denkavit Futtermittel GmbH p. Land Nordrhein – Westfalen*, Zb. Orz. 1985, s. 3181.

<sup>57</sup> Wyrok TS z dnia 23 listopada 1989 r. w sprawie C-150/88, *Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfumerie-Fabrik*, ECR 1989, s. 03891; wyrok TS z dnia



terii harmonizacji zupełnej jest trudne, lecz niezwykle istotne dla oceny działań podjętych przez krajowego prawodawcę w związku z realizacją obowiązku implementacyjnego. Za Trybunałem Sprawiedliwości należy przyjąć, że wyznaczanie granic harmonizacji zupełnej powinno odbywać się przy pomocy wykładni systemowej, teologicznej i historycznej, z ograniczeniem wykładni gramatycznej samych przepisów dyrektywy<sup>58</sup>.

Harmonizacja częściowa pozostawia państwu członkowskiemu swobodę jednostronnej regulacji w zakresie przemilczanym w dyrektywie. Przykładem harmonizacji częściowej jest harmonizacja minimalna, zakładająca, że przepisy dyrektywy zawierają minimalne standardy regulacji, a państwa członkowskie mogą ustanowić w prawie krajowym przepisy bardziej restrykcyjne od tych zawartych w dyrektywie<sup>59</sup>. Obrazując powyższe, wskazuje się, że tak rozumiana harmonizacja zakłada, iż dyrektywa stanowi „podłogę”, a przepisy traktatów i zasady ogólne prawa unijnego „sufit”, między którymi państwa członkowskie korzystają z pozostawionej im swobody wyboru form i środków do osiągnięcia wyznaczonego w dyrektywie rezultatu<sup>60</sup>. Harmonizacja minimalna wyklucza jednak możliwość stanowienia przez państwo członkowskie niższych standardów niż przewidziane w dyrektywie, nie zobowiązując przy tym do ustanowienia wyższych wymogów. Upoważnienie do stanowienia innych regulacji, od tych zawartych w dyrektywie zakładającej harmonizację minimalną, jest dorozumiane, przy czym ustanowienie przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych warunków, niż przewiduje to dyrektywa, nie może zagrażać osiągnięciu celu dyrektywy<sup>61</sup>.

Przestrzeń regulacyjna pozostawiona państwom członkowskim może być bardzo różna w zależności od regulowanej dyrektywą materii

---

12 lipca 1988 r. w sprawie 60/86, *Komisja p. Zjednoczonemu Królestwu W.B. i Irlandii*, ECR 1988, s. 03921.

<sup>58</sup> Por. orzeczenia TS: z dnia 3 marca 1977 r. w sprawie 80/76, *North Nerry Milk Products*, ECR 1977, s. 425; w sprawie C-17/93, *Van der Veldt*, ECR 1994, s. I-3537; w sprawie C-1/96, *Compassion in World Farming*, ECR 1998, s. I-1251.

<sup>59</sup> M. Dougan, *Minimum Harmonization and the Internal Market*, CMLRev. 2000, vol. 37, nr 4, s. 953 i n.

<sup>60</sup> S. Prechal, *Directives...*, s. 44. Obrazując przeciwną metodę harmonizacji – harmonizację zupełną – należy uznać, że zarówno „podłoga”, jak i „sufit” wyznaczone są przepisami dyrektywy.

<sup>61</sup> Szerzej o definicji i metodach harmonizacji dyrektywą unijną A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 49 i n.

