

*Konrad Głębocki**

Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych w krajowym porządku prawnym

1. Wstęp

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiąże się z przyjęciem i stosowaniem tzw. *acquis communautaire*, czyli dorobku prawnego Wspólnot. Stąd znajomość prawa europejskiego, charakteru prawnego jego źródeł, a także zasad związanych z relacją prawa europejskiego względem krajowych systemów prawnych nabiera szczególnego znaczenia.

Jedno z najważniejszych źródeł prawa europejskiego stanowią dyrektywy wydawane przede wszystkim przez Radę Unii Europejskiej oraz w szczególnych przypadkach przez Komisję Europejską. W odróżnieniu od rozporządzeń, które obowiązują w całości i mają bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich bez konieczności dodatkowych działań legislacyjnych ze strony państwa, dyrektywy wymagają transponowania ich na grunt krajowego porządku prawnego. Zgodnie z art. 189 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej¹ (Traktatu WE), dyrektywa wiąże państwa, które są jej adresatem jedynie w zakresie celu w niej określonego, natomiast dobór metod oraz środków prawnych pozostawiony jest tymże państwom.

W związku z powyższym uprawniony wydaje się wniosek, że choć *expressis verbis* traktat nie odmawia dyrektywom cechy bezpośredniego zastosowania, to jednak przyznanie jej tylko rozporządzeniom przesądza *a contrario* o braku tej cechy w przypadku dyrektyw. Czy istnieją jednak sytuacje, kiedy jednostka będzie mogła powołać się bezpośrednio na prawa wynikające z dyrektywy?

* Mgr **Konrad Głębocki** – Katedra Prawnych Problemów Zarządzania, Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska.

¹ Traktat o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht) z 1992 r. zmieniając nazwę powstałej w 1957 r. Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej na Wspólnotę Europejską zmienił zarazem nazwę powołującego ją do życia Traktatu.

W głównej części artykułu autor podejmie próbę udzielenia odpowiedzi na to pytanie.

Od zagadnienia bezpośredniej skuteczności dyrektyw należy odróżnić sytuację, gdy jednostka występuje o odszkodowanie za szkody powstałe w wyniku zaniedbań państwa w zakresie adaptacji dyrektywy, nie domagając się przy tym realizacji prawa przysługującego jej na podstawie przepisów tejże dyrektywy. Zagadnienie to pozostanie poza zakresem tematycznym niniejszego artykułu. Warto jedynie podkreślić, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) w sposób nie budzący wątpliwości przyznał jednostce prawo domagania się takiego odszkodowania.

2. Pojęcie i zakres bezpośredniej skuteczności w prawie europejskim

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w pewnym zakresie w orzecznictwie ETS sposób rozumienia pojęcia „bezpośrednia skuteczność” nie jest jednolity.² Dodatkowy problem stanowi odróżnienie od bezpośredniej skuteczności traktatowego terminu „bezpośrednie zastosowanie”.³ Winter wskazał, że termin „bezpośrednie zastosowanie” został użyty w Traktacie, aby zaznaczyć brak konieczności inkorporowania rozporządzeń do krajowych systemów prawnych (można nawet stwierdzić, że taka inkorporacja jest zakazana).⁴ Co za tym idzie, każdy przepis rozporządzenia będzie miał bezpośrednie zastosowanie. Natomiast „bezpośrednia skuteczność”, zgodnie z orzecznictwem ETS, polega na tym, że jednostka może powołać się w sposób bezpośredni na przepisy dyrektyw, z których wyłaniają się w sposób dostateczny prawa dla jednostek, a dochodzenie tych praw przed sądami krajowymi jest dopuszczalne. Takie rozumienie terminu „bezpośredniej skuteczności” przeważa w literaturze oraz w orzecznictwie⁵ i tak należy rozumieć ten termin, gdy pojawi się w dalszej części

² Zob. S.Prechal, *Directives in European Community Law – a study of Directives and their enforcement in national courts*, Oxford 1995, s.260.

³ W języku angielskim bezpośrednia skuteczność określana jest jako „*direct effectiveness*”, a bezpośrednie zastosowanie jako „*direct applicability*”.

