

Rozdział drugi

Implementacja prawa unijnego

Prawo unijne będąc szczególnym wyrazem procesu integracji państw i narodów europejskich, zrasta się z krajowymi porządkami prawnymi, staje się ich częścią. Proces scalania się prawa unijnego z prawem państw członkowskich ma charakter dość skomplikowany i nosi nazwę implementacji prawa unijnego. Aby państwa członkowskie mogły korzystać z dobrodziejstw członkostwa w Unii Europejskiej muszą dokonać sprawnej i skutecznej implementacji prawa UE. Transpozycja tego prawa na grunt polski nie jest zadaniem łatwym i wymaga nie tylko wyobraźni i profesjonalizmu, ale także pozytywnego podejścia do dorobku UE w zakresie przedmiotowym.

I. Pojęcie implementacji

Pojęcie implementacji jest kalką wyrazową angielskiego terminu „*implementation*”, który oznacza „wykonanie, realizację, wprowadzenie w życie”. Termin ten nie ma jednakowego znaczenia w poszczególnych językach oficjalnych Unii. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, że implementację prawa unijnego powinno się wiązać z czynnościami, które umożliwiają rzeczywiste wprowadzenie w życie postanowień przyjętych na szczeblu unijnym do krajowych porządków prawnych. Implementacja prawa unijnego z pełnością nie jest pojęciem szczególnie ścisłym. W szerokim i bardzo ogólnym sensie oznacza ona po prostu skuteczne wprowadzenie w życie aktu prawnego¹⁰⁶.

W ujęciu bardziej precyzyjnym implementacja polega na podejmowaniu wszelkich działań, które zapewniłyby warunki dla efektywnego stosowania i kontroli przestrzegania prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych. Z tego względu pojęcie implementacji dyrektywy nie obejmuje jedynie działań *stricte* legislacyjnych podejmowanych w poszczególnych państwach członkowskich, lecz również wszelkie inne czynności krajowych organów, mające na celu skuteczne stosowanie norm unijnych zawartych w dyrektywie. W związku z powyższym implementacja dyrektywy zawiera w sobie całokształt działań podejmowanych na szczeblu krajowym i mających na celu

¹⁰⁶ 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. 28 – 29.

przeniesienie założeń regulacji unijnej do wewnętrznego systemu prawnego, przy uwzględnieniu jego specyfiki. Podobnie szeroką definicję przyjmują P. Eijlander i W. Voermans, którzy uznają implementację za „proces, w którym prawo krajowe jest modyfikowane zgodnie z prawem Unii”¹⁰⁷.

Podstawą prawną, z której wywodzi się obowiązek implementacji prawa Unii Europejskiej jest art. 4 TUE. Przepis ten nakłada na państwa członkowskie szeroko pojęty obowiązek współpracy w osiąganiu celów Unii poprzez zapewnienie pełnej skuteczności prawu unijnemu. Obowiązki PCZ wynikające z omawianego artykułu stanowiły argument przemawiający za interpretacją prawa krajowego z zgodnie z prawem unijnym także w sprawach nienależytej implementacji dyrektyw, gdzie w prawie krajowym przewidziano środki niewystarczające do osiągnięcia celów wyznaczonych w dyrektywie¹⁰⁸. Szczegółowo i bezpośrednio ujęty obowiązek implementacji dyrektyw zawiera art. 288 akapit 3 TFUE.

Ostatecznej konkretyzacji generalnego obowiązku implementacji dokonuje się w danej dyrektywie zobowiązującej swoich adresatów do wdrożenia jej postanowień do krajowego porządku prawnego. Obowiązek ten wyrażany jest w przepisach końcowych dyrektywy, które zawierają tzw. klauzulę wzajemnego powiązania¹⁰⁹.

Proces implementacji prawa unijnego do porządków prawnych państw członkowskich podporządkowany jest przede wszystkim: zasadzie efektywności i zasadzie asymilacji. W myśl zasady efektywności dla właściwego funkcjonowania Unii ważne jest, aby środki podejmowane przez różne państwa członkowskie w wykonaniu prawa unijnego doprowadziły do tego, by prawo unijne było tam stosowane z efektywnością i rygoryzmem równoważnym skuteczności i rygoryzmowi towarzyszącemu stosowaniu prawa krajowego. Natomiast zasada asymilacji oznacza, że państwa członkowskie zobowiązane są podjąć takie środki i działania implementujące, które zapewnią aktom, roszczeniom opartym na prawie unijnym ochronę nie mniej korzystną niż analogicznym aktom, roszczeniom opartym na prawie krajowym. Zasada asymilacji w szczególny sposób odnosi się do rozporządzeń, ich normy bowiem z natury swej muszą być traktowane pod względem materialnym i proceduralnym tak, jak normy prawa krajowego, chyba że same stanowią inaczej¹¹⁰.

¹⁰⁷ E. Galewska, *Implementacja dyrektyw telekomunikacyjnych*, Kraków 2007, s. 56.

¹⁰⁸ A. Jurkowska – Zeidler, *op.cit.*, s. 139.

¹⁰⁹ E. Galewska, *op.cit.*, s. 58.

¹¹⁰ C. Mik, *op.cit.*, s. 33 – 35.

II. Rozporządzenia a proces implementacji

Z art. 288 TFUE wynika, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenia nie są aktami harmonizacji prawa jak dyrektywy, ale instrumentem unifikacji prawa na całym terytorium Unii. Rozporządzenia mają być stosowane jako prawo Unii, implementacja przepisów rozporządzeń do prawa krajowego oraz precyzowanie treści rozporządzeń w przepisach prawa krajowego są niedopuszczalne¹¹¹.

Rozporządzenie, ze względu na jego szczególny charakter oraz miejsce z systemie źródeł prawa unijnego, jest bezpośrednio skuteczne ze skutkiem natychmiastowym i przyznaje podmiotom indywidualnym prawa, które sądy krajowe mają obowiązek chronić. Bezpośrednie stosowanie rozporządzenia oznacza, że jego wejście w życie oraz stosowanie na korzyść lub przeciwko tym podmiotom jest niezależne od przyjęcia jakiegokolwiek środka recypującego jego treść do prawa krajowego. Przepis prawa krajowego, który powtarza treść bezpośrednio stosownego przepisu prawa unijnego, nie ma żadnego wpływu na bezpośrednie stosowanie tego przepisu lub na wynikającą z Traktatu jurysdykcję Trybunału. Ponadto nie można uchylać krajowych przepisów, które sprzeciwiałyby się bezpośredniemu stosowaniu rozporządzeń i innych przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, bez narażenia na szwank szczególnego charakteru norm wspólnotowych oraz podstawowej zasady nadrzędności prawa wspólnotowego¹¹².

