

# Krzysztof Wójtowicz

---

## Bezpośredni skutek przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym RP

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 43-70

---

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Krzysztof Wójtowicz \**

## **BEZPOŚREDNI SKUTEK PRZEPISÓW PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W PORZĄDKU PRAWNYM RP**

Od dnia 1 maja 2004 r., wraz z wejściem w życie Traktatu dotyczącego przystąpienia m.in. Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej<sup>1</sup>, Polska jest związana postanowieniami Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia; postanowienia te są stosowane zgodnie z warunkami określonymi w tych Traktatach i w Akcie dotyczącym warunków przystąpienia<sup>2</sup>.

Jako państwo członkowskie Polska, zgodnie z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), podejmuje wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Wykonanie tych zobowiązań polega m.in. na właściwym stosowaniu prawa wspólnotowego.

W chwili przystępowania do Unii Europejskiej obowiązywały w Polsce i w dalszym ciągu obowiązują, przepisy konstytucyjne regulujące sposób stosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym oraz prawa stanowione przez organizację międzynarodową, której przekazano kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 91 w zw. z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP).

---

\* Prof. dr hab. Krzysztof Wójtowicz – prorektor Uniwersytetu Wrocławskiego, kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

<sup>1</sup> Art. 2 ust. 2 Traktatu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów. Traktat Akcesyjny. Traktaty stanowiące podstawę Unii. Prawo Polskie – dokumenty*, oprac. J. Barcz, A. Michoński, Warszawa 2003.

<sup>2</sup> Art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, [w:] *ibidem*.

Z powołanych wyżej przepisów nie wynika jednoznaczna konkluzja co do szczegółowych zasad stosowania prawa wspólnotowego przez polskie organy państwowe, zwłaszcza sądy. Nie jest też jasne, w jakich sytuacjach jednostki będą mogły powoływać się na przepisy wspólnotowe przed polskimi sądami.

Dla potrzeb niniejszego opracowania istotne jest udzielenie odpowiedzi na dwa pytania. Po pierwsze, czy Traktaty założycielskie i inne źródła prawa wspólnotowego mają być stosowane w Polsce tak jak prawo międzynarodowe oraz, po drugie, czy dopuszczalne jest oparcie się przez jednostkę (osobę fizyczną lub prawną) bezpośrednio na przepisie prawa wspólnotowego, gdy domaga się ona przed sądem ochrony swych uprawnień wywiedzionych z tego przepisu.

## STATUS PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W POLSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej na podstawie umowy międzynarodowej. Jeżeli weźmiemy pod uwagę to, że Wspólnoty i Unia także zostały utworzone na mocy traktatów międzynarodowych, mógłby nasuwać się wniosek, że zasad stosowania tych traktatów i prawa ustanowionego na ich podstawie, należy szukać w regułach prawa międzynarodowego oraz w odpowiednich przepisach Konstytucji RP. Przekonanie to zdaje się potwierdzać zastosowanie klasycznych procedur prawno-międzynarodowych i konstytucyjnych przez sześć pierwszych państw-założycieli Wspólnot w latach 1951 i 1957, a także treść art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>3</sup> uzależniającego przeprowadzenie rewizji traktatów założycielskich od ratyfikacji przez wszystkie państwa-strony.

Początkowo państwa, które powołały Wspólnoty uważały, że wynikające z traktatów założycielskich prawa i obowiązki mogą dotyczyć bezpośrednio tylko państw, a w żadnym razie nie jednostek<sup>4</sup>. W rezultacie skutek przepisów traktatowych miałby zależeć od konstytucyjnych reguł dotyczących zasad stosowania umów międzynarodowych w krajowym porządku prawnym. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (dalej Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS) odrzucił taki sposób rozumowania uznając, że Traktat [EWG] jest czymś

---

<sup>3</sup> Treść przepisów Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską przytaczana jest za: *Polska w Unii Europejskiej...*

<sup>4</sup> Por. np. stanowisko rządów holenderskiego i belgijskiego zajęte w sprawie 26/62 *Van Gend en Loos* [1963] ECR I.

więcej niż tylko umową tworzącą wzajemne zobowiązania między państwami, a obywatele tych państw także są podmiotami porządku wspólnotowego. Ponadto, gdyby o tym, w jaki sposób stosować Traktaty założycielskie miały decydować przepisy konstytucyjne, to ze względu na utrzymujące się w tym względzie odmienności, zagrożony zostałby niezbędny z punktu widzenia celów integracji, wymóg jednolitego stosowania prawa wspólnotowego.

Przy okazji rozstrzygnięcia sprawy *van Gend en Loos* oraz nieco późniejszej sprawy *Costa p. ENEL* ETS, czuwający nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu postanowień traktatów wspólnotowych, położył podwaliny pod zupełnie inną konstrukcję prawnoustrojową, która oderwała się od oryginalnej intencji państw założycielskich i diametralnie zmieniła pojęcie wspólnotowego porządku prawnego i charakter jego stosunków z prawem państw członkowskich<sup>5</sup>.

Mamy więc do czynienia z prawem, które już po kilku latach funkcjonowania nabrało cech na tyle oryginalnych, że nie jest uważane za prawo międzynarodowe w klasycznym znaczeniu. Jednocześnie nie jest ono prawem nowego państwa, gdyż Unia Europejska nie przekształciła się w państwo federalne. Coraz więcej zwolenników znajduje teza, iż w ramach Wspólnot/Unii wytworzył się porządek o charakterze autonomicznym w stosunku do znanych do tej pory systemów i ma to zasadniczy wpływ na stosowanie prawa wspólnotowego<sup>6</sup>.

## BEZPOŚREDNIE STOSOWANIE A BEZPOŚREDNI SKUTEK PRZEPISÓW PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Jak wcześniej wskazano, dla ustalenia relacji między prawem wspólnotowym a polskim prawem wewnętrznym podstawowy charak-

---

<sup>5</sup> Wydając 5.2.1963 r. orzeczenie w sprawie *Van Gend en Loos* ETS stwierdził, że „Traktat [EWG] jest czymś więcej niż umową, która jedynie tworzy wzajemne zobowiązania między umawiającymi się stronami”, zaś powstała w rezultacie zawarcia Traktatu Wspólnota, stanowi „nowy porządek prawa międzynarodowego”. Trybunał mówił o nowym porządku w dalszym ciągu jeszcze prawa międzynarodowego. Bardzo szybko jednak, bo już w r. 1964 w sprawie *Costa p. ENEL* [1964] ECR 585 zajął bardziej zdecydowane stanowisko stwierdzając, że „w odróżnieniu od zwykłych traktatów międzynarodowych Traktat EWG stworzył swój własny porządek prawny, który po wejściu Traktatu w życie, stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i który sądy tych państw zobowiązane są stosować.” Podstawą, na której ETS oparł tę jak na owe czasy rewolucyjną koncepcję, był argument, że państwa członkowskie „ograniczyły, choć w niektórych tylko materiach, swe prawa suwerenne” na rzecz nowego porządku wspólnotowego, którego „podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywatele”.

ter ma zastrzeżenie, iż prawo wspólnotowe nie przekształciło się w prawo wewnętrzne i zachowuje status autonomiczny. Oznacza to m.in., że podlega ono szczególnym zasadom stosowania, które wynikają bądź w sposób wyraźny z Traktatów założycielskich, bądź też zostały z tych Traktatów wydobyte w drodze wykładni przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

To stwierdzenie ma istotne znaczenie przy udzieleniu odpowiedzi na drugie postawione wcześniej pytanie, tj. o możliwość powołania się przez jednostkę bezpośrednio na przepis wspólnotowy w postępowaniach przed sądami polskimi. Z zagadnieniem tym wiążą się pojęcia bezpośredniego stosowania przepisu prawnego bądź bezpośredniego skutku takiego przepisu<sup>7</sup>.

Żadne z tych pojęć nie zostało zdefiniowane w Traktach założycielskich i stąd konieczne jest dokonanie pewnych wyjaśnień zwłaszcza, że w Konstytucji RP mówi się o bezpośrednim stosowaniu niektórych źródeł prawa, ale też bez sprecyzowania treści używanego terminu.

Konstytucja RP posługuje się pojęciem bezpośredniego stosowania przede wszystkim w odniesieniu do swoich własnych przepisów. Zgodnie z art. 8 ust. 2 „przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej”. Zdaniem L. Garlickiego, zasada bezpośredniego stosowania konstytucji polega na tym, że w tych wszystkich przypadkach, gdy postanowienia konstytucyjne są sformułowane w sposób na tyle precyzyjny i jednoznaczny, by możliwe było ich odniesienie do konkretnych sytuacji zachodzących w rzeczywistości prawnej, podmiot stosujący prawo powinien oprzeć swe działania (rozstrzygnięcia) bezpośrednio na takim postanowieniu konstytucyjnym, a dopiero w drugiej kolejności powinien powołać odpowiednie postanowienia ustaw zwykłych. Przy takim rozumieniu bezpośredniego stosowania, konstytucja może znajdować ciągle zastosowanie w działalności wszystkich organów władzy publicznej, przede wszystkim sądów<sup>8</sup>.

Jeżeli chodzi natomiast o bezpośrednie stosowanie umów międzynarodowych, to w art. 91 ust. 1 Konstytucji mówi się o bezpośrednim stosowaniu ratyfikowanej umowy międzynarodowej, a w art. 91

---

<sup>6</sup> Obszerne uzasadnienie tego poglądu por. R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, European Monographs, Kluwer Law International 2004.

<sup>7</sup> Problematyka skutku bezpośredniego przepisów prawa wspólnotowego jest obszernie i kompetentnie omawiana w polskiej literaturze przedmiotu, por. np. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich* [w:] J. Barcz (red.) *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003 s. 244–260; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2001, s. 558–589.