⁴ Zdanie Wintera przytoczone za S.Prechal, op.cit., s.261.

⁵ Takie rozumienie jedynie „przeważa”, bowiem zdarzają się przypadki nie potwierdzające takiego rozumienia. W jednym ze swoich orzeczeń ETS wyraził opinię, że bezpośrednia skuteczność przepisu powinna być rozpatrywana niezależnie od możliwości powołania się jednostki na przepisy nie implementowanej dyrektywy. Dało to asumpt do pojawienia się w niemieckiej literaturze prawniczej pojęcia „obiektywnej bezpośredniej skuteczności”, rozumianej jako zobowiązanie nałożone na władze krajowe do respektowania bezwarunkowych, dostatecznie jasnych i precyzyjnych przepisów nakładających obowiązki na administrację państwa członkowskiego, niezależnie od tego, czy przepisy te zawierają prawa przysługujące jednostkom. Zob. K.Lackhoff, H.Nyssens, *Direct effect of directives in triangular situations*, „*European Law Review*” vol. 23, October 1998.

artykułu. Zasadne wydaje się więc twierdzenie, że „każdy przepis każdego rozporządzenia ma bezpośrednie zastosowanie, ale nie każdy przepis każdego rozporządzenia ma bezpośrednią skuteczność rozumianą jako możliwość dochodzenia przed sądem krajowym praw przyznanych jednostkom”.⁶

Wśród źródeł prawa europejskiego jedynie rozporządzeniom, w związku z treścią art. 189 Traktatu WE, bez cienia wątpliwości przypisano bezpośrednie zastosowanie. Przy tym zaznacza się, że z samego charakteru prawnego rozporządzeń wynika, że mogą one zawierać przepisy bezpośrednio skuteczne.⁷ Przyznanie jednak przez Traktat waloru bezpośredniego zastosowania rozporządzeniom nie przesądza *a priori* o bezpośredniej skuteczności jego przepisów. Możliwość powołania się przez jednostkę na prawa wynikające z rozporządzenia także powinna być zweryfikowana przy zastosowaniu odpowiednich kryteriów.⁸ Natomiast bezpośrednia skuteczność przepisów samego Traktatu, decyzji oraz dyrektyw, ponieważ budziła wątpliwości, została przesądzona w drodze orzecznictwa przez ETS.

Sprawą, która miała zasadnicze znaczenie dla określenia bezpośredniej skuteczności przepisów traktatowych była sprawa *Van Gend en Los*.⁹ ETS orzekł, iż osoba fizyczna miała prawo powołania się na przepis artykułu 12 Traktatu WE, który wymaga od państw członkowskich, aby powstrzymały się od wprowadzania pomiędzy sobą nowych ceł importowych lub eksportowych, lub innych opłat mających podobny skutek. Osoba ta powołała się na przepis traktatowy w celu podważenia zasadności opłaty nałożonej w sposób sprzeczny z przytoczonym przepisem. Mimo że obowiązek wynikający z Traktatu był skierowany do państw oraz mimo iż rzecznik generalny Roemer stwierdził, że przepis jest zbyt złożony dla zastosowania przez sąd krajowy, ETS uznał jego bezpośrednią skuteczność.¹⁰

Z kolei dla bezpośredniej skuteczności decyzji duże znaczenie miało rozstrzygnięcie w sprawie *Grad*.¹¹ Skierowane do Trybunału pytanie dotyczyło możliwości powołania się przez jednostkę jednocześnie na decyzję stwierdzającą, że po wprowadzeniu VAT-u inne szczególne rodzaje podatków od sprzedaży w zakresie transportu powinny być zniesione oraz na dyrektywę wprowadzającą VAT. W uzasadnieniu do orzeczenia rozstrzygającego sprawę ETS stwierdził: „wprawdzie na mocy art. 189 Traktatu WE jedynie rozporządzenia mają

⁶ Takie twierdzenie znalazło się w opinii rzecznika generalnego Warnera w sprawie 131/79 *Santillo*, ECR 1980, 1585.

⁷ Por. J.Steiner, *Textbook on EEC Law*, London 1993, s.28.

