# Spis treści

1. Natura prawna Unii Europejskiej (pierwszeństwo prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego, struktura instytucjonalna, możliwość bezpośredniego stosowania prawa unijnego): 2

Sprawa van Gend & Loos 2

Sprawa Costa przeciwko ENEL 4

2. Umowy międzynarodowe, którą stroną jest Unia Europejska – istota, procedura zawierania umów, rola instytucji Unii Europejskiej, zakres kompetencji do zawierania umów. 6

3. Bezpośrednie stosowanie dyrektywy – warunki, okoliczności, pozycja prawna jednostki, skutek bezpośredni wertykalny, skutek bezpośredni horyzontalny, zakaz dyskryminacji. 7

Kiedy przepisy dyrektywy są bezpośrednio skuteczne? 7

Na jakich zasadach prawo wspólnotowe obowiązuje w państwach członkowskich? 7

Co to jest dyrektywa? 7

Jakie są warunki bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy? 8

Jak korzystać z bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy? 9

4. Specjalna procedura ustawodawcza – istota, rodzaje, pozycja Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, decyzje w sprawie budżetu, klauzule pomostowe, procedura zgody. 12

5. Akty delegowane – instytucja upoważniająca, instytucja przyjmująca, cel aktu, instytucja odpowiedzialna za zmiany. 14

6. Akty wykonawcze – organ przyjmujący akt wykonawczy, cel aktu wykonawczego. 14

7. Orzeczenia w trybie prejudycjalnym – istota, procedura, zakres 15

8. Osobowość prawna Unii Europejskiej. 17

9. Europejski Bank Centralny – siedziba, członkowie, niezależność Europejskiego Banku Centralnego, funkcja kreacyjna pieniądza, odpowiedzialność za stabilność waluty euro. 18

Czym zajmuje się EBC? 18

Skład 18

W jaki sposób działa EBC? 18

10. Białe księgi i zielone księgi – istota, zakres przedmiotowy, instytucje uprawnione do wydawania. 19

Biała księga 19

Zielona księga 19

11. Frakcje polityczne w Parlamencie Europejskim – zależność pomiędzy partią krajową a europejską, wpływ partii na nominację przewodniczącego Komisji Europejskiej, Polacy w partiach europejskich. 19

12. Zwykła procedura ustawodawcza – istota, procedura, instytucje uczestniczące. 19

13. Rola organów doradczych Unii Europejskiej w procesie legislacyjnym. 20

Trójkąt instytucjonalny 20

Przestrzeganie prawa 21

Inne instytucje i organy UE 21

14. Procedura w sprawie naruszenia traktatów- uprawnienie do wniesienia wniosku, rodzaje sankcji dla państwa członkowskiego. 22

Etapy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego 22

Szybkie rozwiązanie problemu 22

Postępowanie formalne ....22
Niewykonanie orzeczenia Trybunału ....23
Sankcje finansowe ....23
Publikacja decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ....23
Unijna procedura monitorowania praworządności ....23
15. Sprawy o odszkodowanie – kto jest uprawniony do wniesienie wniosku, przesłanki szkody niezbędne do skuteczności roszczenia. ....27
16. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego na przykładzie spraw: ....27
Van Gend & Loos; ....27
Van Dyun; ....32
Jean Reyners; ....37
Van Binsbergen; ....37
Swoboda świadczenia usług w UE ....37
Francovich i Bonifaci; ....38
Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za złamanie prawa wspólnotowego ....38
Kobler przeciwko Austrii ....39

Na zawody II stopnia obowiązują zagadnienia z I stopnia, a ponadto:

## 1. Natura prawna Unii Europejskiej (pierwszeństwo prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego, struktura instytucjonalna, możliwość bezpośredniego stosowania prawa unijnego):

# Sprawa van Gend & Loos

Orzeczenie nr 26/62 Trybunału Sprawiedliwości z 5 lutego 1963 r. wydane w **trybie prejudycjalnym** na wniosek holenderskiego sądu administracyjnego, orzekającego w sporze pomiędzy spółką NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos a holenderską administracją celną.

Stan faktyczny
Przedsiębiorstwo Van Gend & Loos dokonało importu pewnej ilości substancji chemicznej (formaldehydu) z Niemiec na terytorium Holandii. Poprzez zmianę klasyfikacji substancji, została ona obciążona przez holenderskie służby celne podwyższoną opłatą. Spółka uiściła opłatę, zdecydowała się jednak na dochodzenie jej zwrotu. Przed sądem powołała się na sprzeczność krajowych przepisów celnych z art. 12 Traktatu EWG (obecnie art. 34 i 35 TFUE): "Państwa Członkowskie powstrzymują się we wzajemnych stosunkach handlowych od wprowadzania nowych ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym oraz od podwyżek takich ceł i opłat między nimi obowiązujących."
Sąd rozpatrujący sprawę zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o rozstrzygnięcie, czy podmiotom prawa przysługują na podstawie art. 12 uprawnienia podlegające ochronie sądowej. Innymi słowy, pytanie dotyczyło kwestii bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego przez sądy krajowe i możliwości ochrony sądowej praw indywidualnych powstałych z mocy tego prawa.

Treść wyroku

Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele.

Prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może być również źródłem uprawnień dla tych jednostek.

Uprawnienia nie muszą być nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również na skutek zobowiązań, które Traktat nakłada w ściśle określony sposób na jednostki, państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe.

Trybunał dla uzasadnienia swojego stanowiska odwołał się do celu Traktatu EWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, wpływającego na sytuację zarówno państw, jak i ich mieszkańców; a także do preambuły Traktatu, która odnosi się nie tylko do rządów, ale do narodów i obywateli. Ponadto Trybunał ustalił zasady określania, kiedy dany artykuł może być bezpośrednio stosowany. Należy wziąć pod uwagę, czy ustanawia on jasną i bezwarunkową normę; czy nakłada na określone podmioty obowiązek podjęcia lub zaniechania działania; wreszcie czy może nadawać się do stosowania bez konieczności wprowadzania (przez ustawodawcę krajowego lub wspólnotowego) dodatkowych środków. Przepis należy interpretować zgodnie z duchem, systematyką i brzmieniem Traktatu.

Komentarz

Orzeczenie miało fundamentalne znaczenie dla ustanowienia zasady bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego. Rozszerzyło ono ochronę praw jednostek, które zyskały możliwość powołania się na normy prawa wspólnotowego przed sądami krajowymi. Trybunał podkreślił także specyfikę porządku prawnego Wspólnoty, wskazując na jego autonomiczny charakter. Wskazuje się także, że orzeczenie miało wpływ na kształtowanie zasady bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego, która umożliwia oparcie rozstrzygnięcia sprawy przez sąd krajowy w oparciu o przepis wspólnotowy.

Rozstrzygnięcie stanowi przykład wkładu Trybunału w tworzenie prawa wspólnotowego. Zasada ta nie została zapisana w akcie prawa pierwotnego, jednakże przeniknęła do podstaw porządku prawnego Wspólnoty.

**Opinia o wyroku**

Z perspektywy czasu nie ma żadnej wątpliwości, że tym wyrokiem ETS nie tylko rozpoczął proces transformacji prawa europejskiego, ale przede wszystkim zaproponował konstytucyjny język mówienia o tym prawie jako elemencie „nowego porządku prawnego, którego podmiotami są nie tylko państwa, ale także ich obywatele". Największą siłą i aktualnym przesłaniem „filozofii Van Gend" jest to, że prawo europejskie nie jest tylko rzemiosłem wyznaczonym znajomością kazuistyczną prawa podatkowego, zamówień publicznych etc. To refleksja nad aksjologicznym wymiarem integracji i fundamentalnym, a niedocenianym w Polsce zjawiskiem rozwijania prawa przez orzecznictwo i w prawie dostrzegania alternatywy wobec procesu politycznego.

**Kto jest moim sędzią?**

W Van Gend ETS dokonał odwrócenia domniemania powszechnie obowiązującego w prawie międzynarodowym, zgodnie z którym zmiany w sferze prawnej podmiotów prywatnych są uzależnione od krajowej regulacji prawnej. Specyfika prawa europejskiego nie polega tylko na istnieniu bezpośredniego skutku, ale na uznaniu, że stanowi on podstawową charakterystykę tego prawa, jest regułą, a nie wyjątkiem. Uznanie bezpośredniego skutku było pierwszym krokiem na drodze do konstytucjonalizacji traktatów i uczynienia z nich aktów prawnych dostępnych podmiotom prywatnym w postępowaniu przed sądami krajowymi na wzór krajowych konstytucji. Prawo unijne rozpoczęło bezpośrednią penetrację prawa krajowego poprzez procedurę prejudycjalną i jednostkę wyzwoloną spod ograniczeń prawa krajowego. Z jednej strony sąd krajowy jest winien nadal posłuszeństwo swojemu prawu, ale z drugiej „filozofia Van Gend" proponuje konkurencyjny punkt odniesienia i lojalności. Opiera się ona na założeniu, że nakaz posłuszeństwa dotyczy wprost także prawa unijnego bez konieczności pośrednictwa pozostałych instytucji i prawa krajowego. Sąd krajowy zostaje więc w sposób bezpośredni zaangażowany do służby prawu unijnemu i czujnej, kontestującej rzeczywistość prawną, jednostce. Bez dostępnego forum sądowego potencjalna energia zawarta w „filozofii Van Gend" nie zostałaby uwolniona, skoro „aspekt uprawnienia" pozostałby jedynie w sferze hasła, a jednostka nadal „w cieniu państwa". Europejski system kontroli prawnej ma w efekcie charakter dualistyczny. Z jednej strony „publiczny" (rola instytucji, w tym ETS i państw), a z drugiej „prywatny" (aktywna rola samych zainteresowanych). Za prawami idą procedury dla zapewnienia ich skuteczności i przekonanie, że to „ja jako podmiot uprawniony" decyduję o sobie także na etapie egzekucji. W tym sensie „filozofia Van Gend" włącza sądy krajowe w proces stosowania i interpretacji prawa europejskiego i,

w konsekwencji, czyni z tych sądów podstawowy zwornik „nowego porządku prawnego".W sercu „filozofii Van Gend" jest założenie, że upoważniony, przezorny i czujny podmiot walczy o swój status. Wyeksponowanie jednostki stanowi cechę wyróżniającą prawo unijne na długo przed formalnym wprowadzeniem instytucji obywatelstwa. Jednostka przestaje być obserwatorem i przechodzi w kierunku jednostki uczestnika.

**Obywatel**

Jednostka uczestnik polega na swojej własnej aktywności i zdolności oceny, a nie jest już uzależniona od dobrej woli podmiotów trzecich, które mogą, ale wcale nie muszą, działać w jej imieniu. Dzięki bezpośredniemu skutkowi prawa unijnego i jego internalizacji w krajowych porządkach prawnych, następuje nowe rozłożenie akcentów. Obowiązki państw przestają mieć jedynie wymiar publiczno-prawny, ale nabierają charakteru prywatno-prawnego, prowadząc do powstania indywidualnych praw po stronie jednostek. Pomiędzy jednostką a siłami prointegracyjnymi dochodzi do zawarcia szczególnego sojuszu. Jednostka bierze udział w procesie negatywnej integracji i występuje jako katalizator wobec pozytywnej integracji, skoro jej działania wymuszają na państwach zmianę w prawie i sposobie myślenia. Bezpośredni skutek jest instrumentem niezależnym od państw, bo jednostka jest w stanie egzekwować swoje prawa wbrew państwom. Na dłuższą metę w interesie państw jest raczej działanie dostosowujące się, a nie obstrukcyjne. Wobec uprawnionej jednostki obstrukcja nie może osiągać swoich celów, ponieważ sfera prawa została wyjęta z rąk państw i polityków. Prawidłowa analiza „filozofii Van Gend" powinna stawiać więc nie tylko pytanie, co prawo unijne może zrobić dla jednostki, ale także, co jednostka może zrobić dla prawa europejskiego. Jednostka wraz ze swoimi prawami występuje wobec prawa europejskiego jako szczególna siła legitymizująca to prawo. Unia zaś ma uzasadnione oczekiwanie, że obywatel dzięki niej uprawniony będzie wykazywać większą lojalność wobec nowego, konkurencyjnego wobec państw źródła praw podmiotowych.

**Czy politycy kończą...**

Filozofia „Van Gend en Loos" rekonstruuje traktat jako szczególnego rodzaju pakt zawarty pomiędzy narodami Europy a nie jedynie jako umowę międzynarodową pomiędzy suwerennymi państwami. Odwołanie się do praw podmiotowych, które stanowią element dziedzictwa prawnego jednostek, podkreśla, że państwa nie są w stanie w sposób kompletny kontrolować rzeczywistego kształtu stosunku prawnego zawiązanego pomiędzy jednostką a Unią. Państwa występują w roli decydentów na początku procesu, ale na dalszym etapie kluczowe znaczenie odgrywa autonomiczna interpretacja tej zawartości przez ETS i innych aktorów. Gdy politycy kończą swoją podróż i składają podpisy pod traktatem, podróż sędziów dopiero się rozpoczyna. To w tym sensie prawo europejskie to nie tylko teksty, ale w równym stopniu działania aktorów. Jest oczywiste, że wraz z upływem czasu wymianą pokoleniową w ETS i ewolucją prawa europejskiego zmianie ulega „kultura wewnętrzna" sądu, jego dynamika i sposób postrzegania swojej funkcji w procesach integracyjnych. W procesie nieubłaganej zmiany „Van Gend" jest dla prawa europejskiego szczególną „kotwicą systemową". „Van Gend" jest zbiorową pamięcią sądu. Wyraża jego wartości i ideały, które przesądzają o jego tożsamości. „Wspólnota prawa", godnościowa wizja jednostki i dobrego sądu, który tę jednostkę chroni przed dowolnością państwa, to elementy tej ponadnarodowej tradycji, której ETS musi być wierny niezależnie od czasu i momentu integracji. Sędziowie, którzy w 1963 r. rozstrzygali sprawę Van Gend en Loos nie byli kazuistami, zaaferowanymi tym co tu i teraz, ale kierowali się wizją europejskiego porządku prawnego i ideałem Europy wolnej od konfliktów, w której prawo jest autonomiczną siłą rządzącą relacjami pomiędzy państwami i ich obywatelami. Rozumieli, że „nowy porządek prawny" musi być szczególnym aliansem sądów, prawa i obywateli. Analizując prawo europejskie, zawsze wracamy do, i krążymy wokół, ducha Van Gend en Loos. Aby rozumieć dzisiejsze problemy, przezwyciężyć zwątpienie w sens i kierunek integracji, należy nauczyć się odkrywać i wracać do starych precedensów konstytucyjnych, rekonstruujących traktat jako konstytucyjny pakt pomiędzy państwami i narodami Europy, pakt, którego logika nie jest dyktowana przez oportunizm chwili, perspektywę najbliższych wyborów i urnę, ale odnawia się poprzez przywiązanie do różnorodnej i otwartej Europy. W tym pakcie ukryta jest „prawdziwa idea Europy".

Tomasz Tadeusz Koncewicz – profesor prawa w Katedrze Prawa Europejskiego i Komparatystyki Prawniczej UG, adwokat.

# Sprawa Costa przeciwko ENEL

Pierwszeństwo prawa wspólnotowego

W 1963 r. Włochy dokonały nacjonalizacji w zakresie wytwarzania i dystrybucji energii elektrycznej. Utworzono organizację Ente Nationale Energia Elettrica (ENEL), na którą przeniesiono aktywa przedsiębiorstw działających na rynku energii elektrycznej.

Adwokat Flaminio Costa - odbiorca energii elektrycznej - był jednocześnie wspólnikiem jednej ze znacjonalizowanych spółek. W sporze sądowym z ENEL, dotyczącym opłat F. Costy za prąd, ten ostatni podniósł zarzut, że ustawa nacjonalizacyjna narusza przepisy Traktatu o EWG. W związku z tym sąd włoski zwrócił się do ETS z pytaniem w trybie prejudycjalnym.