<sup>8</sup> Por. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 44.

ust. 3 o bezpośrednim stosowaniu prawa stanowionego przez organizację międzynarodową. Wprawdzie nie określono, co to oznacza, ale pewną wskazówkę może stanowić poczynione w art. 91 ust. 1 zastrzeżenie, iż umowa międzynarodowa nie może być bezpośrednio stosowana, jeżeli jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przesłanką bezpośredniego stosowania umowy międzynarodowej jest „określenie w samej umowie wszystkich elementów normatywnych, od których zależy zastosowanie określonego instrumentu prawnego. Stanowisko to potwierdza wyraźnie art. 91 ust. 1 [Konstytucji]”<sup>9</sup>.

W nauce prawa międzynarodowego przyjmuje się, iż norma traktatowa, aby mogła być bezpośrednio zastosowana w prawie krajowym, musi charakteryzować się takimi cechami jak precyzja, przejrzystość i bezwarunkowość. Koncepcja ta nawiązuje do znanego wyroku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z 1829 r. w sprawie *Foster and Elam p. Neilson*<sup>10</sup>, w którym sformułowano warunki samowykonalności traktatu. Otóż traktat jest samowykonalny (*self-executing*), gdy działa sam z siebie bez potrzeby jakiegokolwiek pomocy ze strony ustawodawstwa wewnętrznego<sup>11</sup>. Analiza współczesnej praktyki państw wskazuje, że kryteria bezpośredniego stosowania traktatów w krajowych porządkach prawnych są zróżnicowane. Najczęściej uwzględnia się treść traktatu, jego kontekst, wolę stron oraz cel traktatu, ale sądy krajowe bądź organy administracji mają duże trudności z ustaleniem jednolitego podejścia do tego problemu, nawet w ramach jednego państwa<sup>12</sup>.

W Polsce, przepisy Konstytucji dotyczące stosowania umów międzynarodowych znajdują odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Np. w odniesieniu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności Sąd Najwyższy przyjął, że jej postanowienia mają „samoistny i autonomiczny charakter normatywny, a więc

---

<sup>9</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 19.12.2002 r. (K 33/02) analizowane na tle polskiej praktyki przez A. Wyrozumską, por. K. Działocha (red. nauk.), *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 300–301.

<sup>10</sup> 2 Pet. 253, s. 314.

<sup>11</sup> Por. W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 546. Obszerną analizę tej problematyki zawiera opracowanie E. Claes, A. Vandaele, *L'effet direct des traités internationaux. Une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l'homme*, „Revue belge de droit international”, vol. XXXIV, 2001–2, s. 411 i n.

<sup>12</sup> Por. J. A. Frowein, K. Oellers-Frahm, *L'application des traités dans l'ordre juridique interne* [w:] *L'intégration du droit international dans l'ordre juridique national*, P. M. Eisemann (red.), Kluwer Law International 1996, s. 18–20.

w odniesieniu do stosunków wewnętrznych działają z mocy własnej i nadają się do bezpośredniego zastosowania...<sup>13</sup>.

Ze względu na to, że polskie prawo konstytucyjne posługuje się pojęciem bezpośredniego stosowania niektórych źródeł prawa, a nie ich bezpośredniego skutku, może pojawić się pytanie, czy istnieje jakaś istotna różnica między tymi pojęciami.

Zarówno w dawniejszych<sup>14</sup>, jak i najnowszych opracowaniach przedstawiciele doktryny prawa europejskiego takiej różnicy się nie zauważa, co więcej oba pojęcia się utożsamia. Zdaniem T. C. Hartleya, w przypadku, gdy traktat międzynarodowy (lub jego postanowienie) jest stosowany w wewnętrznym systemie prawnym państwa bez konieczności wydania aktu ustawodawczego pozwalającego na stosowanie tego traktatu, przyjmuje się, iż traktat ten jest „bezpośrednio skuteczny” (*directly effective*) lub wywiera „bezpośredni skutek” (*direct effect*)<sup>15</sup>. J. P. Jacqué pisze, iż „jedyna wzmianka o skutku bezpośrednim (*effet direct*), którą można odnaleźć w traktatach [założycielskich] dotyczy rozporządzenia wspólnotowego, o którym w art. 249 TWE mówi się, że jest bezpośrednio stosowane (*directement applicable*)”<sup>16</sup>.

Dla zachowania jednak pewnej klarowności teoretycznej powinno się odróżnić dwie cechy prawa wspólnotowego. Pierwsza dotyczy sposobu, w jaki prawo wspólnotowe przenika do porządku prawnego państwa członkowskiego stając się w pełni wiążącym elementem tego porządku. W nawiązaniu do znanych metod określania stosunku prawa międzynarodowego do prawa wewnętrznego przyjmuje się, że prawo wspólnotowe staje się częścią krajowego porządku na zasadzie monistycznej, to znaczy nie wymaga transformacji czy środków recepcyjnych charakterystycznych dla metody dualistycznej. Wystarczy, że dopełnione zostaną pewne wymogi warunkujące wejście w życie określonego źródła prawa wspólnotowego. W przypadku traktatów założycielskich będzie to ratyfikacja, w przypadku aktów instytucji Wspólnot (rozporządzeń, dyrektyw, decyzji) dopełnienie procedur wymaganych w Traktatach założycielskich. Tę cechę nazywa się czasem natychmiasto-

---

<sup>13</sup> Postanowienie SN z 26.8.1998 r., cyt. za: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Zakamycze 2003, s. 242; tamże omówienie orzecznictwa sądów polskich i doktryny w odniesieniu do zagadnienia bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych w polskim porządku prawnym.

<sup>14</sup> Por. np. G. Isaac, *Droit communautaire général*, 3eme ed., Paris 1993, s. 156.

<sup>15</sup> T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 2003, s. 192.

<sup>16</sup> J. P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris 2003, s. 541.

wym stosowaniem (fr. *applicabilité immédiate*)<sup>17</sup>, ale wydaje się, że w języku polskim trafniej oddaje istotę rzeczy termin „bezpośrednie obowiązanie”.

Druga cecha wiąże się z możliwością skorzystania z „dobrodrojeństwa” przepisu wspólnotowego przez jednostkę – osobę fizyczną lub prawną. Tu, jak wcześniej wskazano, mówi się zamiennie o bezpośrednim stosowaniu lub bezpośrednim skutku przepisu prawa wspólnotowego.<sup>18</sup> Większe byłyby szanse uniknięcia zamieszania terminologicznego, gdyby w Traktatach wspólnotowych jednoznacznie zdefiniowano skutek bezpośredni. Na to się jednak nie zanosi<sup>19</sup> i ustalanie konwencji terminologicznej staje się powszechną praktyką autorów podręczników i monografii poświęconych stosowaniu prawa Unii/Wspólnot.

Logiczne zatem wydaje się przyjęcie, iż Konstytucja RP zezwalała na bezpośrednie stosowanie ratyfikowanych umów międzynarodowych oraz prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, zezwala tym samym na stosowanie pierwotnego i pochodnego prawa wspólnotowego zgodnie z rozwiniętą przez ETS konstrukcją skutku bezpośredniego.

## POJĘCIE BEZPOŚREDNIEGO SKUTKU PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Choć sposób stosowania prawa wspólnotowego nie został wyraźnie określony w Traktatach założycielskich, znajdujemy w nich pewne sformułowania wyróżniające niektóre akty wspólnotowe właśnie ze względu na sposób ich stosowania. I tak w przypadku rozporządzenia wspólnotowego, w art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) mówi się, że jest ono „bezpośrednio stosowane we wszyst-

---

<sup>17</sup> Takie określenie przyjmuje D. Simon, porządkując terminologię dotyczącą stosowania prawa wspólnotowego, por. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paryż 1998, s. 265–266.

<sup>18</sup> Nie przekonuje propozycja C. Zackera i S. Wernicke, by np. o dyrektywach mówić, że są „bezpośrednio skuteczne zawsze wobec legislatury państw członkowskich, a w sytuacjach wyjątkowych wobec obywateli”, por. C. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2001, s. 81. Taka terminologia gubi sens moźolnie tworzonej przez ETS konstrukcji bezpośredniego skutku dyrektyw, wywodzonej z ograniczenia wykonywania suwerenności państw członkowskich, upodmiotowienia ich obywateli w prawie wspólnotowym itd.

<sup>19</sup> W art. IV-438 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przewidziano jedynie, że „orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich pozostaje źródłem wykładni prawa Unii”.



kich państwach członkowskich”. Nie znajdziemy w prawie pierwotnym wyjaśnienia, na czym polega tego rodzaju stosowanie i czy poza rozporządzeniem istnieją przepisy wspólnotowe, które też mogą taką cechę posiadać. W sposób wyraźny, ale też bez wyjaśnienia istoty rzeczy, Traktat o Unii Europejskiej (TUE) wyłącza w art. 34 możliwość wywoływania skutku bezpośredniego przez decyzje ramowe i decyzje podejmowane w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych<sup>20</sup>.

Fundamentem, na którym ETS zbudował konstrukcję stosowania prawa wspólnotowego stała się wspomniana wcześniej teza, iż podmiotami porządku prawnego Wspólnot są nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywatele<sup>21</sup>. Dzięki temu możliwe stało się przyjęcie zasady, że jednostki mogą korzystać z uprawnień płynących z prawa wspólnotowego i powoływać się na te uprawnienia przed sądami krajowymi nawet wówczas, gdy nie wynika to bezpośrednio z tekstu Traktatów. W ten sposób Trybunał uznał, z zastrzeżeniem pewnych warunków, że możliwe jest wywieranie przez niektóre przepisy prawa wspólnotowego tzw. skutku bezpośredniego. Przyznanie aktywnej roli brończącemu swego interesu jednostkom miało ogromny wpływ na zwiększenie efektywności prawa wspólnotowego jako całości.

Trzeba wszakże przyznać, że w tzw. wiodących orzeczeniach treść zasady skutku bezpośredniego zdaje się być różnie formułowana przez ETS, co powoduje pewne zamieszanie pojęciowe. Jedno z nowszych opracowań „inventaryzuje” pojawiające się na przestrzeni kilkudziesięciu lat próby definicji<sup>22</sup>.