⁸ Chodzi o takie kryteria odnoszące się do przepisów jak: precyzja, bezwarunkowość, brak swobody w doprecyzowaniu treści, brak konieczności wydania dodatkowych środków implementujących.

⁹ Sprawa *Van Gend en Los v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, nr 26 z 1962 r.

¹⁰ J.Steiner, *Enforcing EC Law*, London 1995, s.14.

¹¹ Sprawa *Grad v. Finanzamt Traunstein*, nr 9 z 1970 r.

*bezpośrednie zastosowanie i stąd z samego ich charakteru wynika zdolność zawierania przepisów bezpośrednio skutecznych, nie można mimo to wyciągać wniosku, że inne kategorie aktów prawnych wymienione w tym artykule nigdy nie mogą zawierać przepisów o podobnym znaczeniu”.*¹²

3. Podstawy bezpośredniej skuteczności dyrektyw

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że autorzy Traktatu nie zamierzali wyposażyć dyrektyw w bezpośrednią skuteczność.¹³ Biorąc za podstawę wykładnię językową treści art. 189 również trudno dojść do wniosku, aby dyrektywy taką skuteczność posiadały. Mimo to, ETS w swoim orzecznictwie wyraźnie potwierdził bezpośrednią skuteczność dyrektyw, choć spotkało się to na pewnym etapie ze sprzeciwem sądów wyższej instancji niektórych państw członkowskich.¹⁴

W trakcie kształtowania się zasady bezpośredniej skuteczności dyrektyw,¹⁵ powoływano się na różnego rodzaju argumenty zarówno prawne, jak i pozaprawne.

W ściśle prawnej argumentacji Trybunał nawiązywał m.in. do wiążącego charakteru dyrektyw. Np. w sprawie *Van Duyn*¹⁶ ETS stwierdził, że byłoby sprzeczne z wiążącym charakterem przypisanym dyrektywom w art. 189 wykluczenie *a priori* możliwości bezpośredniej skuteczności. Uznaje się jednak ten argument za chybiony, gdyż jest przecież całkowicie dopuszczalne, aby dany akt prawny w pełni obowiązywał pomiędzy państwami bez możliwości powoływania się na jego przepisy przez jednostki.¹⁷

Innym argumentem prawnym przytoczonym przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości była treść art. 177 Traktatu WE. Jest to przepis, który przyznaje ETS kompetencję w zakresie wydawania wstępnych orzeczeń m.in. co do ważności oraz wykładni aktów prawnych instytucji Wspólnoty.¹⁸ Ponieważ przepis ten w sposób oczywisty odnosi się do wszystkich kategorii aktów prawnych, w tym także dyrektyw, Trybunał uznał tę sytuację za argument na rzecz możliwości powoływania się przez jednostki bezpośrednio na przepis dyrektywy, gdyż właśnie skutkiem tego sąd krajowy może zwrócić się o wydanie

¹² Cyt. za J.Louis, *The community legal order*, European Commission, Brussels 1993, s.146.

¹³ Patrz T.G.Hartley, *The foundations of European Community Law*, Oxford 1994, s.210.

¹⁴ J.Steiner, *Textbook...*, op.cit., s.30-31 oraz S.Prechal, op.cit., s.255-256. Swój sprzeciw wyraził m.in. Conseil d'Etat, francuski odpowiednik polskiego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

¹⁵ Chociaż w literaturze przedmiotu używa się zazwyczaj jedynie ogólnego zwrotu „zasada bezpośredniej skuteczności” (np. J.Steiner, *Enforcing ...*, op.cit.), to jednak na podstawie orzecznictwa wydaje się możliwe i celowe wyodrębnienie zasady bezpośredniej skuteczności dyrektyw.

¹⁶ Sprawa 41/74, ECR 1974, 1337.

¹⁷ G.Hartley, op.cit., s.211.