Ponieważ rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, nie mogą one chyba, że co innego stanowi rozporządzenie, podejmować działań na rzecz wykonania rozporządzenia, których przedmiotem była by zmiana znaczenia lub uzupełnienie jego przepisów¹¹³.

Rozporządzenie uzyskuje moc wiążącą w państwach członkowskich po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej¹¹⁴. Z tego względu nie podlega ono publikacji w dziennikach urzędowych państw członkowskich, ponadto w żadnym wypadku krajowy

¹¹¹ Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzeń unijnych jest dopuszczalne na zasadach wyjątkowych tylko w ściśle określonych przypadkach (dla tego zagadnienia poświęciłem osobny punkt w pracy).

¹¹² Sprawa 34/73 *Fratelli Variola SpA v. Amministrazione delle finanze dello Stato* [1973], ECR 981.

¹¹³ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2003, s. 13.

¹¹⁴ Wchodzi w życie z reguły po upływie 15 dni od publikacji (o ile ich ostatni artykuł nie określa daty wejścia w życie, obowiązują od 20 dnia od ich opublikowania).

akt normatywny nie może uzależniać stosowania rozporządzenia od jego ogłoszenia w oficjalnym organie promulgacyjnym w danym państwie¹¹⁵.

1. Dopuszczalność działań implementacyjnych w prawie krajowym

Wydanie przepisów krajowych w celu implementacji rozporządzeń unijnych jest dopuszczalne na zasadach wyjątkowych tylko w ściśle określonych przypadkach, wyróżnia się cztery grupy takich przypadków¹¹⁶:

1. jeżeli wydanie przepisu jest niezbędne lub co najmniej pożądane dla zapewnienia stosowania i pełnej skuteczności rozporządzenia w państwie członkowskim. Dotyczyć to może zwłaszcza przepisów określających właściwość organów krajowych i związane z tym szczegółowe kwestie natury proceduralnej, finansowej i organizacyjnej,
2. jeżeli samo rozporządzenie przewiduje wydanie określonych przepisów krajowych lub przepisów uzupełniających (w ściśle określonym zakresie), odbiegających od przepisów rozporządzenia. Zobowiązanie do wydania takich przepisów może wynikać z rozporządzenia bezpośrednio lub pośrednio,
3. o ile jest to konieczne i celowe, dopuszcza się wprowadzenie do krajowego porządku prawnego sankcji (w tym sankcji cywilnoprawnych, administracyjnych lub karnych) za naruszenie przepisów rozporządzeń unijnych,
4. powtórzenie treści przepisów rozporządzeń w prawie krajowym jest pożądane tylko z przyczyny natury technicznej – legislacyjnych lub organizacyjnych, np. jeżeli brak powtórzenia przepisów rozporządzenia czyni ten akt niezrozumiałym, a odesłanie lub nawiązanie w inny sposób do treści rozporządzenia nie jest możliwe lub nie prowadzi do właściwych efektów legislacyjnych.

Jako przykłady rozporządzeń, które wymagają transpozycji można podać Rozporządzenie Komisji (WE) nr 504/2008 z dnia 6 czerwca 2008 r. wykonujące dyrektywy Rady 90/426/EWG i 90/427/EWG w odniesieniu do metod identyfikacji koniowatych¹¹⁷, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008

¹¹⁵ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Zapewnienie skuteczności prawa (...)*, s.12.

¹¹⁶ *Ibidem*, s. 14-16.

¹¹⁷ Dz. Urz. UE L149 z 07.06.2008.

z dnia 9 lipca 2008 r w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych¹¹⁸ oraz Rozporządzenie (WE) nr 958/2007 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 27 lipca 2007 dotyczące danych statystycznych w zakresie aktywów i zobowiązań funduszy inwestycyjnych¹¹⁹.

III. Dyrektywy. Metody transpozycji

Zastosowanie dyrektywy uzależnione jest, co do zasady, od dokonania przez państwo członkowskie transpozycji¹²⁰ jej norm do własnego porządku prawnego, czyli od dokonania operacji, której istota sprowadza się do zmiany adresata ustanowionych na jej mocy norm prawnych z państw członkowskich na wszystkie podmioty w krajowym porządku prawnym. Określenie sposobu wdrożenia pozostawione zostało państwu członkowskiemu, które jest w swych wyborach ograniczone zobowiązaniem do nadania materii prawnej dyrektywy niekwestionowanej mocy wiążącej w prawie krajowym. Z tą swobodą wiąże się jednak konieczność ustanowienia jednolitego na terenie całej Unii terminu transpozycji¹²¹. Termin implementacji określa horyzont czasowy pełnej, ostatecznej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Nie może on zostać w żaden sposób przez państwo jednostronnie zmodyfikowany. Od upływu tego terminu odpowiedzialność za zgodność stanu prawnego z postanowieniami dyrektywy przejmuje państwo członkowskie¹²².

Państwo członkowskie, dokonując transpozycji dyrektywy, musi kierować się zasadą bezpieczeństwa prawnego i dla implementacji dyrektywy wydać krajowe akty normatywne mające bezwzględnie wiążący charakter. W szczególności dyrektywy zobowiązujące do zapewnienia w prawie krajowym określonych praw lub nakładające określone

¹¹⁸ Dz. Urz. UE L218 z 13.08.2008.

¹¹⁹ Dz. Urz. UE L211 z 11.08.2007.

¹²⁰ W dalszej części pracy będę używał zamiennie innych określeń: implementacja, wdrażanie.

¹²¹ Regulacja określająca termin, znajduje się w tekście danej dyrektywy, w jej przepisach końcowych. Jako przykład chciałbym wskazać Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca EWG, dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. Urz. UE L158/77 z 30.04.2004, art. 40 „Państwa Członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy do dnia... (Termin do transpozycji wynosi dwa lata od dnia wejścia w życie niniejszej dyrektywy)”.