Z niektórymi orzeczeniami związane jest ujęcie szersze (czasem zwane obiektywnym), zgodnie z którym pewne cechy przepisu prawa wspólnotowego pozwalają na powoływanie go przed sądami krajowymi (ang. *invocability*, fr. *l'invocabilité*)<sup>23</sup>. W takim ujęciu mieściłby się spo-

---

<sup>20</sup> Strony Traktatu amsterdamskiego wprowadzając ten przepis do TUE uznały najwidoczniej, że orzecznictwo ETS w sposób wystarczający definiuje pojęcie skutku bezpośredniego i nie ma potrzeby rozwijania konstrukcji normatywnej.

<sup>21</sup> Por. orzeczenie w *Van Gend en Loos*.

<sup>22</sup> Por. P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2003, s. 178–182, por. także S. Prechal, *Does direct effect still matter?*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37, s. 1047.

<sup>23</sup> Takie ujęcie znane jest również w doktrynie prawa międzynarodowego. W najnowszej literaturze przedstawiciele tej doktryny wiążą skutek bezpośredni z zasadą, „która zezwala bądź wymaga od sędziego krajowego, by zastosował normę prawa międzynarodowego jako niezależną podstawę rozstrzygnięcia wówczas, gdy norma ta nie została transponowana do prawa wewnętrznego lub została transponowana niewłaściwie”, por. G. Betlem, A. Nollkaemper, *Giving effect to public international law and European Community law before domestic courts. A comparative analysis of the practice of consistent interpretation*, „European Journal of International Law” 2003, vol. 14, nr 3, s. 571.

sób stosowania umów stowarzyszeniowych [tzw. Układów Europejskich]. ETS stwierdził mianowicie, że niektóre postanowienia tych umów zawierają precyzyjną i bezwarunkową normę (zasadę – ang. *principle*), która w sposób wystarczający nadaje się do zastosowania (*is sufficiently operational to be applied*) przez sąd krajowy, a zatem jest zdolna do określenia pozycji prawnej jednostki<sup>24</sup>. Zdaniem ETS, sens skutku bezpośredniego niektórych postanowień umów stowarzyszeniowych sprowadza się do tego, że jednostka ma „prawo powołania się” (*the right to invoke*) na te postanowienia przed sądem krajowym.

Ujęcie węższe (subiektywne) kładzie nacisk na zdolność przepisu prawa wspólnotowego do nadawania jednostkom (t.j. podmiotom prywatnym) uprawnień, które podlegają ochronie przed sądami krajowymi. Chodzi tu o uprawnienia o wyraźnej treści materialnej, jak np. prawo do tego by nie być dyskryminowanym ze względu na obywatelstwo, płeć itd., a nie tylko o „prawo” powołania się na określony przepis<sup>25</sup>.

Wydaje się, że w świetle wieloletniego dorobku orzeczniczego ETS pojęcie skutku bezpośredniego należy łączyć z ujęciem węższym<sup>26</sup>, gdyż tylko wtedy sensowne jest wyłączenie przez Trybunał tzw. poziomego skutku bezpośredniego niektórych przepisów przy jednoczesnym dopuszczeniu możliwości powoływania się przez jednostki w postępowaniach przed sądami krajowymi na inne przepisy wspólnotowe wykazujące wiele istotnych podobieństw do tych pierwszych. W szczególności chodzi tu o omawiane w dalszej części zagadnienie stosowania dyrektyw oraz umów WTO w sporach między jednostkami (podmiotami prywatnymi).

Niechęć ETS do formułowania jednoznacznych definicji jest zrozumiała, gdyż Trybunał zmuszony do wypełniania luk w treści Traktatów nie chce nadużywać swej kompetencji interpretacyjnej i narażać się na zarzut działania wbrew woli państw członkowskich. Jednocześnie praktyka dostarcza stale nowych problemów, które trzeba rozstrzygać przy pomocy finezyjnej wykładni i wiązanie sobie rąk na przyszłość ostrymi regułami pozbawiłoby Trybunał możliwości elastycznego działania.

---

<sup>24</sup> Por. orzeczenia ETS w sprawach C-63/99 *Głoszczuk* [2001] ECR I-6369; C-268/99 *Jany* [2001] ECR I-8615.

<sup>25</sup> Por. np. orzeczenie ETS w sprawie 57/65 *Lütticke p. Hauptzollamt Sarrelouis* [1966] ECR (Sp.ed.) 205, dotyczące wykładni art. 90 (d. art. 95) ówczesnego EWG oraz inne przykłady przytoczone przez P. Craig, G. de Burca, op. cit., s. 181.

<sup>26</sup> Podobnie por. O. Dubos, *Les juridictions nationales, juge communautaire*, Paris 2001, s. 192, a także P. Craig, G. de Burca, op. cit., s. 182.

Pamiętając o wspomnianych wątpliwościach można przyjąć, że **skutek bezpośredni przepisu prawa wspólnotowego polega na tym, że z przepisu tego, sformułowanego w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, wynika dające się materialnie zdefiniować uprawnienie dla jednostki, która na tej podstawie może domagać się ochrony przyznanego uprawnienia przed sądem krajowym.**

Należy jednak pamiętać, że wszystkie wiążące przepisy prawa wspólnotowego, niezależnie od tego czy wywierają skutek bezpośredni czy też nie, powinny być stosowane tak, aby zapewnić efektywność prawnu wspólnotowemu oraz skuteczną ochronę prawną. Trzeba więc zawsze mieć na uwadze zarówno wzmocnienie możliwości osiągnięcia ogólnych celów tego prawa jak i zapewnić skuteczną ochronę uprawnień, które z tego prawa wynikają dla jednostek<sup>27</sup>.

Z tego względu ważne jest zwrócenie uwagi na relacje między skutkiem bezpośrednim a innymi zasadami stosowania prawa wspólnotowego, zapewniającymi efektywność temu prawu. Przede wszystkim chodzi tu o zasadę pierwszeństwa. Otóż tam, gdzie występuje konflikt między bezpośrednio skutecznym przepisem wspólnotowym a przepisem krajowym, sąd krajowy nie stosuje przepisu krajowego. Nie rozstrzyga przy tym w przedmiocie jego ważności<sup>28</sup>, lecz w miejsce przepisu krajowego stosuje przepis wspólnotowy w taki sposób, by uprawniony podmiot mógł skorzystać z uprawnienia, którego odmawia mu prawo krajowe. Nie jest przy tym konieczne by sąd krajowy wnioskował lub czekał na uchylenie przepisu krajowego w trybie ustawodawczym, bądź w jakimkolwiek innym przewidzianym przez krajowe prawo konstytucyjne<sup>29</sup>.

Tam natomiast, gdzie w ogóle brak jest przepisu krajowego, na podstawie którego jednostka mogła by zrealizować swe uprawnienie sąd krajowy opiera się na bezpośrednio skutecznym przepisie wspólnotowym, bez konieczności rozstrzygnięcia o kolizji norm.

---

<sup>27</sup> Szerzej na ten temat por. G. Anagnostaras, *State Liability and Alternative Courses of Action: How Independent Can an Autonomous Remedy Be?*, „Yearbook of European Law” 2001–2002, nr 21, s. 357.

<sup>28</sup> Na ten aspekt zasady pierwszeństwa ETS zwrócił szczególną uwagę w sprawie C-10-22/97 *Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl* [1998] ECR I- 6307, odrzucając sugestię Komisji, że niezgodność z prawem wspólnotowym później przyjętego przepisu krajowego czyni ten przepis „nieistniejącym” (*non-existent*), por. także analiza orzecznictwa i literatury poświęconej temu zagadnieniu [w:] P. Craig, G. de Burca, op. cit., s. 283–285.

<sup>29</sup> Por. klasyczne orzeczenie ETS w sprawie 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR-629 i komentarz *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, wybór i redakcja W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2001, s. 51.

Interesujące jest także odniesienie do kwestii skutku bezpośredniego zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich wobec jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego<sup>30</sup>. Chociaż w fundamentalnym orzeczeniu w sprawie *Francovich*<sup>31</sup> Trybunał uznał odpowiedzialność odszkodowawczą państwa z tytułu braku implementacji dyrektywy, której przepisy nie mogły być zastosowane ze skutkiem bezpośrednim, to w późniejszych orzeczeniach zastrzegł, że skutek bezpośredni nie wyklucza możliwości domagania się przez jednostkę odszkodowania od państwa. Stwierdził mianowicie, że „prawo jednostek do powołania się na bezpośrednio skuteczne ponowienia Traktatu przed sądami krajowymi, stanowi jedynie gwarancję minimum i samo w sobie nie zapewnia pełnej i kompletnej implementacji Traktatu... Nie może ono w każdym przypadku zapewnić jednostkom możliwość korzystania z praw przyznanych im przez prawo wspólnotowe, a w szczególności pozwolić im na uniknięcie szkody powstałej w rezultacie, dającego się przypisać państwu, naruszenia prawa wspólnotowego”<sup>32</sup>.

#### WARUNKI SKUTKU BEZPOŚREDNIEGO

Choć całe prawo wspólnotowe obowiązuje w krajowym porządku prawnym, skutek bezpośredni nie jest wywierany przez wszystkie przepisy wspólnotowe i w związku z tym konieczne jest ustalenie, które z nich i ewentualnie pod jakimi warunkami zdolne są takie skutki wywierać.

Przesłanki skutku bezpośredniego dotyczą zarówno sposobu sformułowania jego treści jak i określenia beneficjenta uprawnień lub wskazania podmiotu zobowiązanego. W pierwszym aspekcie chodzi o to by przepis był jasny, precyzyjny i bezwarunkowy. W drugim nie może być wątpliwości, co do podmiotu, który ma być ostatecznym beneficjentem uprawnień jak też podmiotu, na którym spoczywa prawny obowiązek. Brak precyzji w którymkolwiek aspekcie może wykluczyć skutek bezpośredni. Dla porządku trzeba jednak dodać, że przepis, który spełnia wszystkie powyższe przesłanki nie może w pewnych sytuacjach być

---

<sup>30</sup> Por. szerzej na ten temat N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, zwłaszcza s. 147–152.