czy od uznanych za pożądane standardów krajowych. Harmonizacja minimalna nie musi oznaczać, że prawo unijne przyjęło minimalistyczne standardy ochrony. Wręcz przeciwnie, w dyrektywie może być przyjęty wysoki standard ochrony, niemniej uważany za minimalny na poziomie prawa unijnego. Tym samym na zakres harmonizacji minimalnej wpływ ma zarówno wewnętrzny (regulacyjny), jak i zewnętrzny (krajowy) standard przyjętych ograniczeń. Jak wskazuje się w doktrynie przedmiotu, nie jest możliwe wprowadzenie bardziej restrykcyjnych standardów przez państwo członkowskie wówczas, gdy dyrektywa zawiera nakaz wzajemnego uznawania lub klauzulę swobodnego przepływu. Podnosi się ponadto, że ustanawianie wyższych standardów może stwarzać problem „nierównej regulacji”, a tym samym zmierzać do stanowienia przeszkód w swobodnym przepływie towarów, usług czy osób<sup>62</sup>. Należy przy tym mieć na uwadze, że wszystkie przyjęte przez państwo członkowskie środki muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa unijnego.

Na decyzję o wyborze jednej z powyższych metod harmonizacji przez prawodawcę unijnego mają wpływ różnorodne czynniki, przy czym w konkretnych dyrektywach często przeplatają się różne typy harmonizacji, co powoduje, że prościej jest ustalić, jakiej metodzie harmonizacji odpowiadają konkretne przepisy dyrektywy<sup>63</sup>. Sam zaś proces wyboru metody harmonizacji przez prawodawcę unijnego jest często zdeterminowany treścią traktatów, które przewidują ustanowienie wymagań minimalnych. Niejednokrotnie w dyrektywach podkreślane jest to przez zawarcie klauzul harmonizacji minimalnej, tj. „co najmniej”, „ustanowienie przepisów dalej idących” etc.

### 1.1.3. Obowiązywanie, stosowanie, skuteczność dyrektyw

Artykuł 288 akapit drugi TFUE stanowi o obowiązywaniu w całości i stosowaniu bezpośrednio rozporządzeń unijnych w krajowych porządkach prawnych. Należy jednak dodać, że bezpośrednio stosowane rozporządzenia są również bezpośrednio skuteczne w porządkach prawnych państw członkowskich. Z akapitu trzeciego powyższego artykułu nie wynika jednak, aby również dyrektywy zostały pomyślane jako akty prawne bezpośrednio obowiązujące i bezpośrednio skuteczne. Bezpo-

---

<sup>62</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnot...*, s. 24–37.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 107.

średnie obowiązywanie przepisów prawa jest utożsamiane z ich bezpośrednim stosowaniem, gdyż tylko przepisy bezpośrednio obowiązujące w krajowym porządku prawnym mogą być bezpośrednio stosowane na przykład przez sądy krajowe. Pojęcie bezpośredniego obowiązywania prawa unijnego zostało zaczerpnięte z doktryny prawa międzynarodowego. Stosunek prawa międzynarodowego do prawa krajowego określają zazwyczaj konstytucje państw, które mogą odzwierciedlać założenia jednego z dwóch modeli: dualistycznego lub monistycznego<sup>64</sup>.

W polskim porządku prawnym stosowanie traktatów założycielskich, które są umowami międzynarodowymi, podlega reżimowi prawnemu wynikającemu z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej staje się częścią krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy. W związku z powyższym wskazuje się, że bezpośrednio obowiązywanie oznacza, że przepisy prawa unijnego od dnia ich wejścia w życie stają się automatycznie częścią porządku prawnego państw członkowskich, obok przepisów prawa krajowego i bez potrzeby ich osobnej inkorporacji<sup>65</sup>.

Przeważająca część doktryny polskiej<sup>66</sup> jest zgodna, że dyrektywy obowiązują od dnia ich wejścia w życie, mimo że z tym dniem nie stają

<sup>64</sup> O podobieństwach i różnicach między tymi dwoma modelami i ich związku z prawem unijnym zob.: W. Czapliński, *Podstawowe elementy prawa wspólnotowego (w:) Integracja europejska. Wybrane problemy*, pod red. D. Milczarka, A.Z. Nowaka, Warszawa 2003, s. 112 i n.; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999, s. 386–391; A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, pod red. A. Wróbla, Kraków 2005, s. 85.