¹²² Z. Cieślík, *O skutkach prawnych niedotrzymania przez Polskę terminu implementacji dyrektywy 2002/14/WE*, Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 1(9) I-III 2006, s. 49.

obowiązki muszą być realizowane w prawie krajowym w drodze przepisów bezwzględnie wiążących, tzn. takich, których prawne obowiązywanie jest niekwestionowane. Uprawniony musi bowiem w stanie poznać swoje prawa i w przypadku konieczności mieć możliwość dochodzenia tych praw przed sądem. Ranga wydanych w takim przypadku przepisów krajowych powinna odpowiadać randze wymaganej w prawie krajowym, przy regulowaniu odnośnych praw i obowiązków¹²³. Transpozycji za pomocą wiążących przepisów prawnych nie wymagają tylko te wymagania dyrektywy, które dotyczą obowiązków Rady czy Komisji, albo które dotyczą wyłącznie relacji państwa członkowskiego z Komisją. Nawet w tych wypadkach ograniczenie obowiązku transpozycji nie jest do końca jasne: TS stwierdził na przykład, że przepis wymagający, aby władze regionalne lub lokalne w regionach przygranicznych przeprowadzały konsultacje z władzami z sąsiednich państw członkowskich musi być transponowany do prawa krajowego¹²⁴.

W każdym razie z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, że istnienie przepisów krajowych może uczynić transpozycję dyrektywy za pomocą środków krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych zbędną tylko pod warunkiem, że istniejące przepisy rzeczywiście gwarantują pełne stosowanie dyrektywy przez administrację krajową oraz w przypadku, gdy sporny przepis dyrektywy nadaje prawa jednostkom, sytuacja prawna wynikająca z tych krajowych przepisów jest wystarczająco precyzyjna i jasna, by podmioty prawa były w stanie zapoznać się z całością swych uprawnień i obowiązków, a w razie potrzeby powołać się na nie przed sądami krajowymi¹²⁵.

Transpozycja dyrektyw powinna być przeprowadzana w drodze ustaw i rozporządzeń, przy czym wybór aktu normatywnego zależny jest zasadniczo od systemu źródeł prawa przyjętego w danym państwie członkowskim. Zasadniczą formą implementacji dyrektyw jest ustawa. W przypadku, dziedzin w których przewidywana jest stosunkowo częsta zmiana dyrektyw, możliwe jest wprowadzenie ustawowego upoważnienia do regulacji danej dziedziny rozporządzeniami wykonawczymi, co umożliwia szybką transpozycję dyrektywy w prawie krajowym w przypadku kolejnych nowelizacji dyrektywy.

¹²³ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Zapewnienie skuteczności prawu (...)*, s.20. W każdym razie ranga przepisów krajowych na mocy, których dokonywana jest implementacja powinna być odpowiadająca randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując obszar analogiczny do objętego rezultatem nakreślonym w dyrektywie.

¹²⁴ L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, (w:) *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod. red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008, s. 16.

¹²⁵ Sprawa C-492/07 Komisja v. Polska [2009].

Okoliczność, że przepisy dyrektywy nadawałyby się do bezpośredniego stosowania w prawie krajowym PCZ, nie zwalnia tych państw z dokonania transpozycji dyrektywy. Transpozycja dyrektywy powinna być przeprowadzona w taki sposób, aby maksymalnie wpisywała się w krajowy porządek prawny i uwzględniała kulturę prawną danego państwa członkowskiego. Niezależnie od wymogu wykładni prawa krajowego zgodnej z dyrektywą, transpozycja dyrektywy w prawie krajowym musi być na tyle precyzyjna, aby nie było konieczne sięganie do treści samej dyrektywy przy stosowaniu odnośnych aktów prawa krajowego¹²⁶.

1. Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów

Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej powstał szereg nowych problemów, wiążących się przede wszystkim z oddziaływaniem prawa unijnego na prawo wewnętrzne. Państwo członkowskie ma obowiązek przestrzegania prawa unijnego, co nie oznacza wyłącznie obowiązku przestrzegania przez organy państwa aktów obowiązujących bezpośrednio, czy dokonania transpozycji do prawa wewnętrznego aktów tego wymagających, ale także obowiązek interpretowania i stosowania prawa wewnętrznego w sposób nienaruszający wymagań wynikających z prawa unijnego¹²⁷.

W licznych orzeczeniach Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że sądy państw członkowskich mają obowiązek interpretowania prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym¹²⁸. W konsekwencji organy administracji wykonujące zadania o takim charakterze muszą mieć pełną świadomość tego rodzaju uwarunkowań, wynikających z roli prawa unijnego jako systemu w znacznej mierze nadrzędnego wobec przepisów wewnętrznych¹²⁹. Oznacza to, że organy administracji publicznej powinny interpretować prawo krajowe tak dalece, jak to możliwe, zgodnie z prawem unijnym. Granice prounijnej wykładni w przypadku organów administracji publicznej będą wyznaczały uprawnienia nadane w prawie wewnętrznym¹³⁰.

¹²⁶ Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Zapewnienie skuteczności prawa (...)*, s.21 – 25.

¹²⁷ M. Górski, *Wpływ orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na interpretację i stosowanie przepisów o ochronie środowiska*, (w:) *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod. red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008, s. 31.

¹²⁸ Chociaż, stosowanie do orzecznictwa ETS, obowiązek dokonywania wykładni zgodnej spoczywa na sądach krajowych, należy go rozciągnąć także na organy administracji publicznej.

¹²⁹ M. Górski, *op.cit.*, s. 31.

¹³⁰ M. Niedźwiedź, *Stosowanie prawa wspólnotowego przez organy administracyjne*, Casus, nr 32 z 2004, s. 6 – 11.

W związku z orzeczeniami TS UE dotyczącymi spraw załatwianych przez organy administracji publicznej pojawiają się różne kwestie związane ze skutecznością jego orzeczeń i zastosowaniem ich w postępowaniu administracyjnym przez organy administracji PCZ. Zgodnie z art. 260 TFUE każde państwo członkowskie jest zobowiązane do wykonywania orzeczenia TS UE. Obowiązek ten wynika również z podstawowych zasad prawa unijnego. Orzeczenia kierowane do państw członkowskich swym zasięgiem obejmują instytucje państwa, w tym organy administracji publicznej, które zobowiązane są do podjęcia działań mających dostosowanie prawa wewnętrznego do prawa unijnego¹³¹. Bez znaczenia jest też, czy normy prawa krajowego niezgodne z prawem unijnym są normami ustawowymi, czy wynikającymi z indywidualnych decyzji administracyjnych. Ochrona praw podmiotów indywidualnych wynikających z prawa unijnego nie może być zróżnicowana w zależności od charakteru normy prawa krajowego¹³².

Początkowo zagadnienie to było rozważane w kontekście dyrektyw, które nie zostały terminowo lub w pełni implementowane do prawa krajowego, w sytuacji, gdy ich normom nie można było przyznać bezpośredniej skuteczności, ze względu na niespełnienie niezbędnych wymagań¹³³.