<sup>31</sup> Por. orzeczenie w sprawach C-6 i 9/90 *Francovich i Bonifaci p. Włochom* [1991] ECR I-5357.

<sup>32</sup> Orzeczenie w sprawach C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur oraz Factortame* [1996] ECR I-1029.

zastosowany ze skutkiem bezpośrednim ze względu na podmiot, przeciwko któremu jest powoływany. Chodzi o tzw. skutek bezpośredni poziomy, o którym będzie dalej mowa.

W praktyce zastosowanie tych kryteriów budzi wiele wątpliwości<sup>33</sup>. Brak jasności czy precyzji może polegać na tym, że przepis wspólnotowy wskazuje ogólne cele lub określa zasady polityki. Przykładem tego rodzaju przepisu jest wspomniany wcześniej art. 10 TWE, który wymaga od państw członkowskich wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub z działań instytucji wspólnotowych. Jednostka nie może powołać się na ten przepis, gdyż nie wynika z niego żadne dające się zdefiniować uprawnienie dla podmiotów prywatnych.

Niejednokrotnie od sądów krajowych żąda się unieważnienia aktów prawa krajowego sprzecznych, zdaniem skarżących, z bezpośrednio skutecznym przepisem dyrektywy i sąd musi ocenić, czy przepis ten spełnia m.in. wymóg jasności i precyzji. Np. Najwyższy Sąd Administracyjny Portugalii rozważał czy skutek bezpośredni wywiera przepis art. 4(4) Dyrektywy 79/409, w którym nałożono na państwa członkowskie obowiązek podjęcia środków niezbędnych do tego, by uniknąć szkody w środowisku naturalnym i zakłóceń, które mogłyby mieć „znaczący wpływ” na cele określone w tymże przepisie. Sąd uznał, że takie sformułowanie pozostawia państwom szeroki margines swobody w ocenie „znaczącego wpływu”, a zatem nie zakazuje wszelkich działań, które potencjalnie mogłyby wyrządzić szkodę np. dzikim ptakom. Na wskazanym przepisie Dyrektywy nie mogła się więc oprzeć organizacja ochrony środowiska domagająca się unieważnienia decyzji Rady Ministrów w sprawie lokalizacji nowego mostu<sup>34</sup>.

W doktrynie uważa się, że od przepisów nakładających obowiązki na podmioty prywatne należy wymagać większego stopnia precyzji, niż od przepisów przyznających jednostkom uprawnienia wobec państwa. Oczywiście najbardziej precyzyjnie winny być formułowane przepisy karne<sup>35</sup>.

Pewne problemy pojawiły się w związku z rozumieniem wymogu bezwarunkowości. Otóż w świetle orzecznictwa ETS przepis uważany

---

<sup>33</sup> Np. zdaniem Rzecznika Generalnego Warnera wieloznaczność (*ambiguity*) jakiegoś przepisu to nie to samo, co brak precyzji, por. opinia Rzecznika w sprawie 131/79 R v Secretary of State for Home Affairs, ex parte Santillo [1980] ECR-1585. Rząd brytyjski zajmował w tej kwestii odmienne stanowisko.

<sup>34</sup> Por. orzeczenie Najwyższego Sądu Administracyjnego Portugalii z r. 1995 w sprawie No 31.535 *Liga Ochrony Środowiska p. Radzie Ministrów* [w:] *The Relationship between European Community Law and National Law: The Cases*, ed. by A. Oppenheimer, vol. 2, Cambridge 2003, s. 407–418.

<sup>35</sup> Por. T. C. Hartley, op. cit., s. 199.

jest za bezwarunkowy, jeżeli płynące z niego uprawnienie nie zależy od działania niezależnego organu, takiego np. jak instytucja Wspólnoty czy też organ państwa członkowskiego. Nie jest natomiast pozbawiony cechy bezwarunkowości przepis, który przewiduje przyznanie uprawnienia z chwilą wystąpienia jakiegoś obiektywnego czynnika lub wydarzenia. Spełnienie takiego warunku umożliwia dochodzenie uprawnienia przed sądem<sup>36</sup>.

Jest oczywiste, że wobec wielu wątpliwości związanych z bezpośrednim stosowaniem przepisów wspólnotowych polscy sędziowie będą zwracali się do ETS o orzeczenia prejudycjalne w trybie art. 234 TWE. Także wówczas, gdy nie będą przekonani, co do prawidłowości urzędowego tłumaczenia przepisów prawa wspólnotowego na język polski. W takim przypadku sędzia może starać się „naprawić” błąd w tłumaczeniu, przyjmując zgodnie z § 3 art. 33 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23.5.1969 r. domniemanie, że wyrazy użyte w traktacie mają to samo znaczenie w każdym z tekstów autentycznych<sup>37</sup>. Gdy ta metoda nie przyniesie rezultatu pozostaje wykładnia ETS<sup>38</sup>

Przyjmując za punkt wyjścia określone przez Trybunał kryteria i zakres skutku bezpośredniego, można wyróżnić wywieranie skutku bezpośredniego w sposób samoistny i nieograniczony, niesamoistny i nieograniczony oraz niesamoistny i ograniczony<sup>39</sup>.

Wywieranie skutku bezpośredniego w sposób samoistny oznacza, że źródło (akt) prawa wspólnotowego może zostać powołane przez jed-

---

<sup>36</sup> Ibidem, s. 199 i n.

<sup>37</sup> Tak A. Frąckowiak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na sądownictwo polskie – spojrzenie ze strony praktycznej* [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), Zakamycze 2003, s. 316.

<sup>38</sup> Sam ETS od początku swej działalności odwołuje się do różnych wersji językowych, w celu ustalenia właściwego sensu przepisów. Np. orzekając w sprawie 29/69 *Stauder* [1969] ECR-419 Trybunał oparł się na francuskiej i włoskiej wersji językowej decyzji wydanej przez Komisję, a nie na tekście niemiecki, który był przyczyną sporu przed sądem niemieckim. ETS stwierdził, że „w przypadku, gdy decyzja skierowana jest do wszystkich państw członkowskich, konieczność jej jednolitego stosowania i odpowiednio jednolitej wykładni powoduje, iż nie jest możliwe posługiwanie się w izolacji jedną wersją językową tekstu, ale wymaga by decyzja była interpretowana z uwzględnieniem rzeczywistej intencji organu, który ją ustanowił i celu jaki zamierza osiągnąć, w świetle wszystkich [wówczas] czterech wersji językowych”.

<sup>39</sup> Por. P. Manin, *Les Communautés Européennes. L'Union Européenne*, Paris 1997, s. 310 i n. Autor używa słowa bezwarunkowy (*inconditionnel*) oraz warunkowy (*conditionnel*), ale w związku z tym, że w tej nomenklaturze skutek bezpośredni warunkowo wywierają „bezw warunkowe” postanowienia dyrektywy, co może prowadzić do pewnego zamieszania pojęciowego, przyjęto odpowiednio określenia niesamoistny i samoistny.

nostki przed organami krajowymi, zwłaszcza sądami niejako z definicji, automatycznie i bez odwoływania się do dodatkowych kryteriów. W przypadku skutku niesamoistnego, sędzia krajowy musi zbadać czy powołana norma wspólnotowa spełnia kryteria bezpośredniej skuteczności. Natomiast skutek nieograniczony polega na tym, że jednostka może oprzeć się na określonych normach zarówno w sporach z państwem (układ „pionowy”), jak i w sporach z innymi jednostkami (układ „poziomy”). W przypadku norm o skutku ograniczonym, nie jest możliwe powołanie ich przez jednostki w układzie poziomym tzn. przeciwko innym podmiotom prywatnym.

Poniżej przedstawione zostaną źródła prawa wspólnotowego punktu widzenia wywierania skutku bezpośredniego przez zawarte w nich przepisy.

## TRAKTATY ZAŁOŻYCIELSKIE

ETS, nawiązując w pewnym stopniu do wspomnianej wcześniej koncepcji samowykonalności przepisów umów międzynarodowych, przyjął, iż tylko niektóre przepisy Traktatów założycielskich zdolne są wywoływać bezpośredni skutek. Konieczne zatem stało się ustalenie kryteriów, którymi mogłyby posługiwać się sądy podejmując decyzję o ewentualnym bezpośrednim zastosowaniu przepisu traktatowego.

Trybunał początkowo przypisał skutek bezpośredni tylko tym przepisom Traktatów założycielskich, które zostały sformułowane w sposób jasny, precyzyjny, nie przewidywały dodatkowych warunków i nakładając zobowiązanie o charakterze negatywnym (zobowiązanie do powstrzymania się od określonego działania), nie wymagały żadnych krajowych ani wspólnotowych aktów wykonawczych<sup>40</sup>. Z czasem Trybunał uznał bezpośrednią skuteczność także tych przepisów traktatowych, które wprawdzie wymagają dodatkowych aktów o charakterze wykonawczym (stanowią zatem zobowiązanie pozytywne), ale nie pozostawiają państwom lub organom wspólnotowym swobody w zakresie oceny treści aktu wykonawczego<sup>41</sup>. W rezultacie przepisy traktatowe ustalające zasady odnoszące się do swobodnego przepływu towarów

---

<sup>40</sup> Por. orzeczenie w sprawie *van Gend en Loos*, op. cit.

<sup>41</sup> Por. orzeczenia w sprawach 57/65 *Lutticke* [1966] ECR-205, 13/68 *Salgoil* [1968] ECR-453 (*a contrario* – brak skutku bezpośredniego, gdy państwom pozostawia się swobodę oceny), 2/74 *Reyners* [1974] ECR-631 (brak wspólnotowych aktów wykonawczych nie stanowi przeszkody dla skutku bezpośredniego).

i osób, konkurencji, zakazu dyskryminacji ze względu płeć i obywatelstwo mogą być powoływane przez jednostki przed sądami krajowymi.