<sup>65</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich (w:) Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 245–247; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 547; M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 40, przy czym Autor ten uznaje dyrektywę za bezpośrednio obowiązującą, ale w prawie unijnym. C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 559–560, nie wyróżnia bezpośredniego obowiązywania dyrektywy. Z kolei zamiennie wyrażen „bezpośrednie obowiązywanie” i „bezpośrednie stosowanie” używają F. Emmert i M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 2001, s. 135.

<sup>66</sup> Szczegółowego przeglądu doktryny i jej analizy dokonuje M. Szpunar, *Bezpośredni skutek dyrektyw wspólnotowych w postępowaniu przed sądem krajowym: uwagi na tle najnowszego orzecznictwa*, Zeszyty Centrum Europejskiego w Natolinie 2003, nr 9, s. 6 i n. oraz cytowana tam literatura.

się częścią prawa krajowego *sensu stricto*<sup>67</sup>. Ich obowiązywanie w polskim porządku prawnym następuje niejako automatycznie, z racji członkostwa Polski w UE<sup>68</sup>. Bezpośrednie obowiązywanie, zdaniem K. Wójtowicza, to cecha prawa unijnego, która powinna definiować sposób, w jaki to prawo „przenika do porządku prawnego państwa członkowskiego stając się w pełni wiążącym elementem tego porządku”<sup>69</sup>.

Z powyższych względów słuszne wydaje się stanowisko, zgodnie z którym z art. 288 akapit trzeci TFUE wynika rodzaj „nakazu skierowanego do państw członkowskich”<sup>70</sup>, który wymaga dokonania stosownych zmian w prawie krajowym, aby przepisy dyrektywy mogły zacząć „w pełni” funkcjonować w porządku krajowym, czyli osiągać skutek przewidziany w dyrektywie. Z uwagi na powyższe należy stwierdzić, że pełne obowiązywanie przepisów dyrektywy będzie oceniane przez sąd krajowy pod kątem ich efektywności w procesie stosowania prawa krajowego. Tym samym celowe jest odróżnienie obowiązywania dyrektywy od konsekwencji wynikających z obowiązywania jej przepisów, czyli nakazu ich stosowania (implementacji przez kompetentne organy). Powyższe rozgraniczenie znajduje również swoje uzasadnienie w istocie procesu wdrażania dyrektyw do prawa krajowego. Oznacza to, że faktyczne, pełne obowiązywanie dyrektywy w porządku krajowym występuje wówczas, gdy omawiany proces został prawidłowo przeprowadzony, a obowiązywanie dyrektywy ocenia się przez pryzmat stosowania właściwych przepisów prawa krajowego. Elementem mającym zapewnić efektywne i zarazem „płynne” przejście od stanu obowiązywania dyrektyw do konsekwencji wynikających z ich obowiązywania jest zachowanie terminu wskazanego w dyrektywie. Okres między wejściem w życie dyrektywy a upływem powyższego terminu jest niezwykle istotny z punktu widzenia usystematyzowania mechanizmów towarzyszących

---

<sup>67</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 61, który powołuje stanowiska doktryny przyjmujące, że dyrektywy nie muszą być w szczególny sposób „przyjmowane” do porządków prawnych państw członkowskich, gdyż od momentu ich wydania są zintegrowane w pełni z prawem krajowym (zob. D. Simon, *La Directive Européenne*, Paris 1997, s. 34; Ch. Timmermans, *Directives: their Effect within the National Legal Systems*, CMLRev. 1979, vol. 16, nr 4, s. 534).

<sup>68</sup> F. Emmert i M. Morawiecki, *Prawo europejskie...*, s. 21–22.

<sup>69</sup> K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP*, KPPbł. 2004, nr 2, s. 48.

<sup>70</sup> Tak D. Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy...*, s. 24.

możliwości stosowania przepisów unijnych w krajowych porządkach prawnych. Z powyższych względów za najbardziej trafny należy uznać pogląd A. Wróbla, zgodnie z którym pojęcie bezpośredniego obowiązywania należy odnosić do kwestii, „które z przepisów prawa unijnego i w jakim zakresie oraz w którym momencie stają się częścią wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich i obowiązują w (wewnątrz) tych porządkach prawnych”<sup>71</sup>.

