

IMPLEMENTACJA DYREKTYW UNIJNYCH PRZEZ SĄDY KRAJOWE

Monika Domańska

MONOGRAFIE LEX



LEX

a Wolters Kluwer business

IMPLEMENTACJA DYREKTYW UNIJNYCH PRZEZ SĄDY KRAJOWE

Monika Domańska

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



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.
.....

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na 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. Przykopywa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa 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. Obowiązkiwanie, 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. Kolidzja 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

- EKPC** europejska 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.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p.** ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)
- k.p.c.** ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- KPP** Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391)
- KWPT** Konwencja wiedeńska o prawie traktatów, sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)
- p.p.s.a.** 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.)

| | |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| TFUE | Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47) |
| Traktat z Lizbony | 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) |
| TUE | Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13) |
| TWE | Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37) |

Czasopisma i zbiory dokumentów

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

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

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

Organy orzekające

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

Inne

| | |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CBOSA | Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (strona: http://orzeczenia.nsa.gov.pl) |
| ENA | europejski nakaz aresztowania |
| EWG | Europejska Wspólnota Gospodarcza |
| KE | Komisja Europejska |
| PE | Parlament Europejski |
| UE | Unia Europejska (również jako: Unia) |
| WE | 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 prawnych¹. 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 angielskiej *implementation of directives*². Po drugie, sformułowanie tym

¹ 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.).

² 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. Szwarz, *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 Konstytucyjny³, Sąd Najwyższy⁴ oraz Naczelny Sąd Administracyjny⁵.

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 unijne⁶. 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”⁷. B. Kurcz pisze o „implementacji sądowej” jako elemencie kontroli praw jednostek wynikających z dyrektyw⁸. R. Brent podkreśla, że „interpretacja prowadzona przez sądy krajowe jest aspektem implementacji i następuje równolegle”⁹. 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”¹⁰.

³ 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ S. Prechal, *Directives...*, s. 99, 188.

⁸ B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty...*, s. 120.

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

¹⁰ 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 unijnych¹¹, 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-

¹¹ 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 zasygnalizowana 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 wpadkowe 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 powołanie 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 publikacyjnych¹². 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).

¹² 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 wyłączone.

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 umożliwiła 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 dyrektywie¹³. 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*¹⁴ oraz *Gibraltar*¹⁵ stwierdził, że „dyrektywa co do zasady, stanowi pośredni model legislacji, czy też regulacji”¹⁶. Przyjmuje się, że dyrektywa to taki model aktu prawnego, który dla osiągnięcia założonego celu wymaga przyjęcia dwuetapowego ustawodawstwa (ang. *two-stage legislation*¹⁷, *two-step procedure*¹⁸). 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 sposób¹⁹, przy jednoczesnym poszanowaniu odrębności poszczególnych porządków krajowych – co

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

¹⁴ 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.

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

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ R. Wagenbaur, *European Community's Prospects for Enforcement of Directives*, tekst dostępny na stronie: <http://www.inece.org/1stvol1/wagenbaur.htm>.

¹⁹ 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 Unii²⁰.

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 konkretne²¹. 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 prawa²². 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”²³ 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

²⁰ 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.

²¹ *Ibidem*, s. 589.

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

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

Monika Domańska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Europejskiego Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, asystent sędziego w Sądzie Najwyższym; autorka publikacji z dziedziny prawa Unii Europejskiej.

■ Implementacja dyrektywy unijnej do krajowego porządku prawnego państwa członkowskiego nakłada wiele obowiązków na organy tego państwa. Monografia przedstawia charakterystykę i systematykę obowiązków, których adresatem jest sąd krajowy stosujący przepisy objęte zakresem regulacyjnym dyrektywy unijnej. Rozstrzygając tzw. sprawy unijne, sądy krajowe obowiązane są stosować mechanizmy mające swe źródła w prawie unijnym, które wykraczają lub istotnie modyfikują krajowy standard stosowania prawa przez sąd. Przykładowo, bez ustalenia czy dyrektywa wiąże w sprawie lub jaki jest unijny wzorzec interpretacyjny, nie można przyjąć, że normatywna podstawa rozstrzygnięcia w sprawie została prawidłowo zastosowana.

■ Książka zawiera omówienie zagadnień nie tylko w aspekcie teoretycznym, lecz także w odniesieniu do konkretnych problemów udokumentowanych odpowiednio dobranym orzecnictwem sądów wszystkich instancji i jego analizą.

■ Publikacja przeznaczona jest dla sędziów, asystentów sędziów, pełnomocników procesowych stron i teoretyków prawa zainteresowanych zagadnieniem stosowania prawa przez sąd.

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-3302-3



9 788326 433023

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01

zamowienia.książki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