Trzeba podkreślić, że z norm traktatowych mogą wynikać bezpośrednio prawa i obowiązki także w stosunkach między podmiotami indywidualnymi (skutek poziomy), które na tej podstawie mogą żądać ochrony sądowej. Do przepisów traktatowych najczęściej powoływanych ze skutkiem bezpośrednim w relacjach poziomych należą art. 81 ust. 1 i 82 TWE, zakazujące praktyk antykonkurencyjnych<sup>42</sup> oraz art. 141 TWE zapewniający stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla mężczyzn i kobiet<sup>43</sup>.

Dla polskich sędziów pomocne mogą być sporządzane przez doktrynę zestawienia przepisów Traktatów założycielskich, którym ETS przypisał skutek bezpośredni<sup>44</sup>.

## ZASADY OGÓLNE PRAWA

Ze względu na niepisany charakter zasad ogólnych prawa, podstawową przesłanką ich zastosowania w dziedzinie mieszczącej się w zakresie właściwości prawa wspólnotowego jest oczywiście uznanie określonej zasady za źródło tego prawa. W Traktatach założycielskich nie znajdziemy podobnego do art. 38/1/c Statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości generalnego odesłania do zasad ogólnych prawa jako podstawy orzekania Trybunału. Natomiast w art. 288 TWE mówi się o „ogólnych zasadach wspólnych dla praw państw członkowskich” w kontekście odpowiedzialności pozaumownej. Ponadto, użycie słowa „prawo” w art. 220 TWE wskazuje, iż chodzi o coś więcej niż o przepisy zawarte w samych traktatach bądź wydane na ich podstawie<sup>45</sup>. Także w art. 230 TWE wśród podstaw unieważnienia aktu wspólnotowego wymienia się naruszenie „niniejszego Traktatu lub jakiegokol-

---

<sup>42</sup> Por. M. Sudół, *Zakres kompetencji sądów krajowych w dziedzinie wspólnotowego prawa konkurencji* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 411 i n.

<sup>43</sup> Por. orzeczenie w sprawie 43/75 *Defrenne v. Sabena* [1976] ECR-455 (z ograniczeniem możliwości powołania się bezpośrednio na przepis Traktatu do okresu po wydaniu tego orzeczenia).

<sup>44</sup> Por. np. M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 251–252; J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*, Paryż 1999, s. 820–822.

<sup>45</sup> Por. A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 191.



wiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem...”. W ustępie 2 artykułu 6 TUE postanawia się też, że „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

Istnienie zasady ogólnej prawa jako źródła prawa wspólnotowego stwierdza Trybunał Sprawiedliwości o ile uzna, iż jest zasadą wspólną dla praw państw członkowskich<sup>46</sup>.

Przykładowo zasada pewności prawa (*legal certainty*) polega zdaniem ETS na tym, że przepisy (reguły) prawa muszą być jasne, a ich stosowanie przewidywalne przez wszystkie zainteresowane strony<sup>47</sup>. Powinny być oparte na wyraźnie wskazanej normie wyższego rzędu. Spełnione powinny być takie wymogi jak podanie uzasadnienia oraz powiadomienie zainteresowanych stron w zrozumiałym dla nich języku. Osoby, których dotyczy przepis muszą wiedzieć kiedy wchodzi on w życie i kiedy wywoła skutki prawne. Wyrazem tej zasady jest zasada praw nabytych. Dotyczy to zarówno przepisów prawa stanowionych przez instytucje wspólnotowe, prawa krajowego stanowionego w dziedzinach objętych właściwością Wspólnot, jak i stosowania orzeczeń samego Trybunału, który może ograniczyć temporalne skutki swego orzeczenia właśnie ze względu na zasadę pewności prawa<sup>48</sup>.

Inne uznane przez ETS zasady ogólne prawa wspólne dla praw państw członkowskich to: uzasadnione zaufanie, niedziałanie prawa wstecz, *nulla poena sine lege, non bis in idem*.

Jeżeli zatem polski sędzia skonstatuje, iż w świetle orzeczeń ETS takie np. zasady jak zasada bezpieczeństwa prawnego czy też zasada *nulla poena sine lege* są źródłami prawa wspólnotowego, będzie mógł je zastosować dla rozstrzygnięcia sporu, o ile będzie to uzasadnione prawnie i faktycznie.

## UMOWY MIĘDZYNARODOWE

Niesamoistny i nieograniczony skutek bezpośredni mogą również wywierać przepisy umów międzynarodowych zawartych przez

---

<sup>46</sup> Por. orzeczenie w sprawie 46/87 i 227/88 *Hoechst* [1991] ECR-2859.

<sup>47</sup> Por. K. Leanerts, P. van Nuffel, R. Bray (red.), *Constitutional Law of the European Union*, London 1999, s. 536.

<sup>48</sup> Orzeczenie w sprawie 43/75 *Defrenne v. Sabena*, op. cit.

Wspólnoty. Umowy te, zgodnie z art. 300 TWE „obowiązują instytucje Wspólnoty i państwa członkowskie”, a w świetle orzeczeń Trybunału „z chwilą wejścia umowy w życie” jej postanowienia tworzą integralną część wspólnotowego porządku prawnego<sup>49</sup>. Odnosi się to również do tzw. „umów mieszanych” (*mixed agreements*), zawieranych przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwem trzecim. Przykładem takiej umowy jest Układ Europejski podpisany 16.12.1991 r. ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony<sup>50</sup>.

W związku z różnym charakterem prawnym zobowiązań przyjętych w ramach umów „mieszanych” może powstać problem, kto jest kompetentny do stwierdzenia czy konkretne postanowienie umowy wywiera skutek bezpośredni. Logicznie rzecz biorąc tam, gdzie postanowienie dotyczy dziedzin objętych kompetencją wspólnotową właściwy powinien być ETS, tam gdzie kompetencja należy do państw decyzja należeć powinna do sądów krajowych. Nie można w takiej sytuacji wykluczyć, że identycznie sformułowanym postanowieniom będzie przypisywany różny skutek w zależności od tego, w jakiej sferze kompetencyjnej się mieszczą. Wyjściem z sytuacji byłoby dokonanie całościowej wykładni przez ETS i w tym kierunku zdaje się podążać praktyka<sup>51</sup>.

Jeżeli umowa zawarta przez Wspólnotę z państwem trzecim wyraźnie przewiduje, że jej postanowienia wywierają skutek bezpośredni lub, że takiego skutku wywierać nie mogą, sytuacja jest jasna zarówno dla stron umowy, jak i jednostek. Brak takiej wyraźnej wskazówki otwiera drogę do wykładni dokonywanej przez ETS. Po raz pierwszy ETS uznał skutek bezpośredni postanowienia umowy zawartej przez Wspólnotę (była to Konwencja z Yaoundé) orzekając w r. 1976 w sprawie *Bresciani*<sup>52</sup>.

Bezpośredni skutek wywiera, zdaniem Trybunału, postanowienie umowy między Wspólnotą a państwem trzecim (np. stowarzyszeniowej), jeżeli uwzględnivszy brzmienie tego postanowienia, a także cel i charakter samej umowy, stwierdzimy, iż zawiera ono jasne i precyzyjne zobowiązanie, którego wykonanie nie wymaga przyjęcia żadnych

---

<sup>49</sup> Por. orzeczenie w sprawie 181/73 *R. & V. Haegeman p. Belgii* [1974] ECR-449.

<sup>50</sup> Dz. U. Nr 11/1994, poz. 38 ze zm.; O.J. 1993, L 348. Układ wszedł w życie 1.2.1994 r.

<sup>51</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-53/96 *Hermès International p. FHT Marketing Choice BV* [1998] ECR I-3603, w którym ETS uznał się za właściwy do wykładni układu TRIAS oraz uwagi na ten temat O. Dubos, op. cit, s. 196.

<sup>52</sup> Por. orzeczenie w sprawie 87/75 *Bresciani p. Amministrazione italiana delle finanze* [1976] ECR 129.

dotychczasowych aktów prawnych<sup>53</sup>. Te same kryteria stosuje się przy ustalaniu bezpośredniej skuteczności aktu Rady Stowarzyszenia, a więc organu powołanego na podstawie umowy ustanawiającej stowarzyszenie kraju trzeciego ze Wspólnotami<sup>54</sup>.

Odnosi się to również do umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie przed powstaniem Wspólnot, a które regulują materie objęte kompetencją wspólnotową. Potwierdził to Trybunał przy okazji rozważania statusu i skutków GATT w prawie wspólnotowym. Uznał mianowicie, że skoro na podstawie Traktatu EWG Wspólnota przejęła kompetencje państw członkowskich w dziedzinach objętych Układem Ogólnym, to postanowienia tego układu wiążą Wspólnotę<sup>55</sup>.

Związanie Wspólnoty nie jest oczywiście równoznaczne z wywieraniem skutku bezpośredniego przez postanowienia umów, ale wydobycie z orzeczeń ETS spójnej koncepcji rozwiązania tego problemu jest dość trudne. Trudności w odnalezieniu konsekwentnej linii orzeczniczej ETS dobrze ilustruje przykład następujących rozstrzygnięć Trybunału<sup>56</sup>. W sprawie *International Fruit* ETS odmówił uznania skutku bezpośredniego postanowień GATT ze względu na to, że nie spełniały one kryteriów takiego skutku<sup>57</sup>. W kolejnym jednak orzeczeniu Trybunał odwołał się zarówno do wcześniej ustalonych generalnych warunków skutku bezpośredniego, takich jak precyzja i bezwarunkowość, jak i do innych, takich jak cel umowy. Orzekając mianowicie w sprawie umowy o wolnym handlu między Wspólnotą a Portugalią, zawartej przed przystąpieniem Portugalii do Wspólnot, ETS stwierdził, że pomimo identyczności pewnych sformułowań umowy i Traktatu EWG w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów, postanowieniom umowy z Portugalią nie można przypisać skutku bezpośredniego, gdyż umowa ta, w przeciwieństwie do Traktatu EWG nie miała na celu ustanowienie jednolitego rynku<sup>58</sup>. W kolejnej jednak sprawie dotyczącej innego

---

<sup>53</sup> Por. orzeczenie w sprawie 12/86 *Demirel* [1987] ECR-3719.