Konsekwencją bezpośredniego obowiązywania przepisów jest konieczność ich bezpośredniego stosowania przez kompetentne organy<sup>72</sup>, z czym wiąże się wywoływanie bezpośredniego skutku w sferze praw i obowiązków jednostek. Zdaniem K. Wójtowicza dokładne zdefiniowanie bezpośredniego skutku jest skomplikowane, niemniej można przyjąć, że jest to cecha prawa unijnego, która daje możliwość skorzystania z „dobrodrojstwa” przepisu unijnego przez jednostkę<sup>73</sup>. Podobnie uważa A. Kalisz, podkreślając, że rozgraniczenie bezpośredniego stosowania od bezpośredniego skutku jest o tyle skomplikowane, że pojęcia te używane są często na przemian oraz zamiennie z pojęciem bezpośredniego obowiązywania. Tendencja ta zauważalna jest zarówno w orzecznictwie TS, jak i w doktrynie przedmiotu, która z jednej strony uzasadnia, a z drugiej zaprzecza konieczności ich rozgraniczania<sup>74</sup>. Mowa jest również o zamęcie terminologicznym<sup>75</sup>, który nie daje się uporządkować nawet w wyniku porównań różnych wersji językowych<sup>76</sup>. Ponadto należy podnieść, że bezpośrednie stosowanie oraz bezpośredni

<sup>71</sup> A. Wróbel, *Zasady ogólne...*, s. 82.

<sup>72</sup> *Ibidem*, s. 85; W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe...*, 2004, s. 547; S. Biernat, *Prawo Unii...*, s. 267; M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego – jego istota oraz próba uporządkowania terminologii*, EPS 2005, nr 2, s. 5.

<sup>73</sup> K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek...*, s. 49.

<sup>74</sup> A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 42 i powoływane stanowiska doktryny.

<sup>75</sup> J. Galster, *Teoretycznoprawne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w porządku krajowym* (w:) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 11.

<sup>76</sup> W języku niemieckim pojawia się określenie *unmittelbare Wirkungen* (liczba mnoga), w języku francuskim: *effets directs* i *effets immédiats* (liczba mnoga), w wersji duńskiej odnajduje się sformułowania w liczbie pojedynczej, a włoska wersja posługuje się zgoła inną terminologią, jak: *atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti* oraz *valore precettivo* (za: D. Edward, *Direct effect – Myth, Mess or Mystery?*, Il Diritto dell'Unione Europea 2002, nr 2, s. 219).

skutek to pojęcia autonomiczne prawa unijnego i w tym kontekście powinno następować ustalenie ich znaczenia i zależności<sup>77</sup>.

W ocenie A. Wróbla bezpośrednie stosowanie w ujęciu wąskim (*sensu stricto*) oznacza proces określania konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione w drodze aktu jednostkowego i konkretnego. W ujęciu szerokim oznacza dodatkowo stanowienie przepisów krajowych na podstawie przepisów unijnych<sup>78</sup>. Pogląd ten należy podzielić oraz dodać, że taka koncepcja stosowania dyrektywy jest w doktrynie nazywana subiektywną formą stosowania dyrektywy i jest odróżniana od obiektywnej możliwości stosowania tego aktu<sup>79</sup>. Powyższe rozróżnienie jest spowodowane różnicą kryteriów, jakie przepis unijny musi spełniać, aby stanowić bezpośrednią podstawę roszczenia lub stanowić na przykład wskazówkę interpretacyjną przy wykładni innego przepisu<sup>80</sup>.