Rząd włoski oświadczył, że pytanie w tej sprawie było niedopuszczalne, gdyż sąd narodowy powinien stosować prawo krajowe.

**Wyrok ETS** w sprawie Costa przeciwko ENEL brzmiał następująco:

1. **Poprzez włączenie do wspólnotowego porządku prawnego wynikających z Traktatu praw i obowiązków, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z istotą Wspólnoty.**
2. **Stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty.**

Trybunał wytłumaczył przy tym, że w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych **Traktat ustawnawiający EWG** (obecnie nazywa się on Traktatem o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej) **stworzył własny porządek prawny, który został włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez ich sądy**.

Ponieważ państwa członkowskie przeniosły na Wspólnotę część praw zwierzchnich, prawo wspólnotowe tworzy autonomiczne - niezależne od krajowych systemów prawnych - źródło prawa. Wypływa zeń wiążące dla państw członkowskich jak i ich obywateli prawo wspólnotowe.

Z włączenia prawa wspólnotowego w porządki prawne poszczególnych państw członkowskich oraz z brzmienia i ducha Traktatu wynika, zdaniem Trybunału, **zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed wszystkimi wewnątrzkrajowymi przepisami prawnymi.**

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 wydany w trybie prejudycjalnym w sprawie 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. (CELEX: 61964J0006) wprowadził zasadę, że prawo wywodzące się z Traktatu nie może być podważone przez ustawy krajowe. Przekazanie zaś krajowych praw i zobowiązań do systemu prawnego Wspólnot niesie za sobą trwałe ograniczenie suwerennych praw państw członkowskich, którego żaden późniejszy, jednostronny akt prawny, rozbieżny z ujęciem prawa Wspólnot, nie może podważyć (zob. zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego).

Trybunał Sprawiedliwości zmienił także koncepcję odnośnie umiejscowienia wspólnotowego porządku prawnego. Rok wcześniej w sprawie Van Gend & Loos stwierdził, że stanowi ono część prawa międzynarodowego:

> [...] Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym [...]

W sprawie Costa vs. E.N.E.L. zaś klasyfikuje je jako osobny porządek prawny:

> [...] w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich po jego wejściu w życie i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych.

## 2. Umowy międzynarodowe, którą stroną jest Unia Europejska – istota, procedura zawierania umów, rola instytucji Unii Europejskiej, zakres kompetencji do zawierania umów.

STRESZCZENIE DOKUMENTÓW:

Artykuł 3, 4, 207, 216 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) - główny akt prawa pierwotnego Unii Europejskiej (obok Traktatu o Unii Europejskiej). Stanowi część dorobku prawnego Unii od 2009 roku, kiedy to wszedł w życie traktat z Lizbony. Wcześniej funkcjonował pod nazwą Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (1958–1993) oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (1993–2009).

JAKIE SĄ CELE TYCH ARTYKUŁÓW?

Ustanawiają one uprawnienia UE do negocjowania i zawierania umów międzynarodowych, a także jej wyłączne lub dzielone kompetencje do zawierania takich umów.

KLUCZOWE ZAGADNIENIA

Umowy międzynarodowe (konwencje, traktaty)

- Międzynarodowe konwencje i umowy stanowią, razem z aktami jednostronnymi (tzn. rozporządzeniami, dyrektywami, decyzjami, opiniami i zaleceniami), akty prawa wtórnego UE.
- Są one traktatami w ramach międzynarodowego prawa publicznego i tworzą prawa i obowiązki dla stron umowy.
- W przeciwieństwie do aktów jednostronnych konwencje i umowy nie są wynikiem procedury prawodawczej albo samej woli instytucji.
- Artykuł 216 TFUE przywołuje przypadki, w których UE jest upoważniona do zawierania takich umów.
- Po zakończeniu negocjacji i podpisaniu umowy, zależnie od jej przedmiotu, może się pojawić potrzeba jej ratyfikacji na drodze prawodawstwa wtórnego.
- Umowy międzynarodowe muszą być stosowane w całej UE. Ich znaczenie jest wyższe od znaczenia aktów jednostronnych prawa wtórnego, które muszą więc być zgodne z umowami międzynarodowymi.
- Ponadto artykuł 207 TFUE reguluje politykę handlową UE — kluczową zewnętrzną kompetencję UE i centralny element relacji UE z resztą świata.

Kompetencje zewnętrzne UE

- UE posiada osobowość prawną, jest więc podmiotem prawa międzynarodowego, który w swoim własnym imieniu może negocjować i zawierać umowy międzynarodowe, tj. posiada kompetencje (lub uprawnienia) w tym obszarze nadane jej na mocy traktatów.
- Jeśli przedmiot umowy nie podlega wyłącznym kompetencjom UE, kraje UE zobowiązane są także do podpisania takiej umowy. Taki rodzaj umowy nazywany jest „umową mieszaną”.

Kompetencje wyłączne i dzielone

- Podział kompetencji między UE i kraje UE dotyczy również płaszczyzny międzynarodowej. Kiedy UE prowadzi negocjacje i zawiera umowę międzynarodową, ma kompetencje wyłączne albo dzielone z krajami UE.
- W przypadku kompetencji wyłącznych UE samodzielnie może prowadzić negocjacje i zawrzeć umowę. Dziedziny, w których UE ma wyłączne kompetencje w zakresie zawierania umów międzynarodowych, w tym umów handlowych, uściślone zostały w art. 3 TFUE.
- W przypadkach, w których UE ma kompetencje dzielone z krajami UE, umowa zawarta zostaje jednocześnie przez UE i kraje UE. Mamy wówczas do czynienia z umową mieszaną, na którą kraje UE muszą wyrazić zgodę. W przypadku umów mieszanych może zaistnieć potrzeba przyjęcia wewnętrznego aktu UE w celu podzielenia się obowiązkami pomiędzy krajami UE a UE. Artykuł 4 TFUE określa, które kompetencje są dzielone.

## 3. Bezpośrednie stosowanie dyrektywy – warunki, okoliczności, pozycja prawna jednostki, skutek bezpośredni wertykalny, skutek bezpośredni horyzontalny, zakaz dyskryminacji.

### Kiedy przepisy dyrektywy są bezpośrednio skuteczne?

# Na jakich zasadach prawo wspólnotowe obowiązuje w państwach członkowskich?

Normy postępowania obowiązujące w UE przybierają różne formy aktów prawnych. Są to: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie - czyli tzw. prawo pochodne (wydawane na podstawie traktatów). Oprócz tego wspólnotowy porządek prawny tworzą także traktaty założycielskie, umowy międzynarodowe oraz umowy o stowarzyszeniu z UE i umowy akcesyjne - czyli tzw. prawo pierwotne, będące źródłem powstania Wspólnoty i przekazanych jej przez państwa kompetencji.

**Bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego** oznacza, że dany akt automatycznie, z chwilą ogłoszenia, obowiązuje w krajowym porządku prawnym (nie wymaga doń implementacji, taka inkorporacja jest wręcz zakazana) i może być podstawą rozstrzygnięć krajowych organów. Zgodnie natomiast z **zasadą bezpośredniego skutku**, podmioty prywatne mogą powoływać się na prawa i obowiązki wynikające z danego aktu prawnego.

# Co to jest dyrektywa?

Powyższe reguły nie dotyczą jednak w zasadzie norm dyrektyw. Podczas gdy organy państwowe (organy administracji, sądy itd.) dotyczące ich rozporządzenia i decyzje WE stosują bezpośrednio, to dyrektyw nie stosują, czekając na ich implementację. Zgodnie z treścią art. 249 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) "**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**". Dyrektywa jako źródło prawa nie ma swojego odpowiednika w systemach prawnych państw członkowskich. Uchwalona przez instytucje wspólnotowe określa rozwiązania legislacyjne, które w ściśle określonym terminie powinny zostać wprowadzone (implementowane) do prawa krajowego. Pełna realizacja celu dyrektywy wymaga zatem, aby akt prawny przyjęty przez ustawodawcę wspólnotowego był wsparty odpowiednim działaniem ustawodawcy krajowego.

Dyrektywy wydawane przez organy WE jedynie wyjątkowo mogą wywierać bezpośredni skutek wobec jednostek - osób fizycznych i prawnych. Dowiedzmy się, na jakich warunkach możemy skorzystać z uprawnień przyznanych nam przez dyrektywę.

W odróżnieniu od rozporządzeń WE, dyrektywy (ang. *directives*) nie wiążą w całości, lecz jedynie „co do rezultatu", tj. nakładają na państwa członkowskie obowiązek uregulowania danej materii w prawie krajowym (np. ustawach, rozporządzeniach krajowych) w sposób w nich określony, pozostawiając jednak swobodę wyboru środków prawnych (np. ustawy, rozporządzenia) do osiągnięcia określonego celu. Określają rozwiązania legislacyjne, które w ściśle określonym terminie powinny zostać wprowadzone (implementowane) do prawa krajowego. Wszystkie dyrektywy, aby były wiążące, wymagają publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Adresatami dyrektywy są więc państwa WE, które mają obowiązek w wyznaczonym terminie implementować postanowienia dyrektywy w drodze krajowych aktów prawnych powszechnie obowiązujących.

Ranga przepisów krajowych, na mocy których dokonywana jest transpozycja powinna być przynajmniej odpowiadająca randze przepisów, jakie ustanowiłoby dane państwo, regulując obszar analogiczny do objętego rezultatem nakreślonym w dyrektywie.

Z zasady lojalności (art. 10 TWE) wskazuje, że państwa członkowskie zobowiązane są dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić skuteczność norm prawa wspólnotowego w wewnętrznej przestrzeni prawnej oraz do

powstrzymania się od wszelkich działań, które mogłyby utrudnić stosowanie prawa wspólnotowego w ich wewnętrznych porządkach prawnych.

Wynikające z dyrektywy zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia rezultatu przez nią zmierzonego oraz obowiązek wynikający z art. 10 TWE, do podjęcia wszelkich właściwych środków o charakterze ogólnym lub szczególnym, dla zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiąże wszystkie organy państw członkowskich, włączając w to sądy (zob. np. orzeczenie ETS w sprawie 14/83 von Colson i Kamann, nr 26, Zb. Orz. 1984, s. 1891) i organy administracji. Są one zobowiązane do prowspólnotowej wykładni prawa polskiego, w tym zgodnie z zasadą wykładni odpowiadającej dyrektywie (jej celowi - zob.

orzeczenie ETS w sprawie C-106/89 Marleasing, nr 8, Zb. Orz. 1990, s. I-4135). Organ np. podatkowy czy skarbowy, stosując krajowe regulacje, które stanowią implementację dyrektyw WE oraz dotyczące tej samej materii co dyrektywa (nawet jeśli nie została wdrożona w terminie), musi je interpetować biorąc pod uwagę cel i ducha dyrektywy. Organy czy sądy krajowe nie mogą jednak dokonywać wykładni *contra legem*, tzn. wbrew oczywistej treści przepisu wewnętrznego.

# Jakie są warunki bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektywy?

Dyrektywa zasadniczo nie wywołuje skutku bezpośredniego wobec jednostki. Zatem wykluczona jest możliwość powoływania się na postanowienia tego aktu przed sądami i organami krajowymi, a organy państw członkowskich nie mogą wymagać od swoich obywateli postępowania zgodnego z dyrektywą. Dopiero przepisy krajowe wydane na podstawie dyrektyw stanowią źródło praw i obowiązków dla jednostek (np. spółek).

Z orzecznictwa ETS wynika natomiast, iż dyrektywa wyjątkowo może być **bezpośrednio skuteczna** (tylko w relacjach jednostka-państwo, a nie między jednostkami, i tylko „na korzyść" podmiotów prywatnych, a nie zwiększenia ich obowiązków - zob. np. orzeczenie ETS w sprawie 41/74 *Van Duyn*, ECR 1974, 1337) jedynie pod następującymi warunkami (por. orzeczenie ETS w sprawie C-6/90 i C-9/90 Francovich i inni, nr 11, Zb. Orz. 1991, s. I-5357):

**1.** **nie** została **implementowana** mimo upływu wyznaczonego terminu lub została implementowana niewłaściwie (zob. np. orz. w sprawie 102/79 *European Commission v. Belgium*, ECR 1980, 1473)

Najpóźniej w terminie określonym w dyrektywie państwo członkowskie musi wydać przepisy konieczne do osiągnięcia okreœlonego w niej rezultatu. Państwo nie może przy tym powoływać się na okoliczności prawne i faktyczne – w szczególności na istniejącą praktykę czy obowiązujące przepisy krajowe związane z zakresem kompetencji jego organów, aby usprawiedliwiać zwłokę w transpozycji dyrektywy (Orzeczenie ETS w sprawie C-347/97 Komisja v. Królestwo Belgii, nr 15, Zb. Orz. 1999, s. I-00309).

Orzecznictwo ETS dla zapewnienia tzw. „praktycznej skuteczności" prawa wspólnotowego, dopuściło bezpośrednie stosowanie w prawie krajowym dyrektyw. Przyznanie aktywnej roli broniącym swego interesu jednostkom i prawa do powoływania się na przepisy dyrektyw przed sądami krajowymi ma ogromny wpływ na zwiększenie efektywności prawa wspólnotowego jako całłości. Powoduje bowiem dodatkowy bodziec dla państw, aby wprowadzały dyrektywy w terminie i w sposób poprawny.

Możliwość powołania się na postanowienia dyrektywy powstaje dopiero z chwilą upływu terminu dla jej implementacji.

**2.** nakłada bezpośrednio obowiązki **tylko w relacji do podmiotów publicznych** lub *quasi*-publicznych (a nie w stosunkach między podmiotami prywatnymi)

Stosownie do ustalonego orzecznictwa Trybunału, państwo członkowskie, które nie podjęło w nakreślonym terminie działań transponujących wskazanych w dyrektywie, nie może zarzucać jednostce, iż nie wypełniła ona zobowiązań wynikających z dyrektywy. Bezpośredni skutek dotyczyć będzie wówczas stosunków obywateli i osób prawnych, w tym przedsiębiorców, z szeroko rozumianym „państwem" (tzw. skutek wertykalny), tj. organami państwowymi, samorządowymi oraz wszelkimi innymi formami działania państwa w sferze publicznej i prywatnej (np. szkoła publiczna, szpital publiczny), również jako pracodawca (Sprawa 152/84 *Marshall v.*

*Southampton & South-West Hempshire Area Health Authority*, ECR 1986, 723), a także podmiotami zależnymi (np. spółki, których większość udziałów lub akcji należy do skarbu państwa) czy każdą instytucją wykonującą zadania publiczne, której stosunek do jednostki wykracza poza równouprawnienie. Można się powołać bezpośrednio na przepisy dyrektywy tylko w tych kwestiach, w których jest ona łagodniejsza dla jednostki niż prawo krajowe, a nie w tych, w których ustanawia bardziej restrykcyjne wymagania (np. dla skorzystania z pewnych praw).

Do czasu prawidłowego implementowania dyrektywy państwo nie może powoływać się na nią w celu egzekwowania nałożonych na jej podstawie na jednostkę zobowiązań.
Według ETS taka dyrektywa nie może nakładać obowiązków na podmioty indywidualne, a więc strona w postępowaniu przed organem krajowym nie może powołać się na przepis dyrektywy przeciwko innemu podmiotowi indywidualnemu. Wykluczony jest zatem tzw. bezpośredni skutek horyzontalny dyrektywy.

Argumentem na rzecz bezpośredniej skuteczności dyrektyw jest tzw. zasada dobrej wiary. Państwo, które uchybiło swoim zobowiązaniom i mimo upływu terminu nie implementowało dyrektywy do krajowego porządku prawnego lub zrobiło to niewłaściwie, nie może pozbawiać jednostki możliwości powołania się bezpośrednio na przepis dyrektywy. Nikt nie może bowiem wyciągać korzyści z własnego uchybienia.