<sup>54</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-192/89 *Sevince* [1990] ECR I-3461.

<sup>55</sup> Por. orzeczenie w sprawach 21-24/72 *International Fruit Company BV v. Produktschap voor Groenten en Fruit* [1972] ECR-1219.

<sup>56</sup> Por. analiza tego problemu Craig, de Burca, op. cit., s. 194–201, a także J. Klabbers, *International Law in Community Law: the law and politics of direct effect*, „Yearbook of European Law” 2001–2002, nr 21, s. 263 i n.

<sup>57</sup> ETS zwłaszcza wskazał na wielką elastyczność postanowień GATT, możliwości derogacji, prawo jednostronnego uwolnienia się od zobowiązań. W świetle wcześniej sformułowanych kryteriów skutku bezpośredniego postanowienia Układu były niewystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe. Gdyby kryteria były spełnione, możliwe byłoby kwestionowanie legalności aktów wspólnotowych sprzecznych z GATT.

<sup>58</sup> Por. orzeczenie w sprawie 270/80 *Polydor Ltd. and RSO Records Inc. v. Harlequin Rekord Shops Ltd. and Simons Records Ltd.* [1982] ECR-329.

postanowienia tej samej umowy, ETS stwierdził, że wywiera ono skutek bezpośredni, gdyż postanowienie to jest bezwarunkowe, wystarczająco precyzyjne, a jego bezpośrednie stosowanie mieściło się w celach umowy<sup>59</sup>. Zwraca się jednak uwagę na pewien „polityczny” podtekst obu sytuacji. Otóż w przeciwieństwie do sprawy dotyczącej GATT, w tym przypadku nie chodziło o unieważnienie przepisu wspólnotowego, ale o rozszerzenie zakresu regulacji wspólnotowej<sup>60</sup>.

Z czasem Trybunał dokonał rozróżnienia pomiędzy bezpośrednim skutkiem postanowień międzynarodowej umowy handlowej a możliwością powołania się na te postanowienia w celu postawienia zarzutu o niezgodności z nimi przepisów wspólnotowych. Dla tego ostatniego celu wystarczyło związanie Wspólnoty umową, bez konieczności dowiedzenia skutku bezpośredniego<sup>61</sup>. Skonkretyzował później tę tezę w ten sposób, że dopuścił możliwość powołania się na postanowienie GATT w celu postawienia zarzutu o niezgodności z nim aktu wspólnotowego jedynie w dwóch przypadkach: (1) gdy Wspólnota zamierzała implementować [do swego porządku prawnego] to właśnie zobowiązanie lub (2) gdy zaskarżony przepis wspólnotowy wyraźnie powoływał się na określone postanowienie GATT<sup>62</sup>. To restryktywne podejście łagodzone jest przez ETS w kontekście zasady wykładni prawa wspólnotowego w świetle prawa międzynarodowego.

Po utworzeniu WTO i przyjęciu w r. 1994 nowego GATT komentatorzy oczekiwali zmiany podejścia do skutków zobowiązań podejmowanych w ramach tych umów dla Wspólnoty i jej państw członkowskich, gdyż nowe postanowienia zwiększyły skuteczność zobowiązań i wprowadziły bardziej efektywne metody rozstrzygania sporów<sup>63</sup>. Trybunał podniósł jednak ważne argumenty, przemawiające jego zdaniem za kontynuacją restryktywnego podejścia do możliwości wywierania skutku bezpośredniego przez postanowienia umów WTO. Orzekając w sprawie *Portugalia p. Radzie*<sup>64</sup> odrzucił możliwość rozstrzygnięcia

---

<sup>59</sup> Por. orzeczenie w sprawie 104/81 *Hauptzollamt Mainz p. Kupferberg* [1982] ECR-3641.

<sup>60</sup> Por. Craig, de Burca op. cit., s. 195, którzy na poparcie swej tezy przywołują przypisanie skutku bezpośredniego postanowieniom konwencji z Lomé, w kontekście zakwestionowania legalności sprzecznego z Konwencją przepisu krajowego a nie wspólnotowego, por. orzeczenie w sprawie C-469/93 *Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Chiquita Italia* [1995] ECR I-4533.

<sup>61</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-69/89 *Nakajima v. Rada* [1991] ECR-2069.

<sup>62</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-280/93, *Niemcy v. Komisja* [1994] ECR I-4873.

<sup>63</sup> Szczegółowo rozważa tę kwestię P. Eeckhout, *The Domestic legal status of the WTO Agreement: Interconnecting legal systems*, „Common Market Law Review” 1997, nr 34, s. 11 i n.

<sup>64</sup> Orzeczenie w sprawie C-149/96 *Portugalia v. Rada* [1999] ECR I-8395.

o legalności decyzji Rady z punktu widzenia jej zgodności z zasadami WTO z tego przede wszystkim względu, że podstawą stosunków między partnerami w ramach WTO są wzajemnie korzystne rokowania, a nie związanie jasnymi i precyzyjnymi zobowiązaniami o charakterze prawnym. Asymetria obowiązków jest dla ETS nie do zaakceptowania, gdyż partnerzy handlowi Wspólnoty w dalszym ciągu mieliby szerokie możliwości manewru, podczas gdy kontrolowanie bezpośrednio przez sądy Wspólnoty zgodności prawa wspólnotowego z postanowieniami umów WTO pozbawiłoby prawodawcze i wykonawcze instytucje Wspólnoty takich możliwości i związanych z tym korzyści. Za tym stanowiskiem przemawia też to, iż postanowienia umów WTO nie określają właściwych im metod zapewnienia skuteczności. Dopuszczają bowiem w niektórych sytuacjach wynegcjowanie odszkodowania jako alternatywy dla bezpośredniego wykonania. Istnieje możliwość prowadzenia negocjacji w następstwie wydania zaleceń przez panele WTO, powołane do wydawania takich zaleceń na wypadek sporu. ETS wyraźnie przy tym odróżnia WTO od tych umów zawieranych przez Wspólnotę z państwami trzecimi, które oparte są na pewnej asymetrii zobowiązań lub, jak w sprawie *Kupferberg*, tworzą specjalne stosunki integracyjne.

Związanie zasadami wyrażonymi w orzeczeniu ETS w sprawie *Portugalia p. Radzie* potwierdził niedawno Sąd Pierwszej Instancji w orzeczeniu w sprawie *Cordis p. Komisji*<sup>65</sup>. Sądy Wspólnot mogą badać legalność aktów wspólnotowych światłem umów WTO pod dwoma warunkami: (1) jeżeli Wspólnota przyjęła akt mając na celu implemencowanie szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach WTO oraz (2) jeżeli akt wspólnotowy powołuje się wyraźnie na postanowienia WTO.

Jeżeli zaś chodzi o skutki umowy TRIPS, ETS potwierdził linię orzeczniczą przyjętą w sprawach *Hermès* i *Dior*.<sup>66</sup> Orzekając w sprawie *Schieving-Nijstad*<sup>67</sup> stwierdził, że pomimo braku skutku bezpośredniego umów TRIPS nie są one obojętne dla praw jednostek. W przypadku, gdy od sądu krajowego żąda się zastosowania przepisów prawa krajowego w celu podjęcia środków tymczasowych dla ochrony praw własności intelektualnej w dziedzinie objętej TRIPS i w której Wspólnota podjęła regulację prawną, sądy te powinny stosować prawo krajowe w świetle treści (*wording*) i celu art. 50 umowy TRIPS, aby zapewnić równo-

---

<sup>65</sup> Por. orzeczenie w sprawie T-18/99 *Cordis v. Komisja* [2001] ECR II-913 oraz komentarz A. Biondi, 2001 in *Luxemburg: Recent Developments in the Case Law of the Community Courts*, „European Public Law” 2003, vol. 9, Issue 1, s. 46.

<sup>66</sup> Por. orzeczenie w połączonych sprawach C-300/98 i C-392/98 *Dior* [2000] ECR I-11307.

<sup>67</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-89/99 *Schieving-Nijstad* [2001] ECR I-5851.

wagę między konkurencyjnymi (*competing*) prawami i obowiązkami posiadacza prawa oraz pozwanego.

Na bezpośredni skutek norm wynikających z międzynarodowych zobowiązań Wspólnoty można się powołać zarówno w postępowaniach przed sądami krajowymi, jak i przed ETS lub Sądem Pierwszej Instancji.

ETS traktuje umowy międzynarodowe zawarte przez Wspólnotę tak jak akty przyjęte przez instytucje wspólnotowe, po to by móc uznać swą właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni tych umów<sup>68</sup>. Rzecznik generalny Trabucchi wyjaśniał to w ten sposób, że w stosunku do osób poddanych porządkowi wspólnotowemu, umowa międzynarodowa nie ma wartości *per se*. Uzyskuje taką właściwość w wyniku podjęcia wykonawczego aktu wspólnotowego. Niemniej jednak przyjmuje się obecnie, że akt wspólnotowy zatwierdzający umowę ma walor jedynie czysto „instrumentalny”.

## ROZPORZĄDZENIE

Rozporządzenie wspólnotowe jest zgodnie z art. 249 TWE „bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich” i Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, iż akt ten z reguły wywiera skutek bezpośredni. Sprzeczne z Traktatem, są zdaniem ETS, wszelkie metody implementacji rozporządzenia, które w konsekwencji stworzyłyby przeszkodę dla ich bezpośredniego skutku<sup>69</sup>, a na państwach członkowskich spoczywa obowiązek by nie blokować skutku bezpośredniego immanentnie związanego z rozporządzeniami lub innymi normami prawa wspólnotowego. ETS z całą mocą podkreślił, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować ani też nie mogą zezwalać krajowym organom prawodawczym na przyjmowanie jakichkolwiek środków, które ukrywałyby wspólnotowy charakter przepisów prawnych oraz ich skutki przed osobami, których dotyczą<sup>70</sup>.