Mimo że przepisy dyrektywy formalnie obowiązują od czasu ich wejścia w życie, to jednak nie można przyjąć, by mogły być faktycznie stosowane nim nie upłynie wyznaczony w niej termin. Próbując odnaleźć podobne mechanizmy funkcjonujące w prawie krajowym, należałoby sięgnąć do instytucji *vacatio legis*. Akt normatywny w okresie *vacatio legis* jest już elementem systemu prawa, lecz nie jest stosowany przez właściwe organy. W świetle powyższego zasadna jest teza, że pojęcie obowiązywania prawa może być rozumiane na dwa sposoby: jako przynależność normy do określonego systemu prawa oraz jako wyznaczenie przez taką normę określonego sposobu zachowania się<sup>81</sup>. Jak

<sup>77</sup> Próby fundamentalnego rozróżnienia tych pojęć podjął się J. Winter, *Direct Applicability and Direct Effect: Two Distinct Concepts in Community Law*, CMLRev. 1972, vol. 9, nr 4, s. 425; szerokiej analizy poglądów doktryny europejskiej dokonali: S. Prechal, *Does Direct Effect Still Matter?*, CMLRev. 2000, vol. 37, nr 5, s. 1062; M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa...*, s. 6 i n.; M. Szwarc-Kuczer, *Zasada bezpośredniej skuteczności (w:) Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. 2, *Zasady – orzecznictwo – piśmiennictwo*, pod red. A. Wróbla, Warszawa 2007, s. 143.

<sup>78</sup> A. Wróbel, *Zasady ogólne...*, s. 85–86.

<sup>79</sup> Tak A. Bleckmann, *L'applicabilité directe du droit communautaire (w:) Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruxelles 1978, s. 89 i 124, za: M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa...*, s. 9.

<sup>80</sup> O możliwości powoływania przepisów dyrektywy w celu substytucji lub wykluczenia stosowania prawa krajowego będzie mowa szerzej w rozdziale 5.

<sup>81</sup> S. Wronkowska, *O źródłach prawa i aktach normatywnych raz jeszcze (w:) Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Sołtyśińskiemu*, pod red. A. Nowickiej, Poznań 2005, s. 120–121, który to pogląd kore-

zauważa B. Kurcz, w przypadku dyrektywy można mówić o tzw. stosowaniu zamrożonym (ang. *frozen*) lub unieruchomionym (fr. *immobilisé*)<sup>82</sup>. Po upływie terminu ustalonego w dyrektywie jej przepisy mogą, przy założeniu, że spełniają dodatkowo odpowiednie warunki, zostać bezpośrednio zastosowane i bez pośrednictwa przepisów krajowych stanowić podstawę działania (bezpośrednią podstawę stosowania) organów krajowych. Za S. Prechal należy powtórzyć, że przepisy dyrektywy są wówczas „w pełni operatywne”<sup>83</sup>, co jednak należy uznawać za sytuację wyjątkową. Konkluzja ta jest uzasadniona w świetle orzeczenia TS w sprawie *Becker*<sup>84</sup>, w której Trybunał uznał, że jeśli dyrektywa zostanie prawidłowo implementowana do prawa krajowego, wówczas jej treść „rozciąga się” na jednostki poprzez środki implementacyjne przyjęte przez państwa członkowskie<sup>85</sup>.

Bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektywy łączy się ściśle z możliwością wywierania przez te przepisy bezpośredniego skutku. W prawie pierwotnym UE nie ma definicji bezpośredniej skuteczności przepisów unijnych (w tym dyrektyw)<sup>86</sup>. Instytucja ta, podobnie jak wiele innych zasad rządzących stosowaniem dyrektyw przez organy krajowe, została wypracowana i rozwinięta w orzecznictwie TS, z którego wynika, że bezpośredni skutek przepisów unijnych ma zapewnić efektywne wykonywanie prawa unijnego poprzez współdziałanie

---

sponduje ściśle z założeniem bezpośredniego stosowania przepisu *sensu stricto* i *sensu largo*.

<sup>82</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 64.

<sup>83</sup> S. Prechal, *Directives...*, s. 120, w którym Autorka użyła angielskiego terminu *fully operative*.

<sup>84</sup> Wyrok TS z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81, *Ursula Becker p. Finanzamt Münster-Innenstadt*, Zb. Orz. 1982, s. 53, pkt 19.