¹⁸ Tamże, s.211-212.

orzeczenia wstępnego do ETS. Jednak i ten argument został poddany krytyce.¹⁹ Rozumowanie sądu zakłada bowiem, że wstępne orzeczenie może być wydane tylko w sytuacji przepisu bezpośrednio skutecznego. Nie jest to trafne założenie, bo jeśli przepis wspólnotowy został transponowany przez krajowy akt prawny, ważność i wykładnia tego ostatniego może być uzależniona od ważności i wykładni pierwszego. W konsekwencji sąd krajowy może wystąpić o orzeczenie wstępne co do ważności i wykładni przepisu wspólnotowego nie tylko w sytuacji, gdy jednostka powołuje się na przepis dyrektywy w celu realizacji praw z niej wynikających.

Kolejny argument na rzecz bezpośredniej skuteczności dyrektyw jest związany z tzw. zasadą dobrej wiary. Otóż państwo, które uchybiło swoim zobowiązaniom i mimo upływu terminu nie transponowało dyrektywy do krajowego porządku prawnego lub zrobiło to niewłaściwie, nie może pozbawiać jednostki możliwości powołania się bezpośrednio na przepis dyrektywy, ponieważ stanowiłoby to naruszenie powyższej zasady. Nikt nie może bowiem wyciągać korzyści z własnego uchybienia. Niewątpliwie jest to trafny argument, który wzmocnił zdecydowanie zasadę bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Zasada dobrej wiary została tutaj zaczerpnięta z niemieckiego systemu prawnego (*der Grundsatz von Treu und Glauben*), co spowodowało pewne wątpliwości. W sprawie *Moormann*²⁰ rzecznik generalny Darmon podniósł, że treść i zakres zasad prawa wspólnotowego nie mogą być wywodzone na podstawie zasad prawa krajowego.²¹ Uznając jednak słuszność samej koncepcji zakładającej, że państwo nie może powoływać się na własne uchybienie, Darmon wskazał, że można tę koncepcję oprzeć na artykule 5 Traktatu WE zobowiązującym państwa do poczynienia wszelkich koniecznych kroków w celu zapewnienia pełnego obowiązywania prawa europejskiego.²²

Z kolei argument poprawny, który pojawia się bardzo często w orzeczeniach ETS nawiązuje do użyteczności zasady bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Przyznanie jednostkom prawa do powoływania się na przepisy dyrektyw przed sądami krajowymi powoduje bowiem dodatkowy bodziec dla państw, aby wprowadzały dyrektywy w terminie i w sposób poprawny. Dzięki bezpośredniej skuteczności dyrektyw jednostki stają się „strażnikami” prawa europejskiego. Komisja Europejska, do której kompetencji należy czuwanie nad realizacją przez państwa ich zobowiązań wynikających z prawa europejskiego, może wychwycić

¹⁹ Tamże, s.212.

²⁰ Sprawa 190/87, ECR 1988, 4686.

²¹ Źródłem tego „alergicznego” nastawienia do korzystania z dorobku prawnego państw członkowskich, wywodzącego się przecież po części jeszcze z prawa rzymskiego, wydaje się być kurczowe trzymanie się zasady autonomii prawa europejskiego.

²² S.Prechal, op.cit., s.253.

jedynie niewielką liczbę uchybień.²³ Pomoc wspomnianych „strażników” w postaci osób fizycznych i prawnych z całej Wspólnoty jest nie do przecenienia w sytuacji ograniczonych możliwości Komisji.

Wydaje się, że kolejnym argumentem na rzecz bezpośredniej skuteczności dyrektyw może być odwołanie się do zasady równości wszystkich obywateli wobec prawa. Jeśli bowiem dyrektywa jest adresowana do wszystkich państw członkowskich, a niektóre z nich nie transponują jej w terminie, to powstanie sytuacja, w której możliwości dochodzenia praw przyznanych dyrektywą będą różne w poszczególnych krajach, w zależności od tego, jak dane państwo wywiązało się ze swoich obowiązków. Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wyrównuje te różnice. Jeśli bowiem państwo transponuje dyrektywę prawidłowo, jednostka skutecznie będzie dochodziła swych praw na podstawie prawa krajowego, jeśli natomiast państwo uczyni to wadliwie lub nie uczyni tego wcale, osoba prawna czy fizyczna będzie miała możliwość powołania się bezpośrednio na przepisy dyrektywy.