Państwo nie może więc stosować przepisów prawnych niezgodnych z dyrektywą i ma obowiązek tak interpretować prawo krajowe, by umożliwić osiągnięcie rezultatu zamierzonego przez dyrektywę. Zasada zgodnej z dyrektywą wykładni dotyczy też norm krajowych wydanych przed przyjęciem przez Wspólnotę dyrektywy.

**3. jednostka powołuje się na swoje jasno i konkretnie określone w dyrektywie prawo w stosunku do państwa (podmiotu publicznego) lub żąda wykonania obowiązku nałożonego w dyrektywie na państwo**; natomiast państwo nie może żądać wykonania nałożonego dyrektywą na jednostkę obowiązku (państwo nie może bowiem powoływać się na własne uchybienie);

Wymóg dostatecznej klarowności i precyzji dotyczy brzmienia językowego danego przepisu, a także możliwości „usuwalności" wątpliwości w drodze wykładni sądu lub ETS. Treść takich przepisów dyrektywy musi wskazywać kto, czego i od kogo może się domagać. Przepis powinien wykluczać możliwość swobodnego uznania. Nie może przewidywać tylko fakultatywnego wyboru pewnych rozwiązań.

Przepisy aktów prawa WE należy interpretować zgodnie z ich treścią oraz wziąwszy pod uwagę ich cel. Dodatkowo należy również uwzględnić dotyczące danego aktu prawnego orzecznictwo ETS, gdyż formułuje ono wiążące wskazania interpretacyjne.

**4.** dyrektywa jest **bezwarunkowa i nie wymaga doprecyzowania** (konkretyzacji) w prawie krajowym (Por orzeczenie ETS w sprawie Ursuli Becker vs. Finanzamt Munster-Innenstadt, C-8/81);

Dany przepis jest bezwarunkowy, jeśli nie przewiduje konkretyzacji poprzez wydanie aktu wykonawczego przez organ krajowy czy wspólnotowy. W sposób wystarczający nadaje się do zastosowania (*is sufficiently operational to be applied*) przez sąd krajowy. Brak zatem kompetencji po stronie państwa do dalszego doprecyzowania treści. Bezpośredniemu zastosowaniu przez organy krajowe podlegają więc tylko te normy prawa wspólnotowego, które nadają się do bezpośredniego stosowania.

Najnowsze orzecznictwo Trybunału wskazuje, że tradycyjne przesłanki bezpośredniej skuteczności („bezwarunkowość" i „wystarczająca precyzyjność") tracą na znaczeniu. Warunki bezpośredniej skuteczności nie mogą być bowiem oderwane od konkretnego kontekstu sprawy, w której norma prawa wspólnotowego ma być zastosowana.

# Jak korzystać z bezpośrednio skutecznych przepisów dyrektywy?

W razie spełnienia powyższych przesłanek obywatele państw członkowskich czy przedsiębiorcy mogą się bezpośrednio powoływać w postępowaniu przed sądami i organami krajowymi na postanowienia dyrektywy i wywodzić z jej treści swoje uprawnienia. Dochodzić tych praw można przed sądami krajowymi. Jednocześnie nie

mogą oni ponosić odpowiedzialności, jeżeli postępują zgodnie z postanowieniami dyrektyw pozostających w sprzeczności z prawem krajowym.

W zasadzie organy krajowe powinny stosować przepisy prawa wspólnotowego z urzędu, tj. bez wzlgędu na to, czy strony postępowania powołają się na nie.

Często jednak trzeba prowadzącym postępowanie o tym obowiązku przypomnieć. Niezastosowanie prawa wspólnotowego lub błędna jego wykładnia mogą, jako naruszenie prawa materialnego, stanowić podstawę wniesienia środka zaskarżenia. Jeżeli więc organ administracji wyda decyzję naruszającą prawo wspólnotowe (np. przez niezastosowanie bezpośrednio skutecznego przepisu dyrektywy lub zaniechanie dokonania „prowspólnotowej" wykładni prawa krajowego), to można odwołać się do organu nadrzędnego lub wnieść skargę do sądu administracyjnego. Natomiast w postępowaniu sądowym niezastosowanie lub błędne zastosowanie prawa wspólnotowego stanowi podstawę wniesienia środka zaskarżenia.
W odróżnieniu od sądów, krajowym organom administracji nie przysługuje uprawnienie do zwracania się do ETS o wydanie orzeczenia wstępnego w razie wątpliwości co do interpretacji czy ważności aktu prawnego WE. W konkretnym postępowaniu z uprawnienia tego będzie mógł dopiero skorzystać organ sądowy rozpatrujący odwołanie od decyzji organu administracji (sąd administracyjny). W razie wątpliwości, organ ma obowiązek dokonania samodzielnej wykładni prawa wspólnotowego. W przypadku ewentualnej skargi do sądu administracyjnego, ta wykładnia może zostać zweryfikowana przez sąd, a nawet ETS.

Żeby móc powołać się na dyrektywę, trzeba zbadać, czy zachodzą opisane wyżej przesłanki, a do tego konieczna jest często szeroka wiedza z zakresu prawa europejskiego. Szczególnie w przypadku VI Dyrektywy VAT (regulującej wspólny system podatku od wartości dodanej - VAT) wykazano wiele niezgodności z nią w przepisach naszej ustawy o VAT, co oznacza, że nie została ona implementowana właściwie do polskiego ustawodawstwa.

Osoby prywatne mogą zatem, o ile spełniają wszystkie wspomniane warunki bezpośredniej skuteczności, powołać się przed organami na prawa, które przewiduje ta Dyrektywa, choćby nie były one zawarte w krajowych przepisach. Można wejść na drogę sądową i czekać najwyżej aż sprawa trafi na wokandę ETS (np. w formie zapytania prejudycjalnego), który przypomni zapewne organom krajowym, iż w razie niezgodności rodzimego przepisu z prawem WE, zobowiązane są pominąć ten przepis i zastosować prawo wspólnotowe.

W razie gdy organy państwowe nie zapewnią ochrony czy realizacji praw jednostki wynikających z nienależycie implementowanych przepisów dyrektywy, może ona dochodzić od państwa (instytucji publicznej) odszkodowania za szkody, jakie poniosła w związku z niewłaściwą transpozycją (lub jej brakiem) dyrektywy do krajowego porządku prawnego.

**Podstawa prawna:**

- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską [dawna nazwa: EWG] z dnia 25 marca 1957 r. (tekst skonsolidowany: Dz. Urz. 2002 r., UE C 325)

**Zasada bezpośredniego skutku prawa europejskiego**

Zasada bezpośredniego skutku prawa umożliwia podmiotom indywidualnym powoływanie się bezpośrednio na prawo wspólnotowe przed europejskimi sądami. Zasada ta jednak odnosi się tylko do niektórych aktów prawnych, a powołanie się na nią możliwe jest po spełnieniu kilku warunków.

Zasada bezpośredniego skutku prawa europejskiego jest wraz z zasadą pierwszeństwa, fundamentem prawa wspólnotowego. Została zatwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Dzięki niej podmioty indywidualne mogą powoływać się bezpośrednio na prawo wspólnotowe przed sądami niezależnie od tego, czy w prawie krajowym istnieją podobne regulacje.

W ten sposób zasada bezpośredniego skutku gwarantuje stosowanie i skuteczność prawa unijnego w krajach UE. Jednak TSUE określił szereg warunków możliwości bezpośredniego stosowania wspólnotowych aktów prawnych. Bezpośredni skutek aktu może ponadto dotyczyć wyłącznie stosunków między podmiotem indywidualnym a krajem UE lub być rozszerzony na stosunki między osobami.

## Definicja

Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego została ustanowiona przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Van Gend en Loos z 5 lutego 1963 r. W wyroku tym Trybunał oświadcza, że prawo unijne tworzy nie tylko obowiązki dla krajów UE, ale także prawa dla obywateli. W efekcie osoby otrzymują prawa i mogą bezpośrednio powoływać się na normy europejskie przed sądami krajowymi i wspólnotowymi. Nie ma nawet konieczności, żeby kraj UE wprowadzał daną normę europejską do swojego wewnętrznego porządku prawnego.

## Bezpośredni skutek horyzontalny i wertykalny

Bezpośredni skutek ma dwa aspekty: wertykalny i horyzontalny.

Bezpośredni skutek wertykalny ma znaczenie dla stosunków między osobami a krajem. Oznacza to, że obywatele mogą powoływać się na normę europejską w stosunku do kraju.

Bezpośredni skutek horyzontalny ma znaczenie dla stosunków między osobami indywidualnymi. Co oznacza, że osoba prywatna może przywołać normę unijną w sporze z inną osobą.

W zależności od rodzaju aktu Trybunał Sprawiedliwości przyjął bądź pełny bezpośredni skutek (tzn. bezpośredni skutek horyzontalny i wertykalny) bądź częściowy bezpośredni skutek (tylko skutek wertykalny).

## Skutek bezpośredni a prawo pierwotne

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku Van Gend en Loos umieścił zasadę bezpośredniego skutku w prawie pierwotnym, znajdującym się na szczycie wspólnotowego porządku prawnego. Z tym że zaznaczył jako warunek, że obowiązki muszą być doprecyzowane, jasne, bezwarunkowe i nie odwołujące się do dodatkowych środków, krajowych czy wspólnotowych.

W wyroku Becker (z 19 stycznia 1982 r.) Trybunał Sprawiedliwości odmawia stosowania zasady bezpośredniego skutku, jeśli kraj posiada pewien najmniejszy nawet margines działania dotyczący wprowadzenia danego przepisu (wyrok z 12 grudnia 1990 r., Kaefer i Procacci).

## Bezpośredni skutek a prawo wtórne

Zasada bezpośredniego skutku dotyczy także aktów prawa wtórnego tzn. przyjętych przez instytucje na podstawie traktatów założycielskich. Jednak zakres bezpośredniego skutku zależy od rodzaju aktu:

- rozporządzenie: rozporządzenie zawsze ma bezpośredni skutek. Artykuł 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi, że rozporządzenia są bezpośrednio stosowane w krajach UE. Trybunał Sprawiedliwości dodaje w wyroku Politi z 14 grudnia 1972 r., że chodzi o pełny skutek bezpośredni,
- dyrektywa: dyrektywa jest aktem adresowanym do krajów UE i musi zostać przez nie poddana transpozycji do prawa krajowego. Jednak Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że w niektórych przypadkach ma zastosowanie zasada bezpośredniego skutku w celu ochrony praw osób indywidualnych. Trybunał uznał w orzecznictwie, że dyrektywa ma bezpośredni skutek, jeśli jej przepisy są bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne oraz w momencie, gdy kraj UE nie transponował dyrektywy w wyznaczonym terminie (wyrok z 4 grudnia 1974 r., Van Duyn). Niemniej jednak skutek bezpośredni może mieć tylko charakter wertykalny. Kraje UE zobligowane są do wdrażania dyrektyw, lecz dyrektywy te nie mogą być powołane przez kraj UE wobec osób (wyrok z 5 kwietnia 1979 r., Ratti),
- decyzja: decyzje mogą mieć bezpośredni skutek, jeśli adresowane są do kraju UE. Trybunał Sprawiedliwości uznaje tylko bezpośredni skutek wertykalny (wyrok z 10 listopada 1992 r., Hansa Fleisch),
- umowy międzynarodowe: w wyroku w sprawie Demirel z 30 września 1987 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał bezpośredni skutek niektórych umów zgodnie z kryteriami określonymi w wyroku Van Gend en Loos,
- opinie i zalecenia: opinie i zalecenia nie są prawnie wiążące. Wobec tego nie mają bezpośredniego skutku.

## 4. Specjalna procedura ustawodawcza – istota, rodzaje, pozycja Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego, decyzje w sprawie budżetu, klauzule pomostowe, procedura zgody.

W skrócie

Prawodawca: W praktyce jedynym prawodawcą jest Rada. Do Parlamentu Europejskiego zwraca się o zgodę na dany wniosek ustawodawczy albo o konsultacje w jego sprawie.

Inicjatywa ustawodawcza: Komisja Europejska

Typy procedur:

Zgoda: Parlament Europejski może zaakceptować lub odrzucić wniosek ustawodawczy bezwzględną większością głosów, ale nie może wprowadzić do niego poprawek.
Konsultacje: Parlament Europejski może zatwierdzić lub odrzucić wniosek ustawodawczy, lub też zaproponować poprawki do niego.

Podstawa prawna: Artykuł 289 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Zasady: traktaty nie zawierają dokładnego opisu specjalnych procedur ustawodawczych. Zasady są więc określane doraźnie, na podstawie stosownych artykułów traktatu.
Więcej na ten temat
1. Zgoda

W ramach procedury zgody Rada może przyjąć wniosek ustawodawczy po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Parlament Europejski może więc zaakceptować lub odrzucić wniosek ustawodawczy bezwzględną większością głosów, ale nie może wprowadzić do niego poprawek. Rada nie może nie wziąć pod uwagę opinii Parlamentu.

Procedura ta jest stosowana do przyjmowania nowego ustawodawstwa w dziedzinie walki z dyskryminacją i daje Parlamentowi prawo weta, gdy zgodnie z art. 352 Traktatu o funkcjonowaniu UE stosowana jest pomocnicza ogólna podstawa prawna.

Zgoda Parlamentu jest też potrzebna w ramach procedury nieustawodawczej, gdy:

Rada przyjmuje niektóre umowy międzynarodowe wynegocjowane przez UE
doszło do poważnego naruszenia praw podstawowych (art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej)
do UE mają przystąpić nowi członkowie
potrzebne są uzgodnienia w sprawie wystąpienia z UE

2. Konsultacje

W ramach procedury konsultacji Rada przyjmuje wnioski ustawodawcze, po tym jak Parlament wyda opinię w ich sprawie.

W procedurze tej Parlament może zatwierdzić lub odrzucić wniosek ustawodawczy, lub też zaproponować do niego poprawki. Rada nie ma prawnego obowiązku uwzględniać opinii Parlamentu, ale zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości nie może podjąć decyzji przed jej otrzymaniem.

Procedura ta jest stosowana w kilku dziedzinach, takich jak wyjątki na rynku wewnętrznym i prawo konkurencji.