Domniemanie skutku bezpośredniego może być wszakże wzruszone w odniesieniu do tych przepisów rozporządzenia, które nie są wystarczająco precyzyjne i z tego względu nie można się na nich bezpośrednio oprzeć. W wydanym kilka lat temu orzeczeniu Trybunał za-

---

<sup>68</sup> Por. O. Dubos..., op. cit, s. 41.

<sup>69</sup> Por. orzeczenia w sprawach 43/71 *Politi* [1971] ECR-1039; 39/72 *Komisja v. Włochy* [1973] ECR-101.

<sup>70</sup> Por. orzeczenie w sprawie 50/76 *Amsterdam Bulb BV v. Produktschap voor Siergewassen* [1977] ECR-137.

strzegł, że chociaż ze względu na samą istotę rozporządzeń i ich funkcję w systemie źródeł prawa wspólnotowego, postanowienia rozporządzeń wywierają natychmiastowy skutek (*immediate effect*) w krajowych systemach prawnych, bez konieczności podejmowania przez władze krajowe środków wykonawczych, to jednak niektóre spośród ich postanowień mogą wymagać, dla prawidłowej implementacji, podjęcia środków wykonawczych przez te państwa<sup>71</sup>.

## DECYZJE SKIEROWANE DO JEDNOSTEK

Także decyzje skierowane do adresatów indywidualnych (przede wszystkim w dziedzinie prawa konkurencji) stanowią bezpośrednią podstawę dla określenia ich praw i obowiązków. Może to oznaczać, że przedsiębiorstwo nie będące adresatem decyzji będzie mogło powołać się na decyzję dochodząc swych praw w postępowaniu przeciwko przedsiębiorstwu-adresatowi decyzji (skutek poziomy), np. sprawach o naruszenie zakazu porozumień sprzecznych z art. 81 TWE<sup>72</sup>.

## DYREKTYWY I DECYZJE SKIEROWANE DO PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Aktami, którym Trybunał Sprawiedliwości przypisuje skutek bezpośredni niesamoistny i ograniczony są dyrektywy i decyzje skierowane do państw członkowskich.

Na pierwszy rzut oka akty te nie powinny wywierać żadnego skutku bezpośredniego, gdyż ich adresatami są państwa członkowskie, a nie jednostki. Jeżeli chodzi o dyrektywę, brzmienie artykułu 249 TWE wskazuje, że państwo, do którego skierowano dyrektywę zobowiązane jest jedynie do doprowadzenia do wskazanego rezultatu. Natomiast o tym, w jaki sposób to zadanie wypełni, decyduje samo, dobierając odpowiednie środki wykonawcze (np. ustawy, rozporządzenia krajowe

---

<sup>71</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-403/98 *Azienda Agricola Monte Arcosu v. Regione Autonomia della Sardegna* [2001] ECR I-103, [2002] 2 C.M.L.R. 14: „Where member states enjoyed a discretion in respect of the implementation of those provisions [of Regulation 2328/91], it could not be held that individuals may derive rights from those provisions in the absence of measures of application adopted by the member states”.

<sup>72</sup> Por. D. Simon, op. cit., s. 279.

itd.). Wynikałoby z tego, że sędzia krajowy powinien stosować normy prawa wewnętrznego ustanowione w celu wykonania (implementacji) dyrektywy. Podobnie rzecz wyglądałaby z decyzjami adresowanymi do państw członkowskich.

Można też posługując się argumentem *a contrario* dowodzić, że skoro spośród wymienionych w art. 249 TWE aktów wspólnotowych tylko rozporządzeniom przyznano w tym przepisie zdolność wywoływania skutku bezpośredniego, to nie było intencją stron Traktatu wiązanie takiego skutku z dyrektywami czy też decyzjami skierowanymi do państw.

Trybunał Sprawiedliwości odrzucił podobne rozumowanie i zwrócił uwagę na to, że taka konstrukcja dyrektywy uzależniałaby całkowicie możliwość skorzystania przez jednostki z uprawnień w niej przewidzianych, od wykonania przez państwo swego obowiązku. Opieszałość państwa w tym zakresie mogłaby je co najwyżej narazić na postępowanie przed Trybunałem w trybie art. 226–228 TWE, zakończone ewentualnie nałożeniem ryczałtu lub kary pieniężnej.

Rozwijając w swym orzecznictwie argumenty przemawiające za przyznaniem dyrektywom zdolności wywoływania skutku bezpośredniego, Trybunał wyszedł przede wszystkim od stwierdzenia, że nie można wykluczać co do zasady możliwości powołania się na wynikające z dyrektywy zobowiązania skoro uznaje się ją za akt prawnie wiążący<sup>73</sup>. Następnie posłużył się zasadą *nemo auditur turpitudinem suam allegans*, której w odpowiednikiem w *common law* jest zasada *estoppel* by stwierdzić, iż państwo członkowskie, które nie implementowało dyrektywy w wymaganym terminie nie może odnosić korzyści z nie wykonania przez siebie zawartego w niej zobowiązania. Jednostka może przy tym nie tylko bronić się przed stosowaniem przeciwko niej przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą<sup>74</sup>, ale także domagać się pozytywnego zastosowania dyrektywy w miejsce przepisu krajowego<sup>75</sup>.

Posługując się taką argumentacją i kierując się potrzebą ochrony praw jednostek oraz zapewnienia dyrektywom skuteczności (*effet uti-*

---

<sup>73</sup> Por. orzeczenie w sprawie 41/74 *Van Duyn* [1974] ECR-1337.

<sup>74</sup> Por. orzeczenie w sprawie 148/78 *Ratti* [1979] ECR-1629. W praktyce krajowej może to następować etapami. Najpierw uchylony zostaje akt ustawodawczy spreczny z dyrektywą, a następnie ze względu na brak podstawy ustawowej, unieważnia się akty wykonawcze wydane przez organy administracji, por. decyzje francuskiej Rady Stanu w sprawie z 28.1.1992 r. *Rothmans* oraz w sprawie z 26.11.1999 r. *Association ornithologique et mammalogique de Saone et Loire*, omawiane przez J. P. Jacqué, op. cit., s. 551.

<sup>75</sup> Por. orzeczenie w sprawie 8/81 *Ursula Becker* [1982] ECR-53.



le), Trybunał uznał możliwość powołania się przez podmioty indywidualne na postanowienia dyrektywy przed sądami krajowymi. Jest to jednak dopuszczalne dopiero po upływie terminu wykonania dyrektywy przez państwo i gdy jej postanowienia są w swej treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne. Zbliżone kryteria bezpośredniego skutku Trybunał stosuje wobec decyzji skierowanych do państw członkowskich<sup>76</sup>. Przypomnieć jednak należy, że skutek bezpośredni jest wyłączony wyraźnym przepisem traktatowym w przypadku decyzji ramowych i decyzji, wydawanych na podstawie art. 34 TUE w ramach III filaru, tj. współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Dopuszczenie bezpośredniej skuteczności dyrektyw napotyka zdaniem Trybunału na ograniczenia. Ze względu bowiem na to, że adresatem dyrektywy może być wyłącznie państwo, nie można tą drogą nałożyć obowiązku na jednostkę. W konsekwencji dopuszczalne jest, przy zachowaniu wymienionych wcześniej warunków, powoływanie się na postanowienia nie implementowanej w terminie dyrektywy przeciwko państwu, ale nie można dochodzić wobec innej jednostki uprawnienia, które byłoby skutkiem obowiązku przewidzianego w dyrektywie. Trybunał wykluczył tym samym tzw. poziomy skutek bezpośredni dyrektyw<sup>77</sup>.

Jednocześnie skutek pionowy został wzmocniony poprzez szeroką interpretację przez Trybunał pojęcia „państwo”. Obejmuje się nim nie tylko państwo w rozumieniu aparatu czy władzy publicznej, ale także państwo jako pracodawcę<sup>78</sup>, a także inne podmioty, np. świadczące usługi publiczne. Orzekając w sprawie *Foster* Trybunał stwierdził, że „bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy mogą być stosowane przeciwko organizacjom czy podmiotom, które są przedmiotem władzy lub kontroli państwa lub mają specjalną władzę wychodzącą poza to, co wynika ze zwykłych zasad stosowanych w stosunkach pomiędzy jednostkami. W każdym przypadku można przepisy te stosować przeciwko podmiotowi, niezależnie od jego formy prawnej, który jest odpowiedzialny, zgodnie z regulacjami przyjętymi przez państwo, za świadczenie usług publicznych pod kontrolą państwa i w tym

---

<sup>76</sup> Por. orzeczenie w sprawie 9/70 *Franz Grad* [1970] ECR-825.

<sup>77</sup> Por. orzeczenie w sprawie 152/84 *Marshall* [1986] ECR-723. Rzecznik generalny w tej sprawie podnosił również, że nie byłoby dopuszczalne nakładanie na jednostkę obowiązków aktem, który nie wymaga publikacji we wspólnotowym organie publikacyjnym (przed zmianami wprowadzonymi Traktatem z Maastricht obowiązywała jedynie notyfikacja dyrektywy państwu-adresatowi) oraz że poziomy skutek dyrektyw zacierałby różnice między nią a rozporządzeniem.

<sup>78</sup> Por. *Marshall*, op. cit.

celu ma specjalna władzę wychodzącą poza to, co wynika ze zwykłych zasad stosowanych w relacjach między jednostkami”<sup>79</sup>.

Niepożądanym efektem wyłączenia poziomego skutku bezpośredniego dyrektyw, jest wprowadzenie nierównego traktowania, gdyż pracownik zatrudniany przez „państwo” może skorzystać z dobrodziejstwa dyrektywy, lecz pracownik zatrudniony przez pracodawcę prywatnego takiego prawa nie ma.