4. Warunki bezpośredniej skuteczności dyrektyw

Nie istnieje jednolity wzorzec zawierający zestaw warunków, którego zastosowanie do danego przypadku dawałoby odpowiedź na pytanie, czy konkretnemu przepisowi dyrektywy można przypisać bezpośrednią skuteczność. Jednak na podstawie zwłaszcza orzecznictwa ETS wydaje się możliwe przedstawienie w miarę pełnego zestawu warunków.

Niewątpliwie warunkiem *sine qua non* bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektyw jest niewłaściwe ich transponowanie przez państwo lub brak transponowania, mimo upływu wyznaczonego w tym celu terminu. Ponadto można wymienić następujące cechy przepisu dyrektywy, warunkujące bezpośrednią jego skuteczność:

- dostateczna klarowność i precyzja,
- bezwarunkowość,
- brak kompetencji po stronie państwa do dalszego doprecyzowania treści.

Dodatkowym warunkiem, który nie dotyczy ściśle samego przepisu, a tylko możliwości jego powołania jest to, aby stroną przeciwną w sprawie był podmiot publiczny lub *quasi-publiczny*.

W sprawie *Komisja przeciwko Belgii*²⁴ ETS zaznaczył co następuje: „*Tylko w ściśle określonych warunkach, w szczególności, jeśli państwo nie wydało aktów prawnych transponujących lub gdy wprowadzie takie akty zostały wydane, ale w sposób sprzeczny z dyrektywą, Trybunał uznaje prawo osób do powołania*

²³ T.G.Hartley, op.cit., s.213.

²⁴ Sprawa 102/79 *European Commission v. Belgium*, ECR 1980, 1473.

się na przepisy dyrektywy przeciwko państwu, które popełniło uchybienie”.²⁵ Taki wstępny warunek bezpośredniego odwołania się do przepisów dyrektywy przez osobę nie powinien budzić wątpliwości. Jeśli bowiem dyrektywa została adaptowana prawidłowo, wystarczające będzie powołanie się na akt prawa krajowego.

Na tle przytoczonego powyżej fragmentu uzasadnienia ETS powstaje wątpliwość, czy również przed upływem terminu wyznaczonego państwu na adaptację dyrektywy, jej przepisy mogą być bezpośrednio skuteczne. W sprawie *Ratti*²⁶ Trybunał w sposób jednoznaczny odniósł się do tej kwestii. Sprawa dotyczyła włoskiego przedsiębiorcy handlującego rozpuszczalnikami i farbami, który zdecydował się pakować i oznaczać swoje towary zgodnie z wydanymi w tym zakresie dwiema dyrektywami. W tym względzie obowiązywała jednak także włoska ustawa z 1963 r. odnosząca się do obydwu towarów, w niektórych kwestiach bardziej łagodna niż dyrektywy, w innych zaś bardziej restrykcyjna. Po wprowadzeniu towarów na rynek prokurator wystąpił przeciwko przedsiębiorcy powołując się na ustawę włoską. W tym czasie termin do adaptacji pierwszej dyrektywy już minął, natomiast drugiej jeszcze nie. Sąd w Mediolanie, przed którym został wytoczony akt oskarżenia, zawiesił postępowanie i zwrócił się do ETS o określenie, czy stosowne przepisy dyrektyw są bezpośrednio skuteczne i w związku z tym, czy przedsiębiorca broniący się przed zarzutami prokuratora mógł się na nie bezpośrednio powołać. Trybunał potwierdził, że dyrektywa może być bezpośrednio skuteczna tylko w przypadku, gdy termin jej implementacji już minął. Stąd pierwsza dyrektywa mogła być uznana za bezpośrednio skuteczną, druga zaś – nie. W efekcie prawo wspólnotowe dało przedsiębiorcy możliwości obrony przed zarzutami dotyczącymi tylko rozpuszczalników, pozbawiając go natomiast możliwości obrony w przypadku farb.