Z wykonywaniem prawa unijnego przez sądy krajowe związane są zasady wykształcone na gruncie prawa wewnętrznego państw członkowskich. Są to zasady porównywalności i odpowiedniego poszanowania prawa. Zasada porównywalności powoduje, że sąd państwowy powinien podobnie rozpatrywać sprawy mające swoje źródła jednocześnie w prawie wewnętrznym i unijnym. Natomiast z drugiej zasady wynika między innymi, iż sądy państwowe rzadko kiedy muszą stosować przepisy pochodzące z innego systemu prawnego w oparciu o zasadę pierwszeństwa w stosunku do przepisów krajowych¹³⁴.

W przypadku, gdy sąd państwowy sam dokonuje interpretacji wewnętrznego aktu prawnego, musi dowieść, że kieruje się w swoim postępowaniu także postanowieniami wynikającymi z prawa Unii. Nakłada to na sąd obowiązek skonstruowania orzeczenia w taki sposób, aby jednocześnie było ono zgodne z zasadami prawa wewnętrznego oraz zasadami ustalonymi w pokrewnych sprawach rozpatrywanych przez TS UE. W tej sytuacji mamy do czynienia z tzw. zasadą prounijnej wykładni prawa krajowego¹³⁵. Zasada ta została wypracowana przez orzecznictwo TS UE. Jej początek został zainicjowany

¹³¹ G. Krawiec, *Europejskie prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 88.

¹³² M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s.7.

¹³³ S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, s. I-289.

¹³⁴ B. Mielnik, *op.cit.*, s.114 i n.

¹³⁵ D.Kornobis-Romanowska, *Sąd krajowy w prawie wspólnotowym*, Warszawa 2007, s. 46-62.

w sprawie von Colson et Kamann¹³⁶, wówczas Trybunał Sprawiedliwości orzekł, iż do sądu krajowego należy, na ile to możliwe w ramach swobodnej oceny, przyznanej mu przez prawo krajowe, dokonania takiej wykładni i takie stosowanie przepisów wydanych w celu wykonania dyrektywy, które będą zgodne z wymogami prawa wspólnotowego (unijnego) oraz, w zakresie, w jakim nie jest to możliwe traktować prawo krajowe, jako nieznajdujące zastosowania¹³⁷.

System orzeczeń prejudycjalnych stanowi podstawowy mechanizm prawa Unii Europejskiej, którego celem jest przyznanie sądom krajowym możliwości zapewnienia jego jednolitej wykładni i stosowania we wszystkich państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni prawa pierwotnego i o wykładni i ważności prawa wtórnego. Podstawą prawną właściwości prejudycjalnej TS UE jest art. 267 TFUE¹³⁸. Rola Trybunału Sprawiedliwości w procedurze prejudycjalnej polega na dokonaniu wykładni prawa unijnego lub orzekaniu o przedmiocie jego ważności, nie zaś na stosowaniu tego prawa do stanu faktycznego leżącego u podstaw postępowania przed sądem krajowym, gdyż to zadanie należy do właściwości sądu krajowego. Ponadto do TS UE nie należy orzekanie ani w przedmiocie kwestii faktycznych podniesionych w ramach sporu przed sądem krajowym, ani w przedmiocie różnic w opiniach na temat wykładni lub stosowania przepisów prawa krajowego. Trybunał orzeka w przedmiocie wykładni lub ważności prawa unijnego, dokładając wysiłków, by udzielona przez niego odpowiedź była pomocna w rozwiązaniu sporu, lecz do sądu krajowego należy wyciągnięcie z niej odpowiednich wniosków, w tym w razie potrzeby podjęcie decyzji o niestosowaniu danego przepisu krajowego¹³⁹. Zgodnie z art. 267 TFUE każdy sąd państwa członkowskiego, którego zadaniem jest orzekanie w postępowaniu, które ma zostać zakończone wydaniem orzeczenia sądowego, może co do zasady skierować do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne. Zgodnie z pkt. 11 noty informacyjnej Trybunału Sprawiedliwości¹⁴⁰ każdy sąd może skierować do TS UE pytanie dotyczące wykładni przepisu prawa unijnego, jeżeli jego zdaniem odpowiedź na nie jest niezbędna do rozstrzygnięcia zawisłego przed nią sporu. Natomiast sąd, którego orzeczenia

¹³⁶ Sprawa 14/83 Sabine von Colson et Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen [1984], ECR 1981.

¹³⁷ Sprawa 157/86 Murphy v. An Bord Telecom Eireann [1988], ECR 673.

¹³⁸ TS UE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: o wykładni traktatów; o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje organy i jednostki organizacyjne UE; o wykładni statutów organów utworzonych aktem Rady, gdy te statutu to przewidują.

¹³⁹ Szerzej na temat systemu orzeczeń prejudycjalnych: D.Kornobis-Romanowska, *op.cit.*, s. 98-167.

¹⁴⁰ Nota informacyjna Trybunału Sprawiedliwości 2005/C143/01 dotycząca składania przez sady krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym (Dz. Urz. UE C 143 z 11.06.2005).

nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego jest co do zasady zobowiązany skierować do Trybunału takie pytanie, chyba, że TS UE orzekł już w tej kwestii lub właściwa wykładania przepisu unijnego jest oczywista, nie pozostawia ona miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. Istnienie takich okoliczności należy oceniać z uwzględnieniem cech dla prawa unijnego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Unii¹⁴¹.

Państwa członkowskie muszą więc przestrzegać nie tylko literę, ale i ducha prawa unijnego. Szczególne znaczenie ma tu konieczność uwzględniania orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, którego rozstrzygnięcia mają wręcz podstawowe znaczenie dla interpretacji zarówno przepisów prawa unijnego, jak i wydawanych dla ich wdrożenia postanowień prawa wewnętrznego¹⁴².

IV. Problemy towarzyszące transpozycji prawa unijnego z zakresu prawa ochrony środowiska

Polska pod koniec 2001 roku zakończyła negocjacje z Unią Europejską w zakresie ochrony środowiska. Jednak stopień dostosowania polskiego prawodawstwa w zakresie ochrony środowiska do prawodawstwa unijnego nie był w wielu dziedzinach wysoki. Dotychczasowe opóźnienie w dostosowaniu było do roku 2001 funkcją przekładania przez Sejm innej ważności innych problemów i niedostatecznego przygotowania i naporu Rady Ministrów na pilnie oczekiwany postęp w tej sprawie¹⁴³.