<sup>85</sup> W wyroku SR w Wadowicach z dnia 28 maja 2008 r. (IV P 325/07, niepubl.) uznano, że „w przeciwieństwie do rozporządzeń, dyrektywy wydawane przez Radę Europejską i Komisję Europejską – nie są aktami normatywnymi. (...) W celu zapewnienia wykonania dyrektyw państwo może przyjąć określony akt ustawodawczy lub może być wydana decyzja administracyjna”. Wydaje się, że mimo iż w dacie wydawania tego orzeczenia Polska od czterech lat była członkiem UE, zasady obowiązywania i stosowania dyrektyw nie były dla sądu oczywiste.

<sup>86</sup> M. Szwarc-Kuczer, *Zasada bezpośredniej skuteczności...*, s. 141.

z prawem krajowym<sup>87</sup>. Trybunał w sprawie *van Duyn*<sup>88</sup> wyraził pogląd, że „wykluczenie możliwości powoływania się przez zainteresowanych na zobowiązania nałożone na mocy dyrektywy byłoby niezgodne z charakterem wiążącym, jaki nadaje jej art. 189 TWE [obecnie art. 288 TFUE – podkr. M.D.], w szczególności w sytuacji, gdy poprzez dyrektywy instytucje wspólnotowe zobowiązały państwa członkowskie do określonego postępowania”. Dlatego też brak możliwości powołania się na ten akt przez jednostki, oraz brak możliwości uwzględnienia go przez sądy krajowe jako elementu prawa unijnego, ograniczałby jego skuteczność (*effet utile*).

Trybunał, rozwijając argumenty przemawiające za przyznaniem przepisom dyrektywy zdolności wywoływania skutku bezpośredniego uznał, że państwo członkowskie, które nie wdrożyło dyrektywy w przewidzianym terminie, nie może odnosić korzyści z niewykonania przyjętego zobowiązania<sup>89</sup>. Podstawą takiego wniosku była dla Trybunału zasada: łac. *nemo auditur turpitudinem suam allegans*<sup>90</sup>, którego odpowiednikiem w systemie prawa *common law* jest zasada *estoppel*<sup>91</sup>. Konstrukcja ta uniemożliwia powoływanie się przez stronę umowy na okoliczności sprzeczne z jej wcześniejszymi deklaracjami. Przyjmując taką argumentację oraz kierując się potrzebą zapewnienia efektywności

---

<sup>87</sup> W doktrynie przedmiotu odnajduje się również taką argumentację, że bezpośredni skutek przepisów ma urzeczywistniać prawa podmiotowe wynikające z „doskonałych prawnie” aktów prawa unijnego (zob. E. Szyszczak, *Making Europe More Relevant to Its Citizens: Effective Judicial Process*, ELRev. 1996, nr 21, s. 358). Niemniej właśnie zwrotem *legally perfect* posłużył się Trybunał w wyroku z dnia 27 czerwca 1987 r. w sprawie 50/88, *Heinz Kühne p. Finanzamt München III*, Zb. Orz. 1989, s. 1925.

<sup>88</sup> Wyrok TS z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74, *Yvonne van Duyn p. Home Office*, Zb. Orz. 1974, s. 1337, pkt 12; zob. D. Wyatt, *Direct Applicability of Community Acts*, ELRev. 1975, nr 7, s. 51–53.

<sup>89</sup> Sprawa 41/74, *van Duyn*, Zb. Orz. 1974, s. 1337.

<sup>90</sup> Z własnego bezprawnego czynu nie można wyprowadzać dla siebie praw. Tak też wynika z wyroku w sprawie 152/84, *Marshall*, Zb. Orz. 1986, s. 723.