Pomimo tych wątpliwości Trybunał nie odstępował w sposób wyraźny od swej tezy o ograniczonym skutku dyrektyw<sup>80</sup>, ale treść niektórych orzeczeń wydanych w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych<sup>81</sup> zdaje się zamazywać klarowność koncepcji ograniczenia skutku bezpośredniego zakazem nakładania bezpośrednio przez dyrektywę obowiązków na jednostki. Komentatorzy<sup>82</sup> zwrócili baczniejszą uwagę na te orzeczenia i próbują wywieść z nich nowe konstrukcje tzw. ubocznego (*incidental*) poziomego skutku bezpośredniego czy też skutku poziomego w układzie trójstronnym (*triangular situations*)<sup>83</sup>. Okazało się bowiem, że Trybunał zaakceptował sytuację, w której konsekwencją skutku bezpośredniego dyrektywy nie wykonanej przez państwo członkowskie, jest nie tylko przyznanie uprawnienia jednostce, ale także nałożenie pewnego ciężaru prawnego na inny podmiot prywatny. Wprawdzie doktryna próbuje wiązać te nowe tendencje ze szczególnym publiczno-prawnym charakterem stosunków, których dotyczyły wspomniane roz-

---

<sup>79</sup> Sprawa C-188/89 *Foster* [1990] ECR I-3313, [cyt. za:] N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, [w:] *Studia...*, s. 100. Ten swoisty test pozwalający stwierdzić, jaki podmiot może być uważany za emanację państwa jest stosowany przez sądy krajowe, por. np. orzeczenie Sądu Apelacyjnego Anglii (Wydział Cywilny) z 12.12.1996 r. w sprawie *National Union of Teachers and Others v. Governing Body of St Mary's Church of England (aided) Junior School and Others* [w:] *The Relationship...*, op. cit., s. 457.

<sup>80</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-91/92 *Faccini Dori* [1994] ECR I-3325. W sprawie tej rzecznik generalny argumentował za przyznaniem dyrektywom bezpośredniej skuteczności także w relacjach poziomych przynajmniej w przypadku dyrektyw, które po zmianach w TWE wymagają publikacji w Dzienniku Urzędowym Wspólnot.

<sup>81</sup> Por. orzeczenia w sprawach C-441/93 *Panagis Pafitis* [1996] ECR I-1347; C-194/94 *CIA Security* [1996] ECR I-2201; C-129/94 *Ruiz Bernaldez* [1996] ECR I-1829.

<sup>82</sup> Por. M. Lenz, D. Sif Tynes, L. Young, *Horizontal what? Back to basics*, „European Law Review” 2000, nr 25, s. 509 i n. S. Weatherhill, *Breach of directives and breach of contract*, „European Law Review” 2001, nr 26, s. 177 i n. T. Tridimas, *Black, white, and shades of grey: horizontality of directives revisited*, „Yearbook of European Law” 2001-2002, nr 21, s. 327 i n.

<sup>83</sup> Por. D. Colgan, *Triangular situations: the coup de grace for the denial of horizontal direct effect of Community directives*, „European Public Law”, vol. 8, Issue 4, s. 545 i n.

strzygnięcia Trybunału, niemniej jednak trudno nie dostrzec, że w praktyce negatywny skutek dla prawnej sytuacji jednostki sprowadził się do nałożenia na nią obowiązku prawnego, który nie wystąpiłby, gdyby nie przypisano dyrektywie skutku bezpośredniego.

Należy także podkreślić, iż na państwie, które jest adresatem dyrektywy spoczywają pewne obowiązki nawet przed upływem terminu jej wykonania. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości w okresie po wydaniu dyrektywy a przed upływem terminu jej wykonania, państwo będące adresatem dyrektywy powinno powstrzymać się od ustanawiania przepisów, które w sposób poważny mogłyby zagrozić osiągnięciu wymaganego przez dyrektywę rezultatu<sup>84</sup>. Państwo nie może również powoływać się na przepisy nieimplementowanej przez siebie dyrektywy, w sposób niekorzystny dla sytuacji jednostek<sup>85</sup>.

Ponadto jednostka może się powołać przeciwko państwu na postanowienia dyrektywy także wtedy, gdy państwo podjęło środki legislacyjne prawidłowo implementujące dyrektywę, ale nie są one stosowane przez organy państwa w sposób zapewniający osiągnięcie rezultatu wskazanego w dyrektywie<sup>86</sup>.

Argumenty o konieczności zapewnienia prawu wspólnotowemu pełnej efektywności oraz uznanie w wymiarze realnym jednostek za podmioty tego prawa, przemawia za rozwijaną przez Trybunał koncepcją skutku bezpośredniego dyrektyw, prowadzącą w gruncie rzeczy do zacierania różnic między rozporządzeniem wspólnotowym a dyrektywą. Trzeba jednak zauważyć, że państwa członkowskie dołączyły do podpisanego w październiku 1997 r. Traktatu Amsterdamskiego Protokół nr 7 w sprawie stosowania zasad subsydiarności i proporcjonalności. W Protokole tym, mającym moc przepisów traktatowych, przypomniano o konieczności zachowania gwarantowanej art. 249 TWE swobody państw członkowskich w zakresie doboru form i metod osiągania rezultatu przewidzianego w dyrektywie, a także zalecono by w miarę możliwości korzystać raczej z dyrektyw niż z rozporządzeń oraz raczej z dyrektyw ramowych niż szczegółowych. Można to odczytać jako

---

<sup>84</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie* [1997] ECR I-7411.

<sup>85</sup> Na tej postawie francuska Rada Stanu unieważniła decyzję Ministra w sprawie *S.A. Lilly France* z 26.6.1995 r. [w:] *The Relationship...*, s. 198.

<sup>86</sup> Por. orzeczenie w sprawie C-62/00 *Marks and Spencer Plc p. Commissioners of Customs and Excise* [2002] 3 C.M.L.R. 9 i komentarz S. Drake, *Vouchers and VAT: issues of direct effect and national time-limits raised by the Marks and Spencer case*, „European Law Review” 2003, nr 28, s. 418 i n.

wezwanie instytucji wspólnotowych do tego by sięgały do aktów prawnych odpowiednio do celu, jaki chcą zgodnie z Traktatem osiągnąć. Jeżeli celem miałyby być przyznanie uprawnień jednostkom, właściwym aktem jest powszechnie obowiązujące rozporządzenie. Z kolei ogólnie sformułowane dyrektywy nie będą spełniać takich kryteriów bezpośredniego skutku jak zupełność i precyzja regulacji. Czas pokaże czy ograniczone zostaną w ten sposób możliwości bezpośredniego powołania się przez jednostki na postanowienia dyrektywy.

\*

Przepisy Konstytucji RP, odnoszące się *expressis verbis* do problemu bezpośredniego stosowania umów międzynarodowych i prawa stanowionego przez organizację międzynarodową legitymizują, z punktu widzenia polskiego prawa wewnętrznego, bezpośrednią skuteczność pierwotnego i pochodnego prawa wspólnotowego. Nie stanowią jednak wystarczająco precyzyjnej podstawy do stosowania przepisów wspólnotowych przez polskich sędziów, którzy z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej stali się sędziami wspólnotowymi. Na nich spoczywa obowiązek zapewnienia pełnej efektywności prawu wspólnotowemu, zwłaszcza tam, gdzie w grę wchodzi ochrona uprawnień jednostek wynikających z przepisów tego prawa.

Jednym ze sposobów wykonania owego obowiązku jest stosowanie przepisów wspólnotowych ze skutkiem bezpośrednim, co oznacza, że jeżeli z przepisu wspólnotowego sformułowanego w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy, wynika dające się materialnie zdefiniować uprawnienie dla jednostki, to może ona na tej podstawie domagać się przed polskim sądem realizacji przyznanego uprawnienia.

Ocena, czy przepis spełnia wymogi bezpośredniej skuteczności nie jest jedyną przesłanką jego zastosowania. Istotny jest również charakter podmiotu, przeciwko któremu jest on powołany. W związku z tym, że za pomocą dyrektyw i decyzji skierowanych do państw członkowskich nie można wprost nałożyć obowiązków na jednostki, przepisy zawarte w tych aktach nie wywierają bezpośredniego skutku w relacjach między podmiotami prywatnymi. Sędzia powinien jednak wnikliwie rozważyć każdą sytuację, gdyż ETS dopuszcza tzw. uboczny skutek poziomy lub skutek poziomy w układzie trójstronnym.

Bezpośrednia skuteczność jest niezwykle ważnym, ale nie jedynym aspektem stosowania prawa wspólnotowego. Występując łącznie z zasadą pierwszeństwa ogromnie wzmacnia rolę sędziego względem ustawodawcy krajowego, gdyż pozwala na niestosowanie obowiązujących przepisów ustawowych, a nawet umożliwia posłużenie się środkiem prawnym nieznanym prawu krajowemu.

Stwierdzenie braku skutku bezpośredniego nie zamyka sprawy, gdyż sędzia powinien rozważyć możliwość wykładni prawa polskiego zgodnie z prawem wspólnotowym, co pozwoli zapewnić jednostce efektywną ochronę na postawie prawa polskiego. Do polskich sędziów należy też rozstrzyganie o ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Państwa wobec jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego, niezależnie o tego czy wywiera ono skutek bezpośredni, czy nie. Dotyczy to również sytuacji, w których szkoda powstała wskutek działania polskich sądów.

W pełnieniu tej nowej i z pewnością początkowo trudnej roli gwaranta efektywności prawa wspólnotowego, polscy sędziowie nie są osamotnieni. Mogą bowiem, a w niektórych przypadkach powinni korzystać z instytucji orzeczeń prejudycjalnych Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który rozstrzygając o zasadach stosowania prawa wspólnotowego określa także warunki wywierania skutku bezpośredniego przez jego przepisy.