Wymóg dostatecznej klarowności i precyzji dotyczy brzmienia językowego danego przepisu. Istnienie takiego warunku nie przesądza jednak o niemożliwości przypisania bezpośredniej skuteczności także przepisom dwuznacznym czy niejasnym. Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy wątpliwości będą „usuwalne” w drodze wykładni sądu lub ETS. W innych wypadkach, szczególnie gdy niejasne terminy dają administracji lub ustawodawcy pole do swobodnego doprecyzowania treści przepisu, jego określenie jako bezpośrednio skutecznego będzie niemożliwe.²⁷

Sformułowanie przepisów dyrektywy w sposób warunkowy stanowi w zasadzie przeszkodę dla ich bezpośredniej skuteczności. W tym względzie może chodzić o warunek faktyczny zawarty w przepisie dyrektywy lub też o sytuację, gdy

²⁵ Fragment uzasadnienia przytoczony za: J.Louis, op.cit.

²⁶ Sprawa 148/78, ECR 1979, 1629.

²⁷ S.Prechal, op.cit., s.282.

zastosowanie przepisu jest uwarunkowane przyjęciem pewnych dalszych środków implementujących. Przykładem warunku faktycznego jest nakaz traktowania niektórych usług nie objętych podatkiem VAT jako podlegających podatkowi, jeśli nie objęcie podatkiem tych usług prowadziłoby do znaczącego naruszenia zasad konkurencji.²⁸ Według rzecznika generalnego Mischo przepis ten daje możliwość swobodnego uznania, dlatego też nie można przyznać mu bezpośredniej skuteczności. Trybunał wyraził odmienny pogląd uznając, że choć zastosowanie tego przepisu pociąga za sobą ocenę warunków ekonomicznych, to jednak tego typu ocena nie jest wyłączona spod władzy sędziowskiej. Z kolei konieczność ustanowienia funduszu świadczeń na wypadek niewypłacalności pracodawcy na skutek dodatkowych środków implementacyjnych stanowi warunek, który blokuje bezpośrednią skuteczność innych przepisów tej samej dyrektywy.²⁹ Nie jest to jednak warunek, który wykluczałaby całkowicie bezpośrednią skuteczność – np. w momencie ustanowienia funduszu warunek odpadnie i niektóre przepisy dyrektywy mogą stać się bezpośrednio skuteczne.³⁰

Jeśli przepis daje możliwość swobodnego doprecyzowania jego treści, stanowi to przeszkodę dla jego bezpośredniej skuteczności. Przykładem może być sprawa *Van Duyn*.³¹ Obywatelka Holandii przybyła do Wielkiej Brytanii w celu podjęcia pracy w Kościele Scjentologicznym. Organizacja ta została oficjalnie uznana przez rząd brytyjski jako społecznie szkodliwa (choć działalność samego Kościoła nie została objęta żadnymi restrykcjami prawnymi). Pani Van Duyn odmówiono zatem prawa wjazdu, a ta z kolei zaskarżyła tę decyzję, powołując się na dyrektywę nr 64/221 Rady UE. Problem polegał na tym, że dyrektywa zezwalała państwom członkowskim na wydanie środków implementujących, ograniczających możliwość wjazdu obywatelom innych państw Wspólnoty ze względu na politykę wewnętrzną³² danego państwa. Jednocześnie dyrektywa nie określała stopnia swobody państw, pozostawiając im w tym zakresie wolną rękę, a wskazywała jedynie, że te ograniczenia powinny nawiązywać do tradycji kulturalnej, społecznej lub politycznej danego państwa. Taka swoboda państw mogłaby spowodować niemożliwość powołania się przez jednostkę na przepisy dyrektywy, gdyby nie fakt, że dyrektywa zawierała również inny przepis. Stanowił on, że państwa mogą wprowadzać jedynie ograniczenia, które nawiązują do osobistego zachowania się jednostek. Ten ostatni przepis pozostawił już na tyle mały

²⁸ Taki nakaz sformułowany jest w art. 4 szóstej dyrektywy dotyczącej podatku VAT.

²⁹ Chodzi o dyrektywę 80/987 traktującą o ochronie pracowników w razie niewypłacalności pracodawcy.

³⁰ S.Prechal, op.cit., s.282-283.

³¹ Sprawa 41/74 *Van Duyn v. Home Office*, ECR 1974, 1337.

³² W języku angielskim użyto zwrotu „public policy”.

margines swobodnego doprecyzowania treści, że ETS uznał jego bezpośrednią skuteczność.