Należy jednak pamiętać, że wejście Polski do Unii Europejskiej nie kończy procesu harmonizacji, gdyż system prawny Unii Europejskiej stale się rozwija. A więc te problemy, które ujawniły się w procesie harmonizacji w okresie dążenia do członkostwa będą w dalszym ciągu obecne. Aczkolwiek nastąpią zmiany wywołane tym, że Polska jako członek UE będzie miała wpływ na tworzenie prawa odpowiednio do naszej siły politycznej oraz gospodarczej i sprawności intelektualnej, podczas gdy dotąd musieliśmy istniejący porządek prawny zaakceptować, jeśli chcieliśmy zostać państwem członkowskim¹⁴⁴.

¹⁴¹ Sprawa 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministero della Sanità [1982], ECR 3415.

¹⁴² M. Górski, *op.cit.*, s. 33.

¹⁴³ J. Boć, E. Samborska – Boć, *Uwagi o polskim systemie regulacji prawnej ochrony środowiska*, (w:) *Ochrona Środowiska*, J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska – Boć, Wrocław 2008, s. 147.

¹⁴⁴ J. Sommer, *Teoretyczne i praktyczne problemy implementacji prawa wspólnotowego ochrony środowiska do polskiego systemu prawnego*, (w:) *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod. red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008, s. 69.

Dostosowanie polskiego prawa do norm unijnego systemu prawa jest, jak już wcześniej wspominałem, skomplikowanym procesem. W związku z tym nie jest czymś nadzwyczajnym, iż powoduje szereg trudności, które nie zawsze dają się rozwiązać we właściwym czasie. Na skutek zaburzeń w procesie transpozycji prawa unijnego do polskiego porządku prawnego powstają nieprawidłowości. Nieprawidłowości te mają różnorodne przyczyny. I tak na przykładzie prawa ochrony środowiska, część z nich wynika z charakteru unijnego prawa ochrony środowiska, które podlega ciągłemu rozwojowi i zmianom. Część jest związana z tym, iż każdy proces dostosowawczy wiąże się z problemami. Jednak część jest wynikiem braku środków finansowych i braków kadrowych w państwach członkowskich¹⁴⁵.

Wśród najbardziej widocznych problemów napotkanych w procesie transpozycji aktów prawnych należy wymienić:

1. Problemy z terminowym wywiązywaniem się z obowiązku transpozycji prawa Unii Europejskiej.

Niedotrzymanie terminów dostosowania norm polskiego prawa ochrony środowiska do norm prawa unijnego jest pierwszym z problemów, które są związane z nieprawidłową implementacją. Zagadnienie to wiąże się zarówno z brakiem aktywnego działania w postaci przyjęcia nowych unormowań, jak i zaniechaniem uchylania istniejących regulacji, które nie są zgodne z aktami prawa unijnego. Niedotrzymanie terminów można podzielić na dwa obszary. Pierwszy wiąże się z dostosowaniem do aktów, których termin transpozycji formalnie upływał w dniu akcesji oraz dostosowaniem do aktów, których termin transpozycji upłynął po dniu akcesji. Drugi obszar jest związany z przedłużeniem się procesu tworzenia projektów i procesu legislacyjnego¹⁴⁶.

Komisja Europejska na bieżąco monitoruje państwa członkowskie pod kątem ich zaległości w transponowaniu dyrektyw oraz jakości i kompletności dokonanej transpozycji. Wśród narzędzi, którymi dysponuje, znajdują się między innymi dwie bazy: baza *Scoreboard* oraz Baza Notyfikacji Krajowych Środków Wykonawczych. Ponadto, w przypadku wykrytych braków lub naruszeń w implementacji prawa unijnego, instrumentem wykorzystywanym przez KE, w celu zagwarantowania poprawności

¹⁴⁵ L. Karski, *Wybrane problemy dostosowania polskiego prawa ochrony środowiska do prawa wspólnotowego*, Prawo i Środowisko 2009, nr 1 (57)/09, s. 23.

¹⁴⁶ L. Karski, *op.cit.*, s. 24.

stosowania *acquis*, są postępowania wszczynane przeciw państwom członkowskim w trybie art. 258 TFUE¹⁴⁷.

2. Brak notyfikacji.

Kolejnym zagadnieniem, z którym Polska ma problemy jest obowiązek informacyjny. Przepływ informacji w procesie transpozycji ogrywa bardzo ważną rolę. Brak informacji o implementacji wiąże się z domniemaniem, iż dane państwo członkowskie nie transponowało prawa unijnego i stanowi formalne naruszenie prawa Unii Europejskiej¹⁴⁸.

W aktach prawa unijnego znajdują się klauzule, które odnoszą się do dwóch kwestii¹⁴⁹, które przedstawię na przykładzie dyrektywy 2003/4/WE¹⁵⁰. Po pierwsze art. 40 uprawnia Komisję do żądania od państw członkowskich informacji¹⁵¹ koniecznych dla dokonania przeglądu funkcjonowania przepisów dyrektywy. Państwa, do których skierowano takie żądanie, muszą dostarczyć wymaganych informacji „niezwłocznie”, czyli bez nieuzasadnionej zwłoki. W ramach działalności kontrolnej Komisja korzysta zatem z wielu źródeł informacji, wśród których podstawowym jest rutynowe sprawdzanie przez służby KE terminowej notyfikacji krajowych aktów wdrażających dyrektywy.

Drugi rodzaj obowiązku informacyjnego wiąże się z nakazem, aby postanowienia przyjęte przez państwa członkowskie zawierały odniesienie do danego aktu lub aby takie odniesienie towarzyszyło ich urzędowej publikacji. Nakaz jest określony poprzez klauzulę powiązania. Mają one na celu udostępnienie informacji szerokiemu kręgowi podmiotów o dostosowaniu prawa krajowego do prawa unijnego¹⁵².

W ciągu dwóch miesięcy od przyjęcia dyrektywy odpowiedni departament Komisji przesyła władzom krajowym pismo z prośbą o przesłanie tekstów aktów implementacyjnych. Drugie pismo przypominające o obowiązku dostarczenia Komisji tekstów krajowych aktów implementujących dyrektywę, wysyłane jest na sześć miesięcy przed upływem daty transpozycji. W pismach tych Komisja zwraca się do państw członkowskich o zestawienie wewnętrznych środków z implementowanymi przez nie przepisami dyrektyw.

¹⁴⁷ Modyfikacja Procedury Transpozycji Aktów Prawnych Unii Europejskiej, s. 2. Źródło: [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/9C84599093C91CA8C12573A2003C34E5/\\$file/INTP_Procedura_transpozycji_aktow_prawnych_Unii_Europejskiej.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/9C84599093C91CA8C12573A2003C34E5/$file/INTP_Procedura_transpozycji_aktow_prawnych_Unii_Europejskiej.pdf)

¹⁴⁸ L. Karski, *op.cit.*, s. 25.