<sup>91</sup> Inaczej: zasada niezaprzeczenia sobie. Prawo międzynarodowe przejęło ją z prawa anglosaskiego, przy czym znana jest także innym systemom prawnym. Źródłem tej zasady upatruje się w prawie rzymskim, z którego wywodzi się paremia: łac. *non credit venire contra factum proprium* – nie odstępować od tego, co wynika ze stworzonych przez siebie faktów. Zasada ta została powołana w orzecznictwie TS w wyroku z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78, *Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 1629. W doktrynie sugeruje się również, że ma ona raczej podłoże polityczne niż prawne (zob. S. Prechal, *Directives...*, s. 223 i powoływane tam stanowiska). Poglębiając analizę zasady *estoppel* przeprowadził A. Kozłowski, *Estoppel jako ogólna zasada prawa międzynarodowego*, Wrocław 2009, *passim*.



przepisom dyrektywy, a nadto ochrony praw jednostek, Trybunał musiał uznać możliwość „obrony” jednostki przed stosowaniem przeciwko niej przepisu krajowego, który pozostając w sprzeczności z dyrektywą, nie gwarantuje jej realizacji uprawnień przyznanych przez prawo unijne. Instrumentem mającym służyć tej „obronie” jest bezpośredni skutek przepisu dyrektywy, stwarzający możliwość zastosowania go w miejsce przepisu krajowego<sup>92</sup>.

Zgodnie z utrwalonymi standardami przepis bezpośrednio skuteczny to przepis, który jest wystarczająco jasny, precyzyjny, bezwarunkowy oraz możliwość jego zastosowania nie jest uzależniona od zakresu swobody dyskrecjonalnej państw członkowskich<sup>93</sup>. Dodatkowo przepis dyrektywy wywołuje bezpośredni skutek, jeżeli upłynął termin wskazany w dyrektywie, a w prawie krajowym brak jest przepisów zgodnych z dyrektywą<sup>94</sup>. Ponadto bezpośrednio skuteczne przepisy dyrektywy nie mogą być powoływane przez jednostki w postępowaniu przeciwko innemu podmiotowi niż państwo<sup>95</sup>. Innymi słowy, przepisy dyrektywy są bezpośrednio skuteczne tylko w układzie wertykalnym i z wyłączeniem tych przepisów, które nakładają na jednostki obowiązki wobec państwa. Późniejsze orzecznictwo Trybunału wpłynęło na modyfikację poglądów doktryny w zakresie kryteriów mających kształtować przepis bezpośrednio skuteczny<sup>96</sup>. Zaczęto przyjmować, że mimo iż dyrektywa nie przyznaje praw jednostkom, to jednak mogą się one powoływać

<sup>92</sup> Sprawa 148/78, *Tullio Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 1629; sprawa 8/81, *Becker*, Zb. Orz. 1982, s. 53.

<sup>93</sup> Wyrok TS z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos p. Netherlands Inland Revenue Administration*, Zb. Orz. 1963, s. 1. Analiza cech przepisu bezpośrednio skutecznego zostanie szczegółowo przeprowadzona w rozdziale 5.

<sup>94</sup> K. Wójtowicz, *Bezpośredni skutek...*, s. 43 i n.

<sup>95</sup> Ch. Timmermans, *Application of Community Law by National Courts: (Limits to) Direct Effect and Supremacy* (w:) *European Ambitions of the National Judiciary*, ed by R.H.M. Jansen, D.A.C. Koster, R.F.B. von Zutphen, The Hague–London–Boston 1997, s. 30.

<sup>96</sup> Por. wyroki TS: z dnia 30 kwietnia 1996 r. w sprawie C-194/94, *CIA Security International SA p. Signalson SA and Securitel SPRL*, Zb. Orz. 1996, s. I-2201; z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98, *Unilever Italia SpA p. Central Food SpA.*, Zb. Orz. 2000, s. I-7535; z dnia 24 września 1996 r. w sprawie C-72/95, *Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV e.a. p. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland*, Zb. Orz. 1996, s. I-5403; z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-287/98, *Grand Duchy of Luxembourg p. Berthe Linster, Aloyse Linster and Yvonne Linster*, Zb. Orz. 2000, s. I-6917, których bardziej szczegółowe ujęcie zostanie przedstawione w rozdziale 5.