Opinia Parlamentu jest także potrzebna w procedurze nieustawodawczej, gdy przyjmowane są umowy międzynarodowe w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Uchwalanie corocznego budżetu UE trwa około roku. Pierwszym etapem procedury – realizowanym od stycznia do kwietnia roku poprzedzającego wejście budżetu w życie – są prace Komisji Europejskiej nad jego projektem oraz w Radzie i Parlamencie Europejskim nad wytycznymi (ang. Guidelines) do budżetu. W styczniu na forum Komitetu Budżetowego Rady UE swoje stanowiska wobec priorytetów budżetowych prezentują państwa członkowskie. W lutym Rada ECOFIN3 uzgadnia i przyjmuje listę priorytetów budżetowych na kolejny rok. W tym samym okresie (do marca/kwietnia) swoje wytyczne uzgadnia PE. Na przełomie kwietnia i maja na posiedzeniu Komitetu Doradczego ACOR4 ustala się stronę dochodową budżetu, a dokładniej podstawę wyliczania zasobów własnych UE, które określają wysokość wpłat państw członkowskich do budżetu Unii. Pod koniec kwietnia KE jest gotowa zaprezentować projekt budżetu (w 3 wersjach językowych, pozostałe wersje są gotowe do końca maja), a następnie przekazuje inicjatywę budżetową Radzie UE. Komitet Budżetowy Rady i Rada pracują nad przekazanym dokumentem aż do drugiej połowy lipca, kiedy to przyjmowane jest stanowisko Rady (po upłynięciu 8-tygodniowego okresu na konsultacje z parlamentami narodowymi). Po zatwierdzeniu przez Radę, jej stanowisko wobec projektu budżetu UE zostaje przekazane do Parlamentu Europejskiego. Komisja Budżetowa PE pracuje nad poprawkami, tak aby Parlament mógł w drugiej połowie października uchwalić swoją wersję budżetu UE. Pod koniec października zwołany zostaje Komitet Pojednawczy, w którego skład wchodzą członkowie
Rady oraz Parlamentu Europejskiego. Komitet Pojednawczy ma za zadanie osiągnąć porozumienie w terminie dwudziestu jeden dni od jego zwołania. Komisja uczestniczy w pracach Komitetu Pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady. W ciągu 14 dni od przyjęcia wspólnego tekstu przez Komitet Pojednawczy Rada UE i Parlament Europejski zatwierdzają budżet. Opisana wyżej procedura przyjmowania budżetu jest cyklem rzeczywistym (tzw. kalendarz pragmatyczny), to znaczy takim, w jakim obecnie pracuje się nad konstruowaniem corocznego budżetu UE. Należy mieć na uwadze, że terminy wynikające z traktatów we wszystkich przypadkach są mniej wymagające - zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu UE (art. 314), Komisja powinna przedłożyć wniosek zawierający projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie nie później niż 1 września roku poprzedzającego rok, w którym budżet ma być wykonywany. Następnie Rada powinna przekazać projekt budżetu Parlamentowi Europejskiemu do 1 października. Jeżeli w terminie czterdziestu dwóch dni od tego przekazania
Parlament Europejski:
zatwierdzi stanowisko Rady – budżet zostaje przyjęty;
nie podejmie decyzji – budżet uważa się za przyjęty; przyjmie bezwzględną większością głosów członków poprawki – zmieniony projekt jest przekazywany Radzie i Komisji.
Przewodniczący Parlamentu Europejskiego w porozumieniu z przewodniczącym Rady niezwłocznie zwołuje Komitet Pojednawczy. Jednak Komitet Pojednawczy nie zbiera się, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przekazania projektu Rada poinformuje Parlament Europejski o przyjęciu wszystkich jego poprawek.
Jeżeli jednak dojdzie do zwołania Komitetu Pojednawczego, wtedy też:
a) jeżeli w terminie dwudziestu jeden dni Komitet Pojednawczy doprowadzi do porozumienia w sprawie wspólnego projektu, zarówno Parlament Europejski, jak i Rada dysponują terminem czternastu dni od daty tego porozumienia na przyjęcie wspólnego projektu;
b) jeżeli w terminie czternastu dni od osiągnięcia porozumienia w ramach Komitetu Pojednawczego:
Parlament Europejski i Rada zatwierdzą wspólny projekt lub nie podejmą decyzji, lub jeżeli jedna z tych instytucji zatwierdzi wspólny projekt, podczas gdy druga nie podejmie decyzji, budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty zgodnie ze wspólnym projektem;
Parlament Europejski, stanowiąc bezwzględną większością głosów, i Rada lub jedna z tych instytucji odrzuci wspólny projekt, podczas gdy druga nie podejmie decyzji, Komisja przedkłada nowy projekt budżetu;
Parlament Europejski, stanowiąc bezwzględną większością głosów, odrzuci wspólny projekt, podczas gdy Rada go zatwierdzi, Komisja przedkłada nowy projekt budżetu;
Parlament Europejski zatwierdzi wspólny projekt, podczas gdy Rada go odrzuci, Parlament Europejski może w terminie czternastu dni od dnia odrzucenia projektu przez Radę, stanowiąc bezwzględną większością głosów i trzech piątych oddanych głosów, zdecydować o potwierdzeniu wszystkich lub niektórych poprawek zgłoszonych przez siebie do projektu Rady w ramach pierwszego czytania. Jeżeli którakolwiek z ww. poprawek Parlamentu Europejskiego nie zostanie potwierdzona, stanowisko uzgodnione w ramach Komitetu Pojednawczego w sprawie linii budżetowej, która jest przedmiotem tej zmiany, zostaje utrzymane. Na tej podstawie budżet uznaje się za ostatecznie przyjęty. Jeżeli w terminie dwudziestu jeden dni Komitet Pojednawczy nie doprowadzi do porozumienia w sprawie wspólnego projektu, Komisja przedkłada nowy projekt budżetu. W sytuacji gdyby nie udało się przyjąć budżetu na nowy rok kalendarzowy, KE może wydawać miesięcznie 1/12 środków zapisanych

w budżecie UE na rok poprzedni, przy czym kwota ta nie może przekraczać jednej dwunastej środków przewidzianych w tym samym rozdziale w projekcie budżetu.

## 5. Akty delegowane – instytucja upoważniająca, instytucja przyjmująca, cel aktu, instytucja odpowiedzialna za zmiany.

Komisja przyjmuje je na podstawie uprawnień przekazanych jej w akcie prawnym UE – w tym przypadku jest to akt ustawodawczy.

Przekazane Komisji uprawnienia do przyjmowania aktów delegowanych podlegają ścisłym ograniczeniom:

akt delegowany nie może zmieniać istotnych elementów prawa
akt ustawodawczy musi określać cele, treść, zakres oraz czas obowiązywania przekazanych uprawnień
Parlament i Rada mogą odwołać przekazane uprawnienia lub wyrazić sprzeciw względem aktu delegowanego.

W jaki sposób przyjmowane są akty delegowane?

Komisja przygotowuje i przyjmuje akty delegowane po zasięgnięciu opinii grup eksperckich, które składają się z przedstawicieli wszystkich państw UE i które spotykają się regularnie lub sporadycznie.

W ramach programu Komisji dotyczącego lepszego stanowienia prawa obywatele i inne zainteresowane podmioty mogą przekazywać swoje uwagi na temat projektu aktu delegowanego w ciągu 4 tygodni. Istnieją od tego pewne wyjątki, na przykład w sytuacji nadzwyczajnej lub kiedy obywatele i zainteresowane strony wyraziły już swoją opinię. Więcej szczegółów można znaleźć w zestawie narzędzi na rzecz lepszych uregulowań prawnych.

Po przyjęciu przez Komisję aktu prawnego Parlament i Rada mają zazwyczaj 2 miesiące na sformułowanie zastrzeżeń. Jeżeli tego nie zrobią, akt delegowany wejdzie w życie.

Przyjęte akty prawne zawierają uzasadnienie podsumowujące nadesłane uwagi i sposób ich wykorzystania.

Rejestr grup ekspertów Komisji i podobnych zespołów

Nowy międzyinstytucjonalny rejestr aktów delegowanych działa od grudnia 2017 r. Pozwala on śledzić wszystkie etapy procesu przyjmowania aktów delegowanych. Użytkownicy mogą się zarejestrować i zamówić powiadomienia o aktach, które ich interesują. Rejestr jest dostępny we wszystkich językach urzędowych UE.

Międzyinstytucjonalny rejestr aktów delegowanych

## 6. Akty wykonawcze – organ przyjmujący akt wykonawczy, cel aktu wykonawczego.

Za wykonanie prawa UE odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie. Jednak w dziedzinach, w których wymagane są jednolite warunki wykonania (opodatkowanie, rolnictwo, rynek wewnętrzny, bezpieczeństwo żywności i zdrowie i itp.), to Komisja (lub w wyjątkowych przypadkach Rada) przyjmuje akt wykonawczy.
W jaki sposób przyjmowane są akty wykonawcze?

Przed przyjęciem aktu wykonawczego Komisja musi zwykle zasięgnąć opinii specjalnego komitetu doradczego, w którym każde państwo członkowskie UE ma swojego przedstawiciela.

Komitety ułatwiają krajom UE nadzorowanie prac Komisji podczas przyjmowania aktu wykonawczego – tę procedurę komitetową określa się w unijnym żargonie mianem komitologii.

W ramach programu Komisji dotyczącego lepszego stanowienia prawa obywatele i inne zainteresowane podmioty mogą przekazywać swoje uwagi na temat projektu aktu wykonawczego. Mogą to zrobić w ciągu 4 tygodni poprzedzających głosowanie komitetu nad przyjęciem lub odrzuceniem projektu danego aktu prawnego. Istnieją od tego pewne wyjątki, na przykład w sytuacji nadzwyczajnej lub kiedy obywatele i zainteresowane strony wyraziły już swoją opinię. Więcej szczegółów można znaleźć w zestawie narzędzi na rzecz lepszych uregulowań prawnych.

Podsumowanie zgromadzonych uwag jest przedstawiane komitetowi, a wynikająca z nich dyskusja zostaje włączona do sprawozdania, które jest publikowane w rejestrze dokumentów procedury komitetowej.

## 7. Orzeczenia w trybie prejudycjalnym – istota, procedura, zakres

Kluczowym przepisem prawa regulującym pytania prejudycjalne (*preliminary ruling*) jest **art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** – dawny artykuł 177, później 234 TWE (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.3.2010, str. 47-200) oraz art. 19 ust. 3 lit. b) Traktatu o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.3.2010, str. 13-46). Postępowanie prejudycjalne zostało szczegółowo unormowane w Regulaminie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.U. L 265 z 29.9.2012, s. 1) – tytuł trzeci regulaminu (art. 93–118), *zwanego dalej Regulaminem*. W związku z wejściem w życie nowego regulaminu Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – zwany dalej TSUE wydał zalecenia dla sądów krajowych, dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (2012/C 338/01) – *zwane dalej Zaleceniami*. Zalecenia nie są wiążące, ale zawierają wytyczne dla sądów państw członkowskich co do zasadności kierowania odesłań prejudycjalnych oraz wskazówki praktyczne co do formy i skutków takich odesłań.

Naczelnym celem procedury prejudycjalnej jest zapewnienie jednolitej wykładni i stosowanie prawa unijnego na terytorium Unii. Procedura prejudycjalna opiera się na współpracy między Trybunałem a sądami państw członkowskich, w celu zapewnienia jej pełnej efektywności – *tak Zalecenia*. Aktualnie TSUE jest wyłącznie właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym.

Rola Trybunału w procedurze prejudycjalnej polega na dokonywaniu wykładni prawa Unii Europejskiej lub orzekaniu w przedmiocie jego ważności, nie zaś na stosowaniu tego prawa do stanu faktycznego leżącego u podstaw postępowania głównego. Orzekając w przedmiocie wykładni lub ważności prawa Unii Europejskiej, Trybunał stara się też udzielić odpowiedzi użytecznej dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, lecz to do sądu krajowego należy wyciągnięcie z niej konkretnych wniosków, w tym – w razie potrzeby – podjęcie decyzji o niestosowaniu danego przepisu prawa krajowego – *tak Zalecenia*.

**Istnieją dwa rodzaje pytań prejudycjalnych:**

**1. pytanie o wykładnię**

**2. pytanie o ważność.**

**Pytanie o ważność aktu prawa Unii Europejskiej w trybie prejudycjalnym.**

Pytanie o ważność stanowi prawny środek kwestionowania aktu prawa unijnego, znajdującego zastosowanie w sprawie rozpoznawanej przed sądem krajowym. Przedmiotem pytania o ważność są akty przyjęte przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, a zatem jest to **pytanie o ważność aktu prawa wtórnego**. Takie pytanie do TSUE może skierować **wyłącznie sąd państwa członkowskiego**. Stronie postępowania sądowego nie przysługują formalne środki nacisku na sąd krajowy celem wymuszenia zadania pytania. Strona może jednak przedstawić sądowi swoje stanowisko w kwestii ważności danego aktu prawa unijnego, czyli „zasiać wątpliwości" i jeśli sąd podzieli zdanie strony, wówczas skieruje pytanie prejudycjalne do TSUE.

**Sąd krajowy nie może samodzielnie przesądzić o nieważności aktu prawa unijnego, w tym zakresie wyłączną kompetencję posiada Trybunał Sprawiedliwości** w Luksemburgu, stąd jeśli sąd krajowy ma wątpliwości co do ważności aktu unijnego, nie może decydować samodzielnie a powinien wystąpić z pytaniem

prejudycjalnym. „Sądy krajowe mogą badać ważność aktów wspólnotowych, a jeśli nie uznają za uzasadnione zgłaszanych przez strony zarzutów dotyczących ich nieważności, mogą odrzucić te zarzuty, stwierdzając, że akt prawny jest w pełni ważny. Działając w ten sposób, nie podważają bowiem istnienia aktu wspólnotowego. Natomiast sądy krajowe nie mają prawa orzekać o nieważności aktów wydawanych przez instytucje wspólnotowe" – *wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 między Foto-Frost z s. w Ammersbek a Hauptzollamt Lübeck-Ost.*

Jakie są efekty skutecznie zadanego pytania o ważność? Jeśli pytanie prejudycjalne o ważność okaże się zasadne, wówczas jego rezultatem będzie **względna nieważność kwestionowanego aktu**, czyli na potrzeby konkretnego postępowania. Względna nieważność jest równoznaczna z odpadnięciem podstawy prawnej dla rozstrzygnięcia krajowego. Inną możliwą korzyścią związaną z zadaniem pytania przez sąd krajowy jest wstrzymanie wykonalności rozstrzygnięcia krajowego.

## Pytanie prejudycjalne o wykładnię prawa Unii Europejskiej.

W procedurze prejudycjalnej wszczętej na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni przepisu prawa Unii Europejskiej, **TSUE zajmuje się jedynie wykładnią przepisów prawa Unii Europejskiej**. W postępowaniu prejudycjalnym TSUE nie rozstrzyga merytorycznie sporu toczącego się przed sądem krajowym. Sąd krajowy występuje z pytaniem prejudycjalnym, jeśli decyzja w tej kwestii jest **niezbędna do wydania wyroku**, dlatego sąd powinien wyjaśnić, dlaczego wykładnia, o którą wnioskuje jest niezbędna dla krajowego postępowania sądowego. Postawienie pytania jest niezbędne, jeśli występują wątpliwości interpretacyjne lub wątpliwości co do ważności przepisów prawa unijnego. **Językiem postępowania jest zawsze język sądu krajowego**, który zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zatem jeśli z pytaniem wystąpił sąd polski językiem postępowania będzie język polski (art. 37 § 3 Regulaminu). Natomiast językiem roboczym Trybunału jest język francuski, dlatego pisma wnoszone w innym języku są tłumaczone na język francuski. Czym innym jest zatem język postępowania przed Trybunałem a czym innym język roboczy pracy Trybunału. Sędzia, który nie posługuje się językiem polskim, będzie mógł orzekać w sprawie wniosku skierowanego przez sąd polski.

## Podmiot uprawniony do zadania pytania o wykładnię oraz pytania o ważność.

Tak samo jak w przypadku pytania o ważność również w odniesieniu do pytania o wykładnię **prawo do** jego **zadania** ma **wyłącznie sąd państwa członkowskiego,** przed którym toczy się postępowanie sądowe. Pojęcie sądu jest interpretowane przez Trybunał jako autonomiczne pojęcie prawa Unii Europejskiej. Trybunał bierze przy tym pod uwagę szereg kryteriów, jak ustawowa podstawa działania organu, który skierował wniosek, stały charakter tego organu, wiążący charakter jego orzeczeń, kontradyktoryjność postępowania, orzekanie przez ten organ na podstawie przepisów prawa oraz jego niezawisłość – *tak Zalecenia*. **Pytanie prejudycjalne może zadać sąd rejonowy**, nie jest to procedura zarezerwowana dla sądu ostatniej instancji. Pytanie prejudycjalne powinno być jednak skierowane dopiero wtedy, gdy został ustalony stan faktyczny sprawy, czyli co do zasady po przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

**Strona nie może samodzielnie zadać pytania prejudycjalnego.** Nie został przewidziany środek krajowy prowadzący do nakłonienia sądu do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym. Takie pytanie zadaje wyłącznie sąd krajowy i do jego uznania pozostaje decyzja o zwróceniu się do TSUE w trybie prejudycjalnym. Nawet sąd ostatniej instancji nie jest bezwarunkowo zobowiązany do wszczęcia procedury prejudycjalnej. „Artykuł 177 akapit trzeci traktatu EWG (aktualnie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) powinien być interpretowany w ten sposób, że **sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest zobowiązany** – w przypadku gdy powstaje przed nim pytanie dotyczące prawa wspólnotowego – **do** spełnienia swojego obowiązku **przedłożenia pytania**, chyba że stwierdził on, że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa wspólnotowego stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał, lub że prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiekolwiek racjonale wątpliwości; istnienie takiej ewentualności należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa wspólnotowego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Wspólnoty" – *wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 między Foto-Frost z s. w Ammersbek a Hauptzollamt Lübeck-Ost.*

Strona może nieformalnie nakłonić sąd do sformułowania pytania, przedkładając pismo procesowe, w którym wyjaśni potrzebę postawienia pytania, bądź przedstawi jego projekt. Jeśli strona przekona sąd o potrzebie zadania pytania, korzyści dla niej w postępowaniu krajowym będą ogromne, ponieważ niekorzystny obrót sprawy może ulec diametralnej zmianie.