W świetle orzecznictwa ETS nieodzownym warunkiem bezpośredniej skuteczności przepisu dyrektywy jest to, aby w danej sprawie stroną przeciwną było państwo lub inny podmiot publiczny (wertykalna bezpośrednia skuteczność). Ten warunek związany jest z szerszym problemem bezpośredniej skuteczności horyzontalnej, rozumianej jako możliwość skutecznego powołania się przez jednostkę na dany przepis dyrektywy w sprawie przeciwko innej jednostce,³³ stąd w dalszej części artykułu zagadnieniu temu autor poświęci więcej uwagi.

5. Horyzontalna bezpośrednia skuteczność dyrektyw

Zasadnicze znaczenie dla kwestii horyzontalnej bezpośredniej skuteczności dyrektyw miała sprawa *Marshall*.³⁴ Panna Marshall była zatrudniona w publicznej służbie zdrowia przez czternaście lat. W 1980 r. została zwolniona w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego. Na podstawie pisemnego regulaminu zakładu opieki zdrowotnej, kobiety przechodziły na emeryturę w wieku 60 lat, mężczyźni natomiast w wieku 65 lat. Zgodnie z ustawodawstwem krajowym, w tym wieku istotnie nabywano praw emerytalnych, ale nie przesądzało to o obowiązku przechodzenia wówczas na emeryturę. Choć ustawa z 1975 r. dotycząca dyskryminacji ze względu na płeć wyłączała sprawy emerytalne ze swego zakresu, panna Marshall wysunęła przed sądem zarzut, że jej zwolnienie naruszało przepisy Dyrektywy Równego Traktowania z 1976 r. Kiedy sprawa trafiła do sądu apelacyjnego, ten zwrócił się do ETS z zapytaniem, czy powódka mogła powołać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy, mimo niezgodności tego aktu prawnego z wymienioną wyżej ustawą krajową.

Zarówno rzecznik generalny, jak i ETS w swoich rozważaniach w sprawie *Marshall* poruszyli kwestię horyzontalnej bezpośredniej skuteczności,³⁵ zajmując w tej kwestii stanowisko negatywne. Rzecznik generalny Slynn wysunął dwa argumenty³⁶ - po pierwsze, że przyznanie jednostce prawa do powoływania się bezpośrednio na przepisy dyrektyw w sprawach przeciwko innym jednostkom zatarłoby różnicę pomiędzy rozporządzeniami i dyrektywami. Po drugie, brak obowiązku publikacji dyrektyw w „*Dzienniku Urzędowym WE*” nie daje, w związku z zasadą pewności prawa, możliwości nałożenia obowiązku na

³³ S.Prechal, op.cit., s.295.

³⁴ Sprawa 152/84 *Marshall v. Southampton & South-West Hampshire Area Health Authority*, ECR 1986, 723.

³⁵ Szerzej na ten temat patrz: S.Prechal, op.cit., s.295 i nast.

³⁶ Na temat argumentów związanych z horyzontalną bezpośrednią skutecznością zob. P.Craig, *Directives: direct effect, indirect effect and the construction of national legislation*, „*European Law Review*”, vol. 22, December 1997.

jednostkę. Natomiast ETS odwołał się do brzmienia przepisów traktatowych wskazując, że wiążący charakter dyrektyw odnosi się jedynie do państw, które są ich wyłącznymi adresatami.³⁷ Przyjęcie Traktatu z Maastricht spowodowało, że jeden z powyższych argumentów odpadł, mianowicie został wprowadzony obowiązek publikacji wszystkich dyrektyw. Nie zmieniło to jednak stanu rzeczy, gdyż horyzontalna bezpośrednia skuteczność nadal nie jest uznawana przez Trybunał jako dopuszczalna.³⁸ Mimo więc, że ETS wykorzystuje niemal każdą okazję do zwiększenia znaczenia prawa europejskiego w stosunku do krajowych systemów prawnych, w tym wypadku, jak wynika z powyższego, okazał dużą wstrzeźliwość.