¹⁴⁹ Klauzule te znajdują się na końcu aktu prawnego.

¹⁵⁰ Dyrektywa 2003/4/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska i uchylająca dyrektywę Rady 90/313/EWG (Dz. Urz. UE L41/26 z 14.02.2003.)

¹⁵¹ Informacji o wprowadzeniu w życie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych.

¹⁵² L. Karski, *op.cit.*, s. 25.

Podkreślając wagę przedstawionego źródła informacji, *P. van den Bosche* wskazuje, że „podczas gdy notyfikacja implementującej legislacji jest niekonieczna oznacza, iż dana dyrektywa została prawidłowo wdrożona, to brak takiej notyfikacji jest praktycznie zawsze wskaźnikiem całkowitego braku środków implementujących”¹⁵³.

3. Zastosowanie nieodpowiedniej formy transpozycji.

Kolejnym napotykanym dość często problemem w procesie wdrażania prawa unijnego do polskiego porządku prawnego jest wybór formy transponującej. Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, iż państwa członkowskie mają swobodę w wyborze metod i środków wdrożenia dyrektyw, jednak forma implementacji powinna być dostosowana do potrzeb harmonizacji¹⁵⁴. Jak już wcześniej pisałem akt dostosowujący powinien mieć charakter aktu prawa powszechnie obowiązującego, zatem wykluczone jest dokonanie transpozycji prawa unijnego za pomocą aktu wewnętrznego administracji.

Polska transponując dyrektywę ma do wyboru, wydanie nowej ustawy implementującej postanowienia dyrektywy, nowelizację istniejącej ustawy (o ile będzie do wystarczające) lub poprzez wydanie rozporządzenia. Dylematy te muszą zostać rozwiązane z uwzględnieniem zasad techniki legislacyjnej w powiązaniu z celem określonej regulacji oraz spoistością systemową prawa ochrony środowiska, zarówno wewnętrzną, jak i zewnętrzną (związaną z całym systemem polskiego prawa)¹⁵⁵.

4. Błędne tłumaczenie, problem definicji.

W związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska musiała dostosować swój porządek prawny do dorobku unijnego, który jak wiadomo jest bardzo bogaty. Wiązało się to z przetłumaczeniem tysięcy stron aktów prawnych. Tłumaczenie odbywało się w pośpiechu, tłumaczeń dokonywały niekiedy osoby niekompetentne, co owocowało błędnym tłumaczeniu ich treści.

W procesie harmonizacji prawidłowe tłumaczenie postanowień aktów unijnych na język polski odgrywa ogromną rolę. Brak właściwego zrozumienia skutkuje błędami w procesie dostosowania. Różne pojmowanie danych terminów oddala od zbliżenia ustawodawstw. Poziom legislacyjny dyrektyw pozostawia często dużo do życzenia w zestawieniu z prawem krajowym ze względu na mało precyzyjną terminologię. Nie może to budzić zdziwienia jeśli z jednej strony weźmie się pod historię legislacji unijnej

¹⁵³ E. Galewska, *op.cit.*, s. 250.

¹⁵⁴ L. Karski, *op.cit.*, s. 26.

¹⁵⁵ Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, (w:) *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, pod. red. J. Jendroska, M. Bar, Wrocław 2008, s. 90.

a z drugiej strony, że ta legislacja musi uwzględniać w swojej terminologii zróżnicowanie terminologii i instytucji prawnych obowiązujących w prawie krajowym¹⁵⁶. Niezbędne jest więc w procesie transpozycji, poddanie aktów unijnych specjalistycznej weryfikacji pod względem języka prawnego i prawniczego. Bowiem w procesie wykładni może pojawić się problem, czy dane zwroty znaczą w języku polskim to samo, czy mają inny zakres pojęciowy¹⁵⁷.

Niewłaściwe przełożenie definicji może w istotny sposób wpłynąć na jakość transpozycji. Przyjęcie błędnych definicji może skutkować zmianą zakresu podmiotowego, przedmiotowego oraz treści praw i obowiązków związanych z ochroną środowiska. W procesie transpozycji nie jest wymagane, aby postanowienia dyrektywy zostały wprowadzone dosłownie. Ważne natomiast jest, aby tekst mający na celu dostosowanie nie odbiegał od tekstu unijnego¹⁵⁸.

5. Nieodpowiedni zakres dostosowania.

Określenie zakresu dostosowania wiąże się z ustaleniem granicy swobody posunięć państwa członkowskiego w krajowej działalności legislacyjnej w zakresie wykraczającym poza ramy harmonizacji. Należy pamiętać, iż wszystko, co pozostaje poza przedmiotowym zakresem regulacji objętej danym aktem unijnym, odnoszącym się do ochrony środowiska, należy do kompetencji państwa członkowskiego¹⁵⁹.

Zbliżenie ustawodawstwa powinno nastąpić po uprzednim określeniu zakresu dostosowania, mianowicie po uprzednim ustaleniu czy mamy do czynienia z harmonizacją całkowitą czy harmonizacją minimalną. W przypadku harmonizacji całkowitej swoboda posunięć państwa członkowskiego jest bardzo ograniczona, w tym przypadku prawodawca unijny w sposób wyczerpujący reguluje prawem określoną materię, harmonizacja ta oznacza wprowadzenie standardów unijnych, od których nie przewiduje się wyjątków. W przypadku harmonizacji minimalnej omawiana swoboda PCZ jest znacząca. W tym modelu harmonizacji instytucje unijne ustanawiają w dyrektywie standard minimalny, pozostawiając państwom członkowskim kompetencje do przyjęcia bardziej rygorystycznych instrumentów. Obecnie dostrzega się odejście od modelu minimalnej harmonizacji w przypadku prawa ochrony środowiska.

¹⁵⁶ J. Sommer, *op.cit.*, s. 84.

¹⁵⁷ L. Karski, *op.cit.*, s. 27.

¹⁵⁸ *Ibidem*, s. 30.

¹⁵⁹ *Ibidem*, s. 28.

6. Nieodpowiednia jakość transpozycji.

Kolejny problemem dotyczy odpowiedniej jakości transpozycji prawa unijnego. Kwestia ta dotyczy w dużej mierze odpowiedzi na pytanie, czy transpozycja dyrektyw do polskiego porządku prawnego powinna się sprowadzać do przepisywania postanowień dyrektyw? Dosłowna transpozycja prawa unijnego do krajowego systemu prawa nie jest konieczna, jeżeli postanowienia te są interpretowane i stosowane przez państwo członkowskie zgodnie z celem i intencją prawodawcy unijnego¹⁶⁰.