### Przedmiot i treść pytania o wykładnię.

**Pytanie prejudycjalne nie dotyczy interpretacji przepisów prawa krajowego**. Przedmiotem pytania o wykładnię może być jedynie akt prawa unijnego przy czym zakres przedmiotowy **nie ogranicza się jedynie do aktów prawa wtórnego.** Pytanie o wykładnię może dotyczyć również umowy międzynarodowej zawartej przez UE a także zasad ogólnych.

Regulamin postępowania przed TSUE reguluje kwestie związane z formą oraz zawartością wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zgodnie z art. 94 Regulaminu wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać:

a) zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania;

b) treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla sprawy orzecznictwa sądów krajowych;

c) omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.

Artykuł sporządzono w oparciu o:


1. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.3.2010, str. 13-46);
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE, 2010/C 83/01 z 30.3.2010, str. 47-200);
3. Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości z dnia 25 września 2012 r. (Dz.U. L 265 z 29.9.2012, s. 1);
4. Zalecenia Trybunału Sprawiedliwości la sądów krajowych, dotyczące składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (2012/C 338/01);
5. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 między Foto-Frost z s. w Ammersbek a Hauptzollamt Lübeck-Ost;


## 8. Osobowość prawna Unii Europejskiej.

Art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wyraźnie określa osobowość prawną Unii Europejskiej, co czyni ją niezależnym podmiotem w ramach własnego prawa.

Nadanie UE osobowości prawnej oznacza, że posiada ona zdolność do:

- negocjacji i zawierania umów międzynarodowych zgodnie z jej zewnętrznymi zobowiązaniami,
- uzyskania członkostwa w organizacjach międzynarodowych,
- przystępowania do konwencji międzynarodowych, takich jak europejska konwencja praw człowieka, o której mowa w art. 6 ust. 2 TUE.

## 9. Europejski Bank Centralny – siedziba, członkowie, niezależność Europejskiego Banku Centralnego, funkcja kreacyjna pieniądza, odpowiedzialność za stabilność waluty euro.

- **Rola**: EBC zarządza euro, utrzymuje stabilność cen i prowadzi politykę pieniężną i gospodarczą UE.
- **Prezes**: Mario Draghi
- **Członkowie**: Prezes i wiceprezes EBC oraz prezesi banków centralnych wszystkich państw UE
- **Rok ustanowienia**: 1998
- **Siedziba**: Frankfurt nad Menem (Niemcy)
- **Strona internetowa**: Europejski Bank Centralny

Europejski Bank Centralny (EBC) zarządza euro oraz ustala ramy polityki gospodarczej i pieniężnej UE i ją realizuje. Głównym celem EBC jest **utrzymywanie stabilności cen** i tym samym wspieranie zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

# Czym zajmuje się EBC?

- EBC ustala stopy procentowe dla **pożyczek udzielanych bankom komercyjnym** w krajach strefy euro, a tym samym wpływa na podaż pieniądza i inflację.
- Zarządza **rezerwami walutowymi** strefy euro oraz sprzedażą lub zakupem walut, aby utrzymać równowagę kursów wymiany.
- Pomaga organom krajowym w sprawowaniu odpowiedniego nadzoru nad **rynkami i instytucjami finansowymi** oraz w zapewnieniu sprawnego funkcjonowania systemów płatniczych.
- Zapewnia bezpieczeństwo i dobrą kondycję europejskiego systemu bankowego.
- Zezwala krajom strefy euro na **emisję banknotów euro**.
- Monitoruje **trendy cenowe** i ocenia związane z nimi ryzyko dla **stabilności cen**.

# Skład

**Prezes EBC** reprezentuje bank na spotkaniach wysokiego szczebla w ramach UE i na poziomie międzynarodowym. Europejski Bank Centralny posiada trzy **organy decyzyjne**:

- Rada Prezesów – **główny organ decyzyjny**.
  W jej skład wchodzą Zarząd (zob. poniżej) i prezesi banków centralnych krajów strefy euro.
- Zarząd – nadzoruje **bieżące zarządzanie** EBC.
  Składa się z prezesa, wiceprezesa oraz czterech innych członków mianowanych na ośmioletnią kadencję przez szefów państw strefy euro.
- Rada Ogólna – wspomaga **działania koordynacyjne i doradcze** EBC.
  W jej skład wchodzą prezes i wiceprezes EBC oraz prezesi banków centralnych wszystkich państw UE.

# W jaki sposób działa EBC?

EBC współpracuje z krajowymi bankami centralnymi wszystkich państw UE. Wszystkie one tworzą Europejski System Banków Centralnych.

EBC koordynuje współpracę między bankami centralnymi w strefie euro. Współpracę tą określa się mianem „Eurosystemu".

Zadania organów zarządzających:

⇒ **Rada Prezesów** – dokonuje oceny rozwoju sytuacji ekonomicznej i pieniężnej, wytycza politykę pieniężną strefy euro i ustala stopy procentowe, po których banki komercyjne mogą uzyskać pożyczki z EBC.

⇒ **Zarząd** – odpowiada za wdrażanie polityki pieniężnej, bieżącą działalność banku, przygotowywanie posiedzeń Rady Prezesów, a także za wykonywanie pewnych kompetencji przekazanych mu przez Radę Prezesów.
⇒ **Rada Ogólna** – wspomaga działania koordynacyjne i doradcze EBC oraz pomaga w przygotowywaniu przystąpienia nowych państw do strefy euro.

## 10. Białe księgi i zielone księgi – istota, zakres przedmiotowy, instytucje uprawnione do wydawania.

**Biała księga**

Białe księgi Komisji Europejskiej są dokumentami zawierającymi wnioski działań Unii Europejskiej (UE) w poszczególnych obszarach. W niektórych przypadkach są kontynuacją zielonych ksiąg publikowanych w celu otwarcia procesu konsultacji na szczeblu UE.

Zadaniem białych ksiąg jest otwarcie debaty z sektorem publicznym, stronami zainteresowanymi, Parlamentem Europejskim i Radą, aby osiągnąć polityczny konsensus. Wydana przez Komisję w 1985 r. biała księga o wprowadzeniu rynku wewnętrznego jest doskonałym przykładem konspektu, który został przyjęty przez Radę i skutkował przyjęciem szerokiego wachlarza przepisów w tym obszarze.

Przykłady białych ksiąg opublikowanych niedawno przez Komisję:

⇒ Plan na rzecz adekwatnych, bezpiecznych i stabilnych emerytur (2012),
⇒ Dążenie do bardziej skutecznej kontroli połączeń (2014).
⇒ Przyszłość Europy – Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r. (2017)

**Zielona księga**

Zielone księgi to dokumenty publikowane przez Komisję Europejską w celu stymulowania dyskusji na określone tematy na poziomie europejskim. Dokumenty te zapraszają odpowiednie strony (osoby prawne lub fizyczne) do udziału w procesie konsultacji i debacie nad podstawami przedkładanych projektów. Zielone księgi mogą być podstawą prac legislacyjnych określonych w białych księgach.

Najnowsze przykłady zielonych ksiąg:

⇒ Mobilne zdrowie („mHealth") (2014 r.);
⇒ Detaliczne usługi finansowe: Lepsze produkty, szerszy wybór i większe możliwości dla konsumentów i przedsiębiorstw (2015 r.) oraz
⇒ Tworzenie unii rynków kapitałowych (2015 r.)

## 11. Frakcje polityczne w Parlamencie Europejskim – zależność pomiędzy partią krajową a europejską, wpływ partii na nominację przewodniczącego Komisji Europejskiej, Polacy w partiach europejskich.

## 12. Zwykła procedura ustawodawcza – istota, procedura, instytucje uczestniczące.

Procedurę współdecyzji wprowadzono w 1992 r., natomiast w 1999 r. rozszerzono jej zastosowanie. Traktat lizboński przemianował współdecyzję na zwykłą procedurę ustawodawczą: stała się ona główną procedurą przyjmowania unijnych przepisów. Dotyczy ok. 85 obszarów polityki.

**Prawodawcy:** Rada UE i Parlament Europejski

**Inicjatywa ustawodawcza:** Komisja Europejska

**Główne etapy procedury:**

1. Komisja Europejska przedkłada wniosek ustawodawczy Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.
2. Rada i Parlament przyjmują ten wniosek w pierwszym albo w drugim czytaniu.
3. Jeżeli obie instytucje nie są w stanie się porozumieć w trakcie drugiego czytania, zwoływane jest posiedzenie komitetu pojednawczego.
4. Jeżeli tekst uzgodniony przez komitet pojednawczy jest dla obu instytucji do zaakceptowania w trzecim czytaniu, akt ustawodawczy zostaje przyjęty.

Jeżeli wniosek zostaje na którymś z etapów odrzucony lub jeżeli Parlament i Rada nie są w stanie wypracować kompromisu, wniosek nie zostaje przyjęty, a procedura dobiega końca.

**Podstawa prawna:** artykuły 289 i 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

## 13. Rola organów doradczych Unii Europejskiej w procesie legislacyjnym.

UE jest organizacją jedyną w swoim rodzaju. Jej członkami są niepodległe państwa, które zdecydowały się wspólnie sprawować swoją władzę w niektórych kluczowych obszarach, aby realizować wspólne cele. Każdy obywatel państwa członkowskiego UE jest zarazem obywatelem Unii, co daje mu prawo do uczestnictwa w jej demokratycznym życiu.

Analogicznie do struktury państwa, UE posiada władzę ustawodawczą (Parlament oraz Rada), wykonawczą (Komisja) oraz niezawisły sąd (Trybunał Sprawiedliwości).

Uprawnienia instytucji UE określono w traktatach założycielskich, które były przedmiotem negocjacji państw członkowskich i zostały przez nie ratyfikowane. W obszarach polityki, których nie obejmują traktaty, państwa członkowskie mają pełną swobodę działania.

Dwa najważniejsze traktaty to:

- traktat rzymski, który wszedł w życie w 1958 r., ustanawiający pierwowzór późniejszej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG);
- traktat z Maastricht, zwany też Traktatem o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w 1993 r.

Inne traktaty to Jednolity Akt Europejski (z 1987 r.), ustanawiający ramy jednolitego rynku europejskiego, oraz traktaty z Amsterdamu (z 1999 r.) i z Nicei (z 2003 r.). Najnowszy traktat to traktat lizboński z 2009 r., który wprowadził pewne zmiany do wcześniejszych traktatów.

# Trójkąt instytucjonalny

Za kształtowanie polityki i podejmowanie decyzji odpowiadają trzy instytucje:

- Parlament Europejski
- Rada Unii Europejskiej
- Komisja Europejska.

**Parlament Europejski**

Parlament Europejski bezpośrednio reprezentuje obywateli UE. Jego uprawnienia zostały rozszerzone poprzez wprowadzenie kolejnych zmian do unijnych traktatów. Pierwsze bezpośrednie wybory do PE odbyły się w 1979 r. Obecny Parlament, wybrany na pięcioletnią kadencję w maju 2014 r., składa się z 751 posłów reprezentujących każdy z 28 krajów UE.

Podstawowym zadaniem Parlamentu jest przyjmowanie – wspólnie z Radą – projektów legislacyjnych przedkładanych przez Komisję Europejską. Inne zadanie to kontrolowanie i zatwierdzanie unijnego budżetu. Parlament sprawuje przy tym demokratyczny nadzór nad Komisją, w szczególności może zbiorowo odwołać kolegium komisarzy po przegłosowaniu wotum nieufności.

**Rada Europejska**

Rada Europejska – składająca się z **przywódców państw i szefów rządów** krajów członkowskich UE – zbiera się nie mniej niż cztery razy w roku. Gdy wymagają tego okoliczności, przewodniczący Rady Europejskiej może zwołać nadzwyczajne posiedzenie. Jej zadaniem jest wyznaczanie kierunku polityki UE i określanie jej priorytetów. Decyzje Rady podejmowane są zazwyczaj w drodze konsensusu.

Na mocy traktatu lizbońskiego Rada – wcześniej będąca po prostu **spotkaniem na szczycie** – uzyskała status instytucji unijnej, ustanowiono również nowe stanowisko wybieranego przewodniczącego Rady Europejskiej.

**Rada Unii Europejskiej**

Rada UE jest swoistym głosem centralnych krajowych władz wykonawczych. W jej ramach kilka razy w miesiącu spotykają się **ministrowie wszystkich państw Unii**. Rada UE pełni zarówno funkcję prawodawczą, którą dzieli z Parlamentem Europejskim, jak i wykonawczą, sprawowaną wspólnie z Komisją Europejską. Rada spotyka się w różnych konfiguracjach w zależności od tematu spotkania: stosunki zewnętrzne (sprawy zagraniczne), gospodarka i finanse, transport, energia, rolnictwo itp. Popularnie określa się ją mianem Rady Ministrów albo po prostu Rady.

Większość decyzji podejmowana jest kwalifikowaną większością głosów, jednak w istotnych kwestiach w takich obszarach jak podatki, azyl i imigracja, czy polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wymagana jest jednomyślność.

**Komisja Europejska**

Komisja jest instytucją niezależną od rządów poszczególnych państw, reprezentującą interesy Unii Europejskiej jako całości. Pełni cztery zasadnicze funkcje:

- **przedkłada wnioski** dotyczące poszczególnych obszarów polityki i prawodawstwa europejskiego,
- czuwa nad przestrzeganiem postanowień **traktatów i przepisów UE** (dlatego bywa nazywana „strażniczką traktatów”),
- **zarządza** działaniami w różnych obszarach polityki i **budżetem** na nie przeznaczonym oraz zajmuje się ich wdrażaniem,
- i reprezentuje Unię **na arenie światowej** w sprawach leżących w gestii Komisji.

Nowe kolegium (zespół komisarzy) jest mianowane co pięć lat, po wyborach do Parlamentu Europejskiego. Przewodniczącego Komisji Europejskiej wybiera Parlament Europejski spośród kandydatur przedstawionych przez Radę Europejską. Przed objęciem urzędu członkowie Komisji Europejskiej – po jednym z każdego kraju UE, wliczając przewodniczącego i wiceprzewodniczących – odpowiadają na pytania posłów do Parlamentu Europejskiego.

# Przestrzeganie prawa

Zadaniem **Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej** jest zapewnienie jednolitej wykładni i spójnego stosowania prawa UE we wszystkich państwach członkowskich.

Trybunał Sprawiedliwości może również rozstrzygać spory między państwami członkowskimi, instytucjami UE, osobami prawnymi i fizycznymi. W skład trybunału, którego siedziba znajduje się w Luksemburgu, wchodzą sędziowie ze wszystkich krajów UE.