Chociaż w uzasadnieniu w sprawie *Marshall* Trybunał rozwinął szerzej kwestię horyzontalnej bezpośredniej skuteczności, samo rozstrzygnięcie zostało ostatecznie oparte o zasadę wertykalnej bezpośredniej skuteczności. Stąd sprawa została zakończona po myśli panny Marshall. Stało się to możliwe dzięki bardzo szerokiemu, niemal do granic możliwości (czy nawet z przekroczeniem tych granic) określeniu, kim jest adresat dyrektywy. W tym kontekście warto przytoczyć zdanie rzecznika generalnego, które przygotowało grunt dla rozstrzygnięcia Trybunału: „*Określenie znaczenia terminu państwo w krajowym systemie prawnym powinno pozostać w gestii sądów krajowych. Jakkolwiek (...) w zakresie prawa wspólnotowego, kiedy pojawia się kwestia indywidualnego powołania się przez jednostkę na przepis dyrektywy w sprawie przeciwko państwu uważam, że pojęcie 'państwa' powinno być ujmowane szeroko, jako zawierające wszystkie organy państwa. Odrzuciłbym zatem argument przedstawiony Trybunałowi, że powinno się rozróżnić pomiędzy państwem jako pracodawcą, a państwem w ramach jego innych kompetencji. Dla celów rozstrzygnięcia państwo powinno być traktowane jako niepodzielne, bez względu na to, o jaką jego działalność chodzi*”.³⁹

W orzecznictwie Trybunału pojęcie państwa dla celów horyzontalnej bezpośredniej skuteczności rozszerzono nie tylko na całą administrację publiczną, w tym także samorządową we wszystkich wymiarach jej działalności, lecz także na podmioty zależne, jak np. spółki, których większość udziałów lub akcji należy do skarbu państwa.

Jedną z przytoczonych powyżej podstaw bezpośredniej skuteczności jest to, aby państwo nie mogło powoływać się przed jednostką na własne zaniedbania w zakresie adaptacji dyrektyw. Szerokie ujęcie terminu „państwo” rodzi pytanie, jaka jest odpowiedzialność podmiotów mieszczących się w tym ujęciu za

³⁷ P.Craig, G.de Burca, *EC Law – text, cases and materials*, Oxford 1995, s.182.

³⁸ Pojawiają się jednak ostatnio orzeczenia ETS, które w sposób pośredni wpływają na powstanie wątpliwości, co do zasadności takiego twierdzenia. Zob. *Editorial. The incidental effect of directives*, „*European Law Review*” vol. 24, February 1999.

³⁹ Cytat przytoczony za P.Craig, G.de Burca, op.cit., s.185.

niedostosowanie przepisów wewnętrznych. Otóż według ETS, przy bezpośredniej skuteczności nie chodzi o przysporzenie prawnego argumentu jednostkom wnoszącym sprawę do sądu krajowego, ale o to, że organy państwa, nawet te odległe od odpowiedzialności za implementację dyrektyw, mają obowiązek stosować przepisy tych dyrektyw w praktyce.⁴⁰

6. Podsumowanie

Wertykalna bezpośrednia skuteczność dyrektyw jest już dzisiaj jedną z zasad prawa europejskiego. Stało się tak dzięki orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który wykazał się w tej kwestii dużą konsekwencją. Najmocniejsze argumenty powołane przez Trybunał, przemawiające za bezpośrednią skutecznością dyrektyw, to jednak argumenty pozaprawne. Wydaje się, że najistotniejszą rolę odegrało tu dążenie ETS do jak najsilniejszego zmobilizowania państw członkowskich, aby implementowały dyrektywy w sposób terminowy i prawidłowy.

Kwestia horyzontalnej bezpośredniej skuteczności nadal pozostaje otwarta i trudno powiedzieć, czy Europejski Trybunał Sprawiedliwości ostatecznie przekroczy próg, który sam postawił w swoim orzecznictwie. Natomiast przypisanie dyrektywom bezpośredniej skuteczności zdecydowanie podnosi ich znaczenie prawne. Można sformułować wniosek, że dzięki temu ranga dyrektyw zbliżyła się obecnie do rangi rozporządzeń.

⁴⁰ Tamże, s.185.