Nieodpowiednia jakość transpozycji spowodowana jest traktowaniem prawa ochrony środowiska w Polsce jako mało ważnego elementu systemu prawnego, co nie polepsza, a jedynie pogarsza jakość transpozycji. Związane jest to w ogóle z traktowaniem zagadnienia ochrony środowiska jako politycznie niszowego, a nie priorytetowego¹⁶¹.

Takie uchybienie skutkuje koniecznością dokonywania dalszych nowelizacji ustaw i rozporządzeń, a także naraża Polskę na zarzuty Komisji Europejskiej i wszczynanie postępowań w trybie art. 258 TFUE.

7. Spory kompetencyjne pomiędzy poszczególnymi ministerstwami i urzędami centralnymi w sytuacji konieczności wyznaczenia organu odpowiedzialnego za transpozycję aktu prawnego UE;
8. Rozbieżność stanowisk pomiędzy poszczególnymi ministerstwami odnośnie sposobu transpozycji, w przypadkach przepisów krajowych o charakterze między resortowym;

V. Skutki niedotrzymania terminu do transponowania dyrektyw

Prawo Unii Europejskiej przewiduje szereg sankcji za naruszenie obowiązku transpozycji dyrektywy w określonym terminie. Przekroczenie terminu stanowi jedną z kategorii naruszenia formalnych wymogów implementacji i jako takie uchybia zobowiązaniom ciążącym na państwach członkowskich na mocy TFUE, a więc ostatecznie mamy do czynienia z naruszeniem postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zasadniczo, konsekwencje prawne takiego uchybienia są w przypadku wszystkich dyrektyw takie same¹⁶². Następstwa prawne nieterminowej transpozycji to:

¹⁶⁰ *Ibidem*.

¹⁶¹ Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, *op.cit.*, s. 98.

¹⁶² Z. Cieślak, *op.cit.*, s. 48.

1. Komisja Europejska oraz inne państwa członkowskie uzyskują legitymację do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia TFUE przeciwko danemu państwu.

Zgodnie z art. 258 TFUE Komisja Europejska ma prawo wnieść skargę przed Trybunał Sprawiedliwości przeciwko państwu członkowskiemu, jeżeli według opinii KE nie wypełnia ono swoich obowiązków zgodnie z Traktatem. Postępowanie takie wszczyna się najczęściej wtedy, gdy jakieś państwo członkowskie nie implementuje dyrektyw w przewidzianym terminie, albo też w inny sposób uporczywie narusza przepisy prawa unijnego¹⁶³. Procedura przewidziana w art. 258 jest dwustopniowa. Pierwsze stadium, zwane administracyjnym, składa się z procedury wstępnej i procedury zasadniczej. Procedura wstępna (zwana też nieformalną), polega na poinformowaniu państwa przez Komisję o tym, że dopuszcza się ono naruszenia prawa unijnego, (jakim jest w tym przypadku nie dokonanie w terminie transpozycji dyrektywy) oraz na poszukiwaniu rozwiązania tej sytuacji przez Komisję i zainteresowane państwo. W tej fazie państwo ma szansę wyjaśnienia Komisji swojego stanowiska i osiągnięcia z nią ugody. W ten sposób kończy się większość postępowań wszczynanych w oparciu o art. 258 TFUE¹⁶⁴.

Procedura zasadnicza następuje w przypadku, kiedy negocjacje z państwem członkowskim nie przyniosą oczekiwanych rezultatów. Komisja wówczas przesyła PCZ pismo ostrzegawcze informujące o zarzucanym państwu naruszeniu prawa unijnego i wyznaczające termin dla jego usunięcia. Po bezskutecznym upływie tego terminu¹⁶⁵, KE wydaje „umotywowaną opinię”¹⁶⁶ zawierającą sprecyzowanie zarzutów. Umotywowana opinia musi zawierać spójne wskazania przyczyn, które doprowadziły Komisję do uznania, że dane państwo nie wykonało zobowiązania traktatowego¹⁶⁷. Komisja powinna określić termin, w jakim państwo może jeszcze wykonać swoje zobowiązanie¹⁶⁸. Wezwane państwo powinno ustosunkować się do zarzutów i albo zmienić swoje postępowanie, albo przedstawić wiarygodne usprawiedliwienie zaniedbań. Funkcją umotywowanej opinii jest zdefiniowanie zakresu przedmiotowego sporu. Komisja nie jest upoważniona, aby ostatecznie określać w drodze

¹⁶³ Zwłaszcza powodując szkodę na niekorzyść podmiotów indywidualnych.

¹⁶⁴ A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej Zagadnienia Systemowe*, pod. red. J. Barcza, Warszawa 2006, s. I – 372.

¹⁶⁵ Z reguły jest to jeden miesiąc.

¹⁶⁶ Wydanie umotywowanej opinii stanowi wstępny etap postępowania, który nie rodzi żadnych skutków dla jej adresata. Stanowi on jedynie przedsądowy etap postępowania, który może prowadzić do skierowania skargi do Trybunału Sprawiedliwości. Celem postępowania przedsądowego jest umożliwienie państwu członkowskiemu spełnienie we własnym zakresie wymogów Traktatu albo, stosowanie do okoliczności, usprawiedliwienie swojego stanowiska.

¹⁶⁷ Sprawa 301/81 Komisja v. Belgia [1983], ECR 467.

¹⁶⁸ Zwykle dwa miesiące.

umotywowanych opinii uprawnień i obowiązków państw członkowskich, albo też dawać im gwarancję, że ich postępowanie spełnia wymogi Traktatowe¹⁶⁹. Ustalenie istnienia czy nieistnienia naruszenia przez państwo następuje w odniesieniu do stanu faktycznego występującego do końca okresu wskazanego w uzasadnionej opinii, takie postępowanie jest uwarunkowane zagwarantowaniem państwu członkowskiemu prawa do ochrony swoich interesów¹⁷⁰. Jeżeli po uzyskaniu od zainteresowanego państwa niesatysfakcjonującej odpowiedzi Komisja uzna konieczność wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości kieruje pozew do Trybunału. Opinia KE jest podstawą skargi. Nie jest jednak wiążącym aktem, jej ważność nie podlega kontroli legalności. Jednak państwo członkowskie, którego opinia dotyczy, może zarzucić jej brak należytego uzasadnienia, i w ten sposób zakwestionować jej skuteczność¹⁷¹. W drugim stadium sądowym Trybunał może oddalić powództwo Komisji albo zgodzić się z nią i zobowiązać państwo członkowskie do zaprzestania naruszeń¹⁷².