# Inne instytucje i organy UE

UE posiada ponadto **osiem innych ważnych organów** o określonych zadaniach:

- Europejski Bank Centralny, z siedzibą we Frankfurcie, jest odpowiedzialny za kształtowanie polityki pieniężnej strefy euro.
- Trybunał Obrachunkowy dba o to, by budżet UE, na który składają się podatki i wpływy z ceł, był prawidłowo administrowany.
- Europejska Służba Działań Zewnętrznych – to organ odpowiadający za unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, na którego czele stoi wysoki przedstawiciel ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa
- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów są organami doradczymi reprezentującymi w Brukseli interesy pracodawców, związków zawodowych i społeczeństwa obywatelskiego oraz samorządów lokalnych i regionalnych
- Europejski Bank Inwestycyjny z siedzibą w Luksemburgu finansuje projekty w biedniejszych regionach UE i wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw
- Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich bada skargi obywateli, podmiotów gospodarczych oraz innych organów na instytucje UE dotyczące niewłaściwego administrowania
- Europejski Inspektor Ochrony Danychczuwa nad przestrzeganiem prawa do prywatności obywateli podczas przetwarzania ich danych osobowych przez instytucje i organy UE.

Nad wdrażaniem prawa unijnego w rozmaitych dziedzinach czuwa 40 wyspecjalizowanych agencji o różnych formach i rozmiarach, których siedziby rozmieszczono na całym terytorium UE.

## 14. Procedura w sprawie naruszenia traktatów- uprawnienie do wniesienia wniosku, rodzaje sankcji dla państwa członkowskiego.

# Etapy postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Komisja stwierdza ewentualne naruszenia prawa UE na podstawie własnych dochodzeń lub w następstwie skarg obywateli, przedsiębiorstw i innych zainteresowanych stron.

# Szybkie rozwiązanie problemu

Komisja próbuje najpierw w sposób nieformalny rozwiązać problem z udziałem kraju UE, którego on dotyczy. Kraj UE (w aktach prawnych nazywany państwem członkowskim) może dostarczyć informacji faktycznych lub prawnych na temat ewentualnego naruszenia prawa UE. Celem jest tutaj szybkie znalezienie rozwiązania, które byłoby zgodne z prawem UE, a tym samym uniknięcie konieczności wszczęcia oficjalnego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom.

# Postępowanie formalne

Jeżeli dane państwo członkowskie UE nie poinformuje Komisji o środkach, które w pełni transponują przepisy dyrektyw, lub nie skoryguje domniemanego naruszenia prawa UE, Komisja może wszcząć oficjalne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postępowanie obejmuje kilka przewidzianych w traktatach etapów, z których każdy jest zakończony formalną decyzją:

1. Komisja przesyła państwu członkowskiemu wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zwraca się o przekazanie jej dalszych informacji. Państwo członkowskie ma na udzielenie szczegółowej odpowiedzi termin – zazwyczaj są to dwa miesiące.

2. Jeżeli Komisja stwierdzi, że dany kraj nie wypełnia swoich zobowiązań wynikających z prawa UE, może mu przesłać uzasadnioną opinię: formalne wezwanie do zapewnienia zgodności z prawem UE. Wyjaśnia w nim, dlaczego uważa, że kraj ten narusza przepisy prawa unijnego. Domaga się również, by w wyznaczonym terminie, zazwyczaj w ciągu dwóch miesięcy, poinformował ją o podjętych środkach.

3. Jeżeli kraj UE nadal nie skorygował naruszenia przepisów, Komisja może podjąć decyzję o skierowaniu sprawy do Trybunału Sprawiedliwości. W większości przypadków sprawa zostaje rozwiązania bez konieczności przekazania jej do Trybunału.

4. Jeżeli kraj UE nie powiadomi Komisji o tym, jakie działania podjął w celu terminowego wdrożenia przepisów dyrektywy, Komisja może na tym etapie zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie kary.

5. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że dany kraj naruszył prawo UE, władze krajowe powinny podjąć działania w celu wykonania wyroku Trybunału.

# Niewykonanie orzeczenia Trybunału

Jeżeli pomimo wyroku Trybunału kraj UE w dalszym ciągu nie uregulował sytuacji, Komisja może ponownie pozwać go do Trybunału.

# Sankcje finansowe

Kiedy Komisja po raz drugi kieruje sprawę do Trybunału, proponuje, aby nałożył on na dany kraj karę pieniężną w postaci ryczałtu lub dziennych kar pieniężnych.

Przy obliczaniu wysokości kary uwzględnia się:

- wagę naruszonych przepisów oraz wpływ uchybienia na interesy ogólne i indywidualne
- czas trwania uchybienia, czyli okres, w którym prawo UE nie było stosowane
- kondycję finansową kraju, tak aby grzywna miała efekt odstraszający.

Kwota zaproponowana przez Komisję może zostać zmieniona wyrokiem Trybunału.

Roczna aktualizacja danych wykorzystywanych przez Komisję do obliczania wysokości sankcji finansowych

# Publikacja decyzji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

Informacje o decyzjach Komisji w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego są dostępne online. Informacje można wyszukiwać według kraju UE, obszaru polityki lub daty.

Komisja publikuje także roczne sprawozdanie z przeglądu głównych aspektów stosowania prawa UE i przedstawia przypadki uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w podziale na obszary polityki i kraje.

## Unijna procedura monitorowania praworządności

21.01.2016

**Ostatnio głośno było na temat uruchomionej wobec Polski procedury monitorowania praworządności. Niewiele jednak mówiono o tym, czym właściwie jest ta procedura.**

Przestrzeganie praworządności jest warunkiem przystąpienia do Unii Europejskiej i członkostwa w Unii. Demokracja, prawa człowieka oraz praworządność są zapisane również w preambule do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Ponieważ państwo prawne jest jedną z podstawowych wartości UE określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), w art. 7 tego traktatu przewidziano procedurę mającą na celu zapewnienie przestrzegania praworządności przez państwa członkowskie UE. Obejmuje ona mechanizm zapobiegawczy i mechanizm sankcji.

Mechanizm zapobiegawczy uruchamiany jest wtedy, kiedy Rada UE, stanowiąc większością 4/5 i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, stwierdzi istnienie wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia praworządności w państwie członkowskim. Mechanizm sankcji stosowany jest, gdy wystąpi poważne i stałe naruszenie praworządności. Jego zastosowanie wymaga jednomyślności w Radzie Europejskiej i może prowadzić do zawieszenia niektórych praw państwa członkowskiego, w tym prawa do głosowania w Radzie UE.

Ponieważ uruchomienie procedur przewidzianych w art. 7 TUE stanowi ostateczność, Komisja Europejska w 2014 r. przedstawiła komunikat „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności" (COM(2014) 158 final), które stanowią uzupełnienie istniejących mechanizmów.

**Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności**

Procedura zaprezentowana przez Komisję w komunikacie jest *de facto* dialogiem z państwem członkowskim, służącym znalezieniu rozwiązania zapobiegającego wszczęciu procedury przewidzianej w art. 7 TUE. Dialog ten ma zapobiec powstaniu „ryzyka poważnego naruszenia praworządności".

Nowy mechanizm stanowi dodatkowy instrument wypełniający lukę pomiędzy zwykłą procedurą naruszenia prawa UE przewidzianą w art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) a daleko idącą procedurą przewidzianą w art. 7 TUE. Uruchomienie postępowania z art. 258 TFUE wymaga naruszenia przez państwo konkretnego przepisu prawa UE, dlatego nie jest dostosowane do ochrony podstawowych wartości, takich jak praworządność. Na przykład postępowanie przeciwko Węgrom wszczęte przez Komisję Europejską po radykalnym obniżeniu wieku emerytalnego węgierskich sędziów (sprawa C-286/12) zostało oparte o zarzut zakazanej prawem UE nieuzasadnionej dyskryminacji ze względu na wiek.

Komisja jako instytucja powołana do zapewnienia przestrzegania Traktatów uznała, że skoro jest upoważniona do wszczynania postępowań przewidzianych art. 258 TFUE oraz do wnioskowania o wszczęcie procedury przewidzianej art. 7 TUE, jest również upoważniona do prowadzenia dialogu na rzecz praworządności z państwem członkowskim.

**Pojęcie praworządności**

Komisja Europejska w swym komunikacie przedstawiła definicję praworządności, która oznacza zgodność z następującymi zasadami:

1. zasada legalności, czyli przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa;
2. pewność prawa, czyli wymóg, by przepisy były jasne i przewidywalne oraz co do zasady nie mogły być zmieniane ze skutkiem wstecznym;
3. zakaz arbitralności w działaniu władzy wykonawczej, czyli wymóg, by ingerencja władzy publicznej w sferę prywatną danej osoby dokonywana była na podstawie prawa i z uzasadnionych prawnie powodów;
4. niezależna i skuteczna kontrola sądowa, w tym kontrola poszanowania praw podstawowych, czyli prawo podmiotów prywatnych do skutecznej ochrony swoich praw przed bezstronnym sądem;
5. niezależne i bezstronne sądownictwo, czyli trójpodział władzy;
6. równość wobec prawa.

Komisja podkreśliła zasadniczą rolę sądownictwa w ochronie demokracji, polegającą na zapewnieniu wolności wypowiedzi, wolności zgromadzeń oraz poszanowania zasad regulujących proces polityczny i wyborczy. Prawa podstawowe są skuteczne tylko wtedy, gdy mogą być dochodzone przed sądem.

Zasada praworządności jest podstawą zaufania obywateli UE oraz organów państw członkowskich do systemów prawnych innych państw członkowskich umożliwiającą wzajemne uznawanie i wykonywanie wyroków sądów cywilnych i handlowych oraz funkcjonowanie europejskiego nakazu aresztowania.

Z tych względów zdaniem Komisji Unia ma szczególny interes w umacnianiu i chronieniu praworządności w państwach członkowskich.

**Etapy procedury**

Jeżeli Komisja stwierdzi, że istnieje systemowe zagrożenie dla praworządności, rozpoczyna dialog z państwem członkowskim poprzez skierowanie do niego „opinii na rzecz praworządności". Podejmując taką decyzję Komisja może konsultować się z Agencją Praw Podstawowych UE, Komisją Wenecką Rady Europy czy ekspertami sieci sądowych UE. Opinia Komisji ma charakter poufny, ale fakt jej wysłania podawany jest do publicznej wiadomości.

Gdyby organy państwa członkowskiego nie podjęły działań w celu zapobieżenia zagrożeniom systemowym i dialog nie doprowadził do zadowalającego rozwiązania, Komisja może skierować do państwa „zalecenie w sprawie praworządności". Może ono zawierać konkretne wskazówki dotyczące działań organów państwa członkowskiego. Fakt wysłania zalecenia oraz jego treść podawane są do publicznej widomości.

Jeżeli w wyznaczonym terminie państwo nie dostosuje się do zalecenia, Komisja może wszcząć procedurę określoną w art. 7 TUE.

źródło: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności, COM(2014) 158 final, Strasburg 11.3.2014 r., Załącznik II.

## 15. Sprawy o odszkodowanie – kto jest uprawniony do wniesienie wniosku, przesłanki szkody niezbędne do skuteczności roszczenia.

**skargi na instytucje UE** (*roszczenia o odszkodowanie*) – każda osoba fizyczna lub przedsiębiorstwo, które doznały szkody w wyniku działania lub bezczynności UE bądź jej urzędników, może wnieść przeciwko nim skargę do Trybunału.

## 16. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego na przykładzie spraw:

# Van Gend & Loos;

WYROK TRYBUNAŁU

z dnia 5 lutego 1963 r. (*)

W sprawie 26/62

mającej za przedmiot, skierowany do Trybunału na podstawie art. 177 akapit pierwszy lit. a) i art. 177 akapit trzeci Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, wniosek Tariefcommissie, holenderskiego sądu administracyjnego orzekającego w ostatniej instancji w postępowaniu spornym w sprawach finansowych, o wydanie, w zawisłym przed tym sądem sporze

pomiędzy

**Spółką NV Algemene Transport - en Expeditie Onderneming van Gend & Loos,**

z siedzibą w Utrechcie,

reprezentowaną przez H.G. Stibbe'a i L.F.D. ter Kuile'a, adwokatów w Amsterdamie,

z adresem do doręczeń w konsulacie Holandii w Luksemburgu,

a

**Holenderską administracją celną,**

reprezentowaną przez inspektora ds. ceł i akcyzy w Zaandam,

z adresem do doręczeń w ambasadzie Holandii w Luksemburgu,

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących kwestii:

1) Czy art. 12 traktatu EWG jest skuteczny w stosunkach wewnętrznych, to znaczy czy podmiotom prawa przysługują na podstawie tego postanowienia uprawnienia podlegające ochronie sądowej;

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy obłożenie przywozu przez skarżącą w postępowaniu przed sądem krajowym z Republiki Federalnej Niemiec do Holandii mocznika formaldehydowego cłem w wysokości 8% stanowiło podwyższenie cła niezgodne z art. 12 traktatu EWG, czy chodziło w tym przypadku o racjonalną modyfikację cła obowiązującego przed 1 marca 1960 r., której, jakkolwiek oznaczała ona podwyżkę z rachunkowego punktu widzenia, nie można uznać za podlegająca zakazowi ustanowionemu w art. 12,

TRYBUNAŁ,

w składzie:

A. M. Donner, prezes,

L. Delvaux i R. Rossi, prezesi izb,

O. Riese, Ch. L. Hammes (sprawozdawca), A. Trabucchi i R. Lecourt, sędziowie,

rzecznik generalny: K. Roemer,

sekretarz: A. Van Houtte,

wydaje następujący

**Wyrok**

[…]

**Motywy**

**I – W przedmiocie postępowania**

Zważywszy, że nie podniesiono żadnego zarzutu co do prawidłowości postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, skierowanego do Trybunału na podstawie art. 177 traktatu EWG przez Tariefcommissie, będący sądem w rozumieniu tego postanowienia;

oraz że wniosek nie daje w tym względzie podstaw do podniesienia jakiegokolwiek zarzutu z urzędu.

**II – W przedmiocie pierwszego pytania**

A – *Co do właściwości Trybunału*

Zważywszy, że rząd holenderski i rząd belgijski kwestionują właściwość Trybunału, gdyż ich zdaniem w niniejszym przypadku chodzi o wniosek dotyczący nie wykładni, lecz stosowania traktatu w ramach holenderskiego porządku konstytucyjnego;

że w szczególności Trybunał nie ma ich zdaniem kompetencji do rozstrzygania kwestii pierwszeństwa, jakie należałoby ewentualnie przypisać postanowieniom traktatu EWG przed ustawodawstwem holenderskim lub innymi umowami zawartymi przez Holandię i włączonymi do ich krajowego porządku prawnego; że rozstrzygnięcie tej kwestii należy ich zdaniem, z zastrzeżeniem ewentualnej skargi wniesionej na warunkach określonych w art. 169 i 170 traktatu, do wyłącznej kompetencji sądów krajowych;

zważywszy jednakże, że w niniejszym przypadku zadaniem Trybunału nie jest orzekanie o stosowaniu traktatu zgodnie z zasadami holenderskiego prawa wewnętrznego, co pozostaje we właściwości sądów krajowych, lecz że żąda się od niego, na podstawie art. 177 lit. a) traktatu, jedynie określenia skutków, jakie wywołuje art. 12 tego traktatu w ramach prawa wspólnotowego oraz z punktu widzenia jego wpływu na sytuację jednostek;

że w związku z tym zarzut powyższy pozbawiony jest podstaw prawnych;

zważywszy, że rząd belgijski podnosi zarzut braku właściwości Trybunału również z tego względu, iż odpowiedź, jakiej mógłby on udzielić na pierwsze pytanie Tariefcommissie, nie miałaby związku z rozstrzygnięciem zawisłego przed tym sądem sporu;

zważywszy jednakże, że do uznania właściwości Trybunału w niniejszej sprawie konieczne i wystarczające będzie, jeżeli okaże się w dostatecznym z prawnego punktu widzenia stopniu, iż postawione pytanie dotyczy wykładni traktatu;

że względy, którymi kierował się sąd krajowy, formułując pytania, a także znaczenie, jakie zamierza im nadać w ramach sporu poddanego jego rozstrzygnięciu, nie podlegają ocenie Trybunału;

zważywszy, że jak wynika ze sformułowania postawionych pytań, dotyczą one wykładni traktatu;

że w związku z tym mieszczą się one w zakresie właściwości Trybunału;

że ten zarzut jest również bezzasadny.