Na podstawie art. 259 TFUE każde państwo członkowskie może wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeżeli uzna, że inne państwo członkowskie nie wypełnia swoich obowiązków zgodnie z Traktatem¹⁷³. Zanim jakiegokolwiek państwo członkowskie wnieśli przeciwko innemu państwu Unii skargę zarzucającą naruszenie zobowiązań przez nie przyjętych na podstawie TFUE, powinno zwrócić się w tej sprawie do Komisji Europejskiej. Jeśli KE zgadza się z wnioskiem państwa wydaje wówczas „uzasadnioną opinię”, a państwo członkowskie oskarżone o łamanie zobowiązań wynikających z traktatów ma prawo w ciągu trzech miesięcy usunąć stan niezgodny z prawem¹⁷⁴. Komisja na wydanie „uzasadnionej opinii” ma trzy miesiące, jeśli KE nie wyda „umotywowanej opinii” w terminie trzech miesięcy od wniesienia sprawy, to brak takiej opinii nie stanowi przeszkody we wniesieniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. Dalszy bieg postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości wygląda identycznie jak procedurze podjętej na podstawie art. 258 TFUE.

¹⁶⁹ Sprawa C-191/95 Komisja v. RFN [1998], ECR 5449.

¹⁷⁰ Ustalenie czy państwo członkowskie naruszyło zobowiązania unijne, musi być dokonywane w odniesieniu do sytuacji występującej w tym państwie u końca okresu wskazanego w uzasadnionej opinii. Trybunał nie może brać pod uwagę żadnych późniejszych zmian.

¹⁷¹ A. Wyrozumska, *op.cit.*, s. I – 373.

¹⁷² Np. do uchylenia ustawodawstwa sprzecznego z prawem unijnym.

¹⁷³ Sprawa 141/78 Francja v. Zjednoczone Królestwo [1979], ECR 2923. Sprawa 388/95 Belgia v. Hiszpania [2000], ECR I-3123.

¹⁷⁴ Komisja Europejska wydając „uzasadnioną opinię” może zarówno podzielić stanowisko państwa członkowskiego (powoda), jak i nie zgodzić się z nim i wystąpić w sporze w charakterze interwenienta po stronie pozwanego państwa członkowskiego. Procedura interwencji uregulowana jest w art. 93 regulaminu ETS-u.

Niezastosowanie się do orzeczenia jest równoznaczne z ponownym niewywiązaniem się ze zobowiązania i może być przedmiotem kolejnego postępowania przed TS UE. Jeżeli Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie nie podjęło środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości może ona wnieść sprawę do TS UE, po umożliwieniu temu państwu przedstawienia uwag. Czyniąc to wskazuje ona wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej do zapłacenia przez dane państwo członkowskie, jaką uzna za odpowiednią do okoliczności¹⁷⁵. Jeżeli ETS podzieli pogląd KE o niezastosowaniu się zainteresowanego państwa do zapadłego wcześniej wyroku może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną¹⁷⁶. Procedura zawarta w art. 259 TFUE ma za zadanie skłonienie winnego państwa do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie i zapewnienie skuteczności prawa unijnego.

2. Istnieje możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec państwa przez inne osoby prawne i fizyczne, jeżeli poniosły one szkody wskutek braku implementacji¹⁷⁷;
3. postanowienia dyrektywy mogą być w określonych przypadkach stosowane bezpośrednio w relacjach pomiędzy państwem a osobami prawnymi i fizycznymi¹⁷⁸;
4. regulacje krajowe muszą być stosowane zgodnie z dyrektywą, która nie została implementowana i której postanowienia nie mogą być stosowane bezpośrednio.

VI. Elektroniczny system transpozycji prawa europejskiego

Elektroniczny system transpozycji prawa europejskiego¹⁷⁹ został uruchomiony 1 lipca 2009 r. Powstał z inicjatywy Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej w ramach projektu „Wdrożenie procedury transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego”. Omawiana baza danych zapewnia sprawną wymianę informacji

¹⁷⁵ Zastosowanie ryczałtu lub kary pieniężnej jest uzależnione od tego czy w szczególnych okolicznościach określonej sprawy sankcja spełni swoje zadanie. Ryczałt ma charakter jednorazowy i nakładany jest na cały okres naruszenia. Nałożenie okresowej kary pieniężnej (naliczana jest na przyszłość) jest właściwe, by skłonić państwo do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w razie braku tego rodzaju nacisku miałyby tendencję do utrwalania się. Dopuszczalne jest także nałożenie łącznie obu kar.

¹⁷⁶ Przy czym Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygając taką sprawę nie jest związany stanowiskiem Komisji Europejskiej i może określić wysokość ryczałtu lub kary odmiennie, niż zaproponowała to KE. Sprawa 387/97 Komisja v. Grecja [2000], ECR I-5047.

¹⁷⁷ Patrz, odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa UE s. 31.

¹⁷⁸ Patrz, bezpośrednia skuteczność prawa unijnego s. 28.

¹⁷⁹ www.e-step.pl

o sposobie i terminach wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego porządku prawnego, a także służy do stałego i precyzyjnego monitoringu tego procesu. Na stronie internetowej bazy danych udostępnione są informacje na temat sposobu i terminu wdrożenia prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego, m.in. nazwa aktu prawnego UE, nazwa aktu lub aktów prawa krajowego (ustawa, rozporządzenie), którymi dokonane zostało wdrożenie aktu prawnego UE, termin wdrożenia wynikający z przepisów prawa Unii Europejskiej, tabela zbieżności umożliwiająca zestawienie przepisów aktu prawnego UE z przepisami prawa krajowego je wdrażającego, informacje o ministerstwie odpowiedzialnym za wdrożenie określonego aktu prawnego UE. Odbiorców elektronicznego systemu transpozycji prawa europejskiego można podzielić na dwie grupy: wszyscy obywatele - zyskali dostęp do bazy danych za pomocą strony internetowej¹⁸⁰ i pracownicy administracji publicznej¹⁸¹ (ministerstw i urzędów centralnych). Dostęp do tej drugiej bazy danych wymaga hasła, ze względu na to, że ten krąg adresatów dokonuje operacji w całym systemie e-step.

¹⁸⁰ Tzw. Portal obywatela.

¹⁸¹ Tzw. Portal administracji, który został uruchomiony 13 lipca 2009.