B – *Co do istoty*

Zważywszy, że Tariefcommissie stawia po pierwsze pytanie, czy art. 12 traktatu jest bezpośrednio skuteczny w prawie wewnętrznym, w tym sensie, że jednostki pochodzące z państw członkowskich mogłyby na podstawie tego postanowienia dochodzić praw podlegających ochronie sądów krajowych;

zważywszy, że odpowiedź na pytanie, czy postanowienia umowy międzynarodowej wywołują takie skutki, wymaga wzięcia pod uwagę jej ducha, systematyki i brzmienia;

zważywszy, że cel traktatu EWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie wpływać będzie bezpośrednio na sytuację podmiotów prawa we Wspólnocie, wymaga, by traktat ten był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw;

że takie stanowisko znajduje potwierdzenie w preambule do traktatu, która, sięgając dalej niż tylko rządów, odwołuje się do narodów, a konkretniej w fakcie ustanowienia organów wyposażonych w uprawnienia władcze, których wykonywanie wywiera wpływ zarówno na państwa członkowskie, jak i na ich obywateli;

że, jak należy poza tym zaznaczyć, jednostki pochodzące z państw zjednoczonych we Wspólnocie mają możliwość współuczestniczyć, za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w funkcjonowaniu tej Wspólnoty;

że ponadto rola, jaką Trybunał Sprawiedliwości odgrywa w ramach art. 177, którego celem jest zapewnienie jednolitej interpretacji traktatu przez sądy krajowe, świadczy o tym, iż państwa członkowskie nadały prawu wspólnotowemu moc wiążącą, na którą pochodzące z nich jednostki mogą się przed tymi sądami powoływać;

że wobec powyższego należy uznać, iż Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek;

że w związku z tym prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek;

że nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz że powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe;

zważywszy, że biorąc pod uwagę systematykę postanowień traktatu w zakresie ceł i opłat o skutku równoważnym, należy podkreślić, iż art. 9, który za podstawę Wspólnoty przyjmuje unię celną, wprowadza jako zasadę podstawową zakaz stosowania tych ceł i opłat;

że zasada ta znajduje się na początku części traktatu ustanawiającej „podstawy Wspólnoty"; że art. 12 stanowi jej wyraz i środek do jej wdrożenia;

zważywszy, że sformułowanie art. 12 ustanawia jasny i bezwarunkowy zakaz, nie będący zobowiązaniem do działania, lecz do niedziałania;

że ponadto państwa nie zgłosiły do tego zobowiązania zastrzeżeń uzależniających jego wykonanie od wydania jakiegokolwiek aktu prawa wewnętrznego;

że z samej swej natury zakaz ten może z powodzeniem wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompetencji podmiotami prawa;

zważywszy, że stosowanie art. 12 nie wymaga działań prawodawczych ze strony państw;

że z okoliczności, iż postanowienie to wymienia państwa członkowskie jako zobowiązane do niedziałania, nie wynika, by jednostki pochodzące z tych państw nie mogły czerpać z niego uprawnień;

zważywszy ponadto, że podniesiony przez trzy rządy, które w pismach procesowych przedstawiły Trybunałowi uwagi, argument oparty na art. 169 i 170 traktatu jest chybiony;

bowiem okoliczność, iż traktat w powyższych artykułach pozwala Komisji i państwom członkowskim na wniesienie do Trybunału sprawy przeciwko państwu, które nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań, nie oznacza, że jednostki nie mogą się w razie konieczności powołać na te zobowiązania przed sądem krajowym, podobnie jak fakt, iż traktat daje Komisji środki pozwalające zapewnić wywiązywanie się przez jednostki z ich obowiązków, nie wyklucza możliwości powoływania się na naruszenie tych obowiązków w sporach pomiędzy takimi jednostkami przed sądami krajowymi;

że ograniczenie możliwości przeciwdziałania naruszaniu przez państwa członkowskie art. 12 wyłącznie do postępowań na podstawie art. 169 i 170 skutkowałoby brakiem jakiejkolwiek bezpośredniej ochrony sądowej indywidualnych praw jednostek pochodzących z tych państw;

że zastosowanie tych artykułów mogłoby okazać się nieskuteczne, gdyby nastąpiło już po wykonaniu decyzji krajowej wydanej z naruszeniem postanowień traktatu;

że staranność jednostek zainteresowanych ochroną ich praw zapewnia skuteczną kontrolę, dodatkową w stosunku do kontroli, jaką art. 169 i 170 powierzają Komisji i państwom członkowskim;

zważywszy, że jak wynika z powyższych rozważań, zgodnie z duchem, systematyką i brzmieniem traktatu art. 12 należy interpretować w ten sposób, iż jest on bezpośrednio skuteczny i stanowi źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych.

**III – W przedmiocie drugiego pytania**

A – *Co do właściwości Trybunału*

Zważywszy, że zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rządy belgijski i holenderski pytanie to zostało tak sformułowane, iż odpowiedź na nie zdaje się wymagać zbadania przez Trybunał klasyfikacji taryfowej mocznika formaldehydowego importowanego do Holandii, co do której Van Gend & Loos i inspektor ds. ceł i akcyzy w Zaandam stoją, w oparciu o Tariefbesluit z 1947 r., na odmiennych stanowiskach;

że postawiony problem nie wymaga ich zdaniem interpretacji traktatu, lecz dotyczy przypadku zastosowania holenderskiego ustawodawstwa celnego do klasyfikacji aminoplastów, co nie mieści się w zakresie właściwości, jaką art. 177 lit. a) nadaje sądownictwu wspólnotowemu;

że w związku z tym wniosek Tariefcommissie wykracza ich zdaniem poza właściwość Trybunału;

zważywszy jednakże, że w rzeczywistości pytanie postawione przez Tariefcommissie dotyczy tego, czy z prawnego punktu widzenia skutek w postaci podwyższenia cła na określony produkt, nie spowodowany podwyżką stawki celnej, lecz ponownym zaklasyfikowaniem towaru po zmianie jego klasyfikacji taryfowej, jest sprzeczny z zakazem ustanowionym w art. 12 traktatu;

zważywszy, że postawione pytanie, rozumiane w ten sposób, dotyczy wykładni tego postanowienia traktatu, a dokładnie znaczenia, jakie należy nadać pojęciu ceł obowiązujących przed wejściem w życie traktatu;

że w związku z tym udzielenie odpowiedzi na pytanie mieści się we właściwości Trybunału.

B – *Co do istoty*

Zważywszy, że jak wynika z treści i systematyki art. 12 traktatu, stwierdzenie, czy cła lub opłaty o skutku równoważnym zostały podwyższone z naruszeniem zawartego tam zakazu, wymaga wzięcia pod uwagę ceł i opłat rzeczywiście obowiązujących w dniu wejścia w życie traktatu;

zważywszy ponadto, że z punktu widzenia zakazu ustanowionego w art. 12 traktatu niezgodna z prawem podwyżka może wynikać zarówno ze zmiany układu taryfy, skutkującej zaklasyfikowaniem produktu do pozycji taryfowej obłożonej wyższym cłem, jak i z podwyższenia, w ścisłym tego słowa znaczeniu, stawki celnej;

zważywszy, że bez znaczenia jest, z jakiego powodu nastąpiło podwyższenie cła, jeżeli tylko ten sam produkt został w tym samym państwie członkowskim obłożony wyższą stawką celną po wejściu w życie traktatu;

że zastosowanie art. 12, zgodnie z nadaną mu powyżej wykładnią, należy do kompetencji sądu krajowego, którego zadaniem będzie zbadać, czy podlegający opłacie celnej produkt, w tym przypadku mocznik formaldehydowy pochodzący z Republiki Federalnej Niemiec, został, ze względu na wprowadzone w Holandii w życie decyzje celne, obłożony cłem przywozowym wyższym niż obowiązujące w stosunku do tego produktu w dniu 1 stycznia 1958 r.;

że Trybunał nie ma kompetencji do badania słuszności przedstawionych mu w trakcie postępowania rozbieżnych twierdzeń na ten temat, lecz musi pozostawić je do rozpatrzenia przez organy krajowe.

**IV – W przedmiocie kosztów**

Zważywszy, że koszty poniesione przez Komisję EWG i państwa członkowskie, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi;

że dla stron postępowania przed Tariefcommissie niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej w sporze zawisłym przed tym sądem; że w związku z tym rozstrzygnięcie o kosztach należy do niego;

z powyższych względów:

uwzględniając akta sprawy;

po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy;

po zapoznaniu się z uwagami ustnymi strony skarżącej w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Komisji EWG;

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego;

uwzględniając art. 9, 12, 14, 169, 170 i 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą;

uwzględniając Protokół w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej;

uwzględniając regulamin Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich;

TRYBUNAŁ,

rozstrzygając w przedmiocie wniosku złożonego mu w trybie prejudycjalnym przez Tariefcommissie postanowieniem z dnia 16 sierpnia 1962 r., orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 12 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą jest bezpośrednio skuteczny i stanowi dla podmiotów prawa źródło uprawnień indywidualnych podlegających ochronie sądów krajowych;**

2) **Stwierdzenie, czy cła lub opłaty o skutku równoważnym zostały podwyższone z naruszeniem zakazu zawartego w art. 12 traktatu, wymaga wzięcia pod uwagę ceł i opłat rzeczywiście obowiązujących w omawianym państwie członkowskim w chwili wejścia w życie traktatu;**

**podwyżka taka może wynikać zarówno ze zmiany układu taryfy, skutkującej zaklasyfikowaniem produktu do pozycji taryfowej obłożonej wyższym cłem, jak i z podwyższenia stawki celnej;**

3) **Rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania należy do Tariefcommissie.**

Orzeczono w Luksemburgu w dniu 5 lutego 1963 r.

Donner Delvaux Rossi
Riese Hammes Trabucchi Lecourt

Odczytano na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 lutego 1963 r.

Sekretarz Prezes
A. Van Houtte A. M. Donner

---

* Język postępowania: niderlandzki.

# Van Dyun;

WYROK TRYBUNAŁU

z dnia 4 grudnia 1974 r.(*)

Porządek publiczny

[…]

W sprawie 41/74

mającej za przedmiot skierowany do Trybunału, na podstawie art. 177 traktatu EWG, przez High Court of Justice, Chancery Division (Anglia) wniosek o wydanie, w ramach zawisłego przed tym sądem sporu między

**Yvonne Van Duyn**

a

**Home Office**

orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni art. 48 traktatu EWG oraz art. 3 dyrektywy Rady nr 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. z dnia 4 kwietnia 1964 r., str. 850),

TRYBUNAŁ,

w składzie: R. Lecourt, prezes, C. Ó Dálaigh i A. J. Mackenzie Stuart, prezesi izb, A. M. Donner, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher i M. Sørensen (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: H. Mayras,

sekretarz: A. Van Houtte,

wydaje następujący

**Wyrok**

[…]

**Co do prawa**

1 Zważywszy, że postanowieniem Vice Chancellor z dnia 1 marca 1974 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 13 czerwca, High Court of Justice, Chancery Division (Anglia) zwrócił się w trybie art. 177 traktatu EWG z trzema pytaniami w przedmiocie wykładni niektórych przepisów prawa wspólnotowego dotyczących swobody przemieszczania się pracowników;

2 że pytania te zostały podniesione w ramach postępowania ze skargi przeciwko Home Office wniesionej przez obywatelkę niderlandzką, której odmówiono prawa wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa w celu podjęcia pracy na stanowisku sekretarki w „Kościele scjentologicznym";

3 że odmowa ta wydana została zgodnie z polityką rządu Zjednoczonego Królestwa wobec tej organizacji, której praktyki uznaje on za zagrożenie dla społeczeństwa;

**W przedmiocie pytania pierwszego**

4 Zważywszy, że pierwsze pytanie wymaga od Trybunału orzeczenia, czy art. 48 traktatu EWG stosuje się bezpośrednio, to znaczy czy stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać przed sądem w państwach członkowskich;

5 zważywszy, że art. 48 ust. 1 i 2 stanowi, iż od zakończenia okresu przejściowego zapewniona jest swoboda przemieszczania się pracowników, która obejmuje „zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową między pracownikami państw członkowskich w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i innych warunków pracy";

6 że postanowienia te nakładają na państwa członkowskie konkretne zobowiązanie, niewymagające wydania ani przez instytucje Wspólnoty, ani przez państwa członkowskie, żadnego aktu, i niepozostawiające tym państwom żadnego zakresu uznania co do jego wykonania;

7 że w art. 48 ust. 3, określającym uprawnienia wynikające z zasady swobody przemieszczania się pracowników, poczyniono zastrzeżenie dotyczące ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego;

że stosowanie tego zastrzeżenia podlega jednakże kontroli sądowej, w związku z czym, niezależnie od możliwości powołania się przez państwo członkowskie na to zastrzeżenie, art. 48, ustanawiający zasadę swobody przemieszczania się pracowników, stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą powoływać się przed sądem i które podlegają ochronie sądów krajowych;

8 że na pierwsze pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi twierdzącej;

**W przedmiocie pytania drugiego**

9 Zważywszy, że drugie pytanie wymaga od Trybunału rozstrzygnięcia, czy dyrektywa Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego jest bezpośrednio stosowana, to znaczy czy stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać przed sądem w państwach członkowskich;

10 że, jak wynika z postanowienia odsyłającego, spośród przepisów dyrektywy przedmiotem pytania jest tylko art. 3 ust. 1, zgodnie z którym „środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego są oparte wyłącznie na zachowaniu danej osoby”;

11 zważywszy, że zdaniem Zjednoczonego Królestwa, ponieważ w art. 189 traktatu dokonano rozróżnienia między mocą wiążącą rozporządzeń, dyrektyw i decyzji, należy domniemywać, iż Rada, wydając dyrektywę, a nie rozporządzenie, zamierzała nadać temu aktowi moc wiążącą odmienną od mocy rozporządzeń, w związku z czym nie jest on bezpośrednio stosowany;

12 zważywszy jednakże, że o ile zgodnie z art. 189 rozporządzenia są bezpośrednio stosowane, a w związku z tym ze swej natury mogą być bezpośrednio skuteczne, o tyle nie wynika stąd, by innym rodzajom aktów określonych w tym artykule nie można było nigdy przypisać podobnej skuteczności;

że wykluczenie z zasady możliwości powoływania się przez zainteresowanych na zobowiązania nałożone na mocy dyrektywy byłoby niezgodne z charakterem wiążącym, jaki nadaje jej art. 189;

że w szczególności w sytuacji gdy w drodze dyrektywy instytucje wspólnotowe zobowiązały państwa członkowskie do określonego postępowania, brak możliwości powołania się przez podmioty prawa na ten akt przed sądem oraz brak możliwości uwzględnienia go przez sądy krajowe jako elementu prawa wspólnotowego ograniczyłby jego skuteczność („effet utile”);

że art. 177, pozwalający sądom krajowym zwrócić się do Trybunału z pytaniem o ważność lub wykładnię każdego bez rozróżnienia aktu instytucji oznacza również, iż podmioty prawa muszą móc powoływać się na te akty przed wspomnianymi sądami;

że należy w każdym przypadku zbadać, czy charakter, logika i sformułowanie rozpatrywanego przepisu mogą powodować jego bezpośrednią skuteczność w stosunkach między państwami członkowskimi a jednostkami;

13 zważywszy, że celem art. 3 ust. 1 dyrektywy 64/221, stanowiącego, iż środki uzasadnione względami porządku publicznego mogą być oparte wyłącznie na zachowaniu zainteresowanego, jest ograniczenie zakresu swobodnego uznania, jakie ustawodawstwo krajowe przyznaje z reguły organom właściwym w sprawach wjazdu i ekstradycji cudzoziemców;

że, po pierwsze, przepis ten ustanawia zobowiązanie nieopatrzone żadnym zastrzeżeniem ani warunkiem i które z natury nie wymaga wydania żadnego aktu, ani przez instytucje Wspólnoty, ani przez państwa członkowskie;

że, po drugie, ponieważ chodzi o wiążący państwa członkowskie zakaz brania pod uwagę, przy stosowaniu odstępstwa od jednej z zasad podstawowych traktatu, działającej na korzyść osób fizycznych, innych okoliczności niż osobiste postępowanie, bezpieczeństwo prawne zainteresowanych wymaga, by mogli się powoływać na ten zakaz, mimo że został on sformułowany w akcie normatywnym, który w całości nie jest bezpośrednio skuteczny z mocy prawa;

14 że o ile sens i dokładne znaczenie przepisu mogą budzić wątpliwości interpretacyjne, o tyle wątpliwości te można rozstrzygnąć na drodze sądowej, w tym w trybie art. 177 traktatu;

15 że na postawione pytanie należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, iż art. 3 ust. 1 dyrektywy Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r. stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać przed sądem w państwach członkowskich i które podlegają ochronie tych sądów;

**W przedmiocie pytania trzeciego**

16 Zważywszy, że trzecie pytanie wymaga od Trybunału rozstrzygnięcia, czy art. 48 traktatu i art. 3 dyrektywy 64/221 należy interpretować w ten sposób, iż

„państwo członkowskie, wykonując ciążące na nim zobowiązanie do oparcia środków stosowanych ze względów porządku publicznego na zachowaniu zainteresowanej osoby, może za takie zachowanie uznać:

a) przynależność tej osoby do ugrupowania lub organizacji, której działalność państwo członkowskie uznaje za sprzeczną z interesem ogólnym, lecz jego ustawodawstwo nie zakazuje tej działalności;

b) zamiar tej osoby prowadzenia w państwie członkowskim działalności w ramach takiego ugrupowania lub organizacji, jeżeli żadne ograniczenia nie dotyczą obywateli tego państwa członkowskiego zamierzających prowadzić podobną działalność w ramach tego samego ugrupowania lub organizacji".

17 zważywszy, że w tej kwestii należy w pierwszym rzędzie ustalić, czy przynależność do ugrupowania lub organizacji może stanowić zachowanie osoby w rozumieniu art. 3 dyrektywy 64/221;

że wprawdzie przynależność w przeszłości nie uzasadnia co do zasady uniemożliwienia zainteresowanemu skorzystania ze swobody przemieszczania się na terytorium Wspólnoty, jednakże aktualną przynależność, oznaczającą udział w działaniach ugrupowania lub organizacji oraz identyfikację z jej celami i zamierzeniami, można uznać za dobrowolne działanie zainteresowanego, a zatem za element jego zachowania w rozumieniu wspomnianego przepisu;

18 zważywszy, że postawione pytanie wymaga następnie rozpatrzenia znaczenia okoliczności, iż działalność wspomnianej organizacji, jakkolwiek uznawana przez państwo członkowskie za sprzeczną z interesem ogólnym, nie jest zakazana przez prawo krajowe;

że należy w tej kwestii podkreślić, iż pojęcie porządku publicznego w kontekście wspólnotowym, a w szczególności jako uzasadnienie odstępstwa od podstawowej zasady swobody przemieszczania się pracowników, należy interpretować ściśle, w związku z czym jego rozumienia nie może określać jednostronnie każde państwo członkowskie, bez kontroli ze strony instytucji Wspólnoty;

niemniej konkretne okoliczności uzasadniające powołanie się na względy porządku publicznego mogą różnić się w zależności od państwa członkowskiego oraz w czasie, należy więc przyznać w tej kwestii właściwym władzom krajowym pewien zakres swobodnego uznania, w granicach wyznaczonych traktatem;

19 że w związku z tym możliwość powołania się na względy porządku publicznego przez państwo członkowskie, którego właściwe organy jasno wyraziły swoje stanowisko wobec działalności określonej organizacji, uznając ją za zagrożenie dla społeczeństwa, i podjęły kroki w celu powstrzymania tej działalności, nie może być uzależniona od prawnego zakazu jej prowadzenia, jeśli w istniejących okolicznościach nie zostanie on uznany za celowy;

20 zważywszy, że postawione pytanie wymaga wreszcie rozstrzygnięcia kwestii, czy państwo członkowskie ma prawo sprzeciwić się, ze względów porządku publicznego, zatrudnieniu na jego terytorium obywatela innego państwa członkowskiego przez ugrupowanie lub organizację, jeżeli podobne ograniczenie nie ma zastosowania do jego własnych obywateli;

21 zważywszy, że traktat, ustanawiając zasadę swobody przemieszczania się pracowników bez dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, opatruje w art. 48 ust. 3 wynikające stąd uprawnienia zastrzeżeniem dotyczącym ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego;

że zastrzeżenie to dotyczy między innymi, zgodnie ze wspomnianym postanowieniem, prawa do ubiegania się o rzeczywiście oferowane miejsca pracy, swobodnego przemieszczania się w tym celu po terytorium państw członkowskich oraz przebywania w jednym z państw członkowskich w celu wykonywania pracy;

że skutkiem wspomnianego zastrzeżenia jest więc możliwość odmowy zgody na wjazd i pobyt na terytorium państwa członkowskiego obywatela innego państwa członkowskiego w każdym przypadku, gdy zastrzeżenie znajduje zastosowanie;

22 że z drugiej strony jedna z zasad prawa międzynarodowego, której naruszenia przez traktat EWG w stosunkach między państwami członkowskimi nie można zakładać, nie pozwala państwom odmawiać własnym obywatelom prawa wjazdu i pobytu na ich terytorium;

23 że w związku z tym państwo członkowskie może, ze względów porządku publicznego, odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego możliwości skorzystania z zasady swobody przemieszczania się pracowników w celu podjęcia określonego zatrudnienia, również w sytuacji gdy nie nakłada podobnych ograniczeń na własnych obywateli;

24 że na postawione pytanie trzeba zatem udzielić takiej odpowiedzi, iż art. 48 traktatu EWG i art. 3 ust. 1 dyrektywy 64/221 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, powołując się na ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, może wziąć pod uwagę, jako element zachowania zainteresowanego, jego przynależność do ugrupowania lub organizacji, której działalność uznawana jest przez to państwo członkowskie za zagrożenie dla społeczeństwa, choć nie jest zakazana, i to również w sytuacji, gdy obywatele tego państwa członkowskiego, zamierzający wykonywać działalność podobną do tej, jaką obywatel innego państwa członkowskiego zamierzał prowadzić w ramach tego ugrupowania lub organizacji, nie podlegają żadnym ograniczeniom;

**W przedmiocie kosztów**

25 Zważywszy, że koszty poniesione przez Zjednoczone Królestwo oraz Komisję Wspólnot Europejskich, które przedstawiły Trybunałowi uwagi, nie podlegają zwrotowi;

że dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny w stosunku do postępowania przed tym sądem, zatem do niego należy rozstrzygnięcie o kosztach;

z powyższych względów

TRYBUNAŁ,

rozstrzygając w przedmiocie pytań postawionych mu przez High Court of Justice postanowieniem z dnia 21 grudnia 1973 r., orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 48 traktatu EWG jest bezpośrednio skuteczny w porządkach prawnych państw członkowskich i stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień podlegających ochronie sądów krajowych.**

2) **Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy Rady 64/221 z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego stanowi dla osób fizycznych źródło uprawnień, na które mogą się one powoływać przed sądem w państwach członkowskich i które podlegają ochronie tych sądów.**

3) **Artykuł 48 traktatu EWG i art. 3 ust. 1 dyrektywy 64/221 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie, powołując się na ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego, może wziąć pod uwagę, jako element zachowania zainteresowanego, jego przynależność do ugrupowania lub organizacji, której działalność uznawana jest przez to państwo członkowskie za zagrożenie dla społeczeństwa, choć nie jest zakazana, i to również w sytuacji, gdy obywatele tego państwa członkowskiego, zamierzający wykonywać działalność podobną do tej, jaką obywatel innego państwa członkowskiego zamierzał prowadzić w ramach tego ugrupowania lub organizacji, nie podlegają żadnym ograniczeniom.**

Lecourt Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Donner Monaco Mertens de Wilmars

Pescatore Kutscher Sørensen

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 4 grudnia 1974 r.

Sekretarz Prezes

A. Van Houtte R. Lecourt

* Język postępowania: angielski.

# Jean Reyners;

STAN FAKTYCZNY: Jean Reyners był Holendrem, mieszkającym i studiującym prawo w Belgii. Po zakooczeniu studiów próbował zostad dopuszczonym do wykonywania zawodu adwokata. Okazało się to jednak niemożliwe, gdyż przepisy belgijskie wymagały posiadania obywatelstwa belgijskiego. Jean Reyners zarzucił niezgodnośd przepisów belgijskich z prawem wspólnotowym. Strona belgijska twierdziła, iż przepisy wspólnotowe nie były bezpośrednio skuteczne.
TEZY ORZECZENIA: Wyjątki dopuszczone przez art. 45 TWE nie powinny wykraczad poza cel, dla którego zostały wprowadzone. Przewidziany w art. 45 TWE wyjątek obejmuje to rodzaje działalności, które wiążą się bezpośrednio i szczególnie z udziałem w sprawowaniu władzy publicznej (nie zalicza się do nich wolnych zawodów)
UWAGI: Zgodnie z zasadą wszelkie ograniczenia swobody przedsiębiorczości są zakazane. Jednakże Traktat dopuszcza pewne wyjątki od tej ogólnej zasady: działalnośd związana z wykonywaniem władzy publicznej (wg ETS)

# Van Binsbergen;

## Swoboda świadczenia usług w UE

Wyrok ETS w sprawie van Binsbergen po raz pierwszy porusza kwestię obejścia prawa.

Sprawa ta dotyczyła pana Kortmana, holenderskiego prawnika, który był pełnomocnikiem procesowym pana van Binsbergena. W toku procesu Kortman przeniósł się do Belgii. W tej sytuacji prawo holenderskie nie pozwalało mu na świadczenie usług prawniczych w Holandii, gdyż takie uprawnienie przysługiwało jedynie podmiotom z siedzibą w Holandii.

W odpowiedzi na prejudycjalne pytanie prawne sądu holenderskiego ETS określając zakres swobody świadczenia usług orzekł:

1. ***Art. 59 (obecnie art. 49) Traktatu jest przepisem bezwarunkowym. Dyspozycja tego przepisu obejmuje zniesienie wszelkich form dyskryminacji przeciwko osobom świadczącym usługi, opartych bądź na narodowości tej osoby, bądź na jej zamieszkaniu w Państwie Członkowskim innym niż to, w którym usługa jest świadczona.***
2. ***Odnośnie szczególnego wymogu narodowości lub zamieszkania usługodawcy art. 59 (obecnie art. 49) Traktatu wprowadza wyraźnie zdefiniowany obowiązek powstrzymania się od określonych form dyskryminacji lub ograniczeń, którego realizacja przez Państwa Członkowskie nie może być odroczona lub zagrożona ze względu na brak szczególnych przepisów wspólnotowych w danym zakresie.***
3. ***Art. 59 (obecnie art. 49) Traktatu ma bezpośredni skutek, a zatem możliwe jest bezpośrednie powoływanie się na ten przepis przed sądami krajowymi.***

Artykuł 49 TWE, jako pierwszy przepis w rozdziale poświęconym swobodzie przepływu usług, stanowi teraz, iż: *„W ramach poniższych postanowień* ***ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia****.*

*Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, może rozszerzyć korzyści wynikające z postanowień niniejszego rozdziału na obywateli państwa trzeciego świadczących usługi i mających swe przedsiębiorstwa wewnątrz Wspólnoty.*

Z wyroku tego wynika, że **przepisy Traktatu zakazujące państwom członkowskim stosowania ograniczeń w swobodnym świadczeniu usług na terytorium WE, a więc dotyczące zasady traktowania narodowego usługodawców przez państwa członkowskie, mają charakter jasny, precyzyjny, konkretny i nadający się do bezpośredniego wykonania bez wydawania przepisów wykonawczych**.

Za całkowicie bezpodstawny ETS uznał wymóg posiadania siedziby na terytorium państwa goszczącego usługodawcę.

ETS wskazał przy tym, iż **biorąc pod uwagę szczególną naturę świadczonych usług, specyficzne wymogi stawiane osobom je świadczącym nie mogą być jednak uważane za niezgodne z Traktatem, gdy ich celem jest stosowanie reguł zawodowych usprawiedliwionych dobrem ogólnym** - w szczególności reguł dotyczących organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru i odpowiedzialności - **które wiążą każdy podmiot, mający siedzibę na terytorium państwa, na którym ma być świadczona usługa, gdy podmiot świadczący usługę uciekłby poza zakres tych reguł poprzez posiadanie siedziby w innym państwie członkowskim**.

ETS uznał też, że **państwu członkowskiemu UE nie można odmówić prawa ograniczenia lub zabronienia korzystania ze swobody gwarantowanej przez art. 59 (obecnie art. 49) TWE przez osobę świadczącą usługi, której działalność jest całkowicie lub głównie skierowana na terytorium (tego) państwa, w celu uniknięcia zastosowania zawodowych reguł postępowania, które miałyby do niej zastosowanie, gdyby miała siedzibę w tym państwie**.

Przykładowo, zgodnie z duchem orzeczenia ETS w sprawie Van Binsbergen, państwa członkowskie UE winny tak kształtować koncesje przyznawanej nadawcy radiowo-telewizyjnemu w kraju siedziby, aby w kluczowych sprawach (np. ochrona interesów ekonomicznych lub ochrona małoletnich i godności ludzkiej) nadawca nie był zwolniony od przestrzegania przepisów, którym by podlegał, gdyby ustanowił siedzibę w kraju, do którego nadaje.

**Wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 3 grudnia 1974 r. w sprawie 33/74 - Van Binsbergen przeciwko Bestuur van de Bedrijfsverening (Holandia); www.curia.europa.eu**

# Francovich i Bonifaci;

## Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za złamanie prawa wspólnotowego

Omawiana sprawa dotyczyła braku implementacji przez Włochy Dyrektywy 80/987 nakładającej na państwa członkowskie UE obowiązek ustanowienia funduszy gwarancyjnych dla wypłat świadczeń pracownikom na wypadek upadłości pracodawcy. Pracownicy upadłych włoskich przedsiębiorstw (m.in. Pan **Francovich i Daniela Bonifaci**) domagali się przed sądami wypłaty przez państwo na podstawie przepisów tej Dyrektywy zaległych wynagrodzeń albo odszkodowania.

Choć przepisy ww. Dyrektywy są dostatecznie precyzyjne i bezwarunkowe w zakresie dotyczącym kręgu osób korzystających z ochrony oraz jej treści, to jednak dyrektywa ta nie określała podmiotu, który byłby zobowiązany do wypłaty funduszy - i z tego względu jej przepisy nie spełniały warunków dla bezpośredniej skuteczności. Sąd włoski nie mógł zatem przyznać na jej podstawie wypłaty pracownikom upadłych spółek. Sąd krajowy zwrócił się więc do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy państwo włoskie ponosi w takiej sytuacji odpowiedzialność odszkodowawczą wobec podmiotów prywatnych, które poniosły szkodę na skutek naruszenia przez to państwo prawa wspólnotowego polegającego na nieimplementowaniu Dyrektywy 80/987.

Trybunał orzekł w odpowiedzi, co następuje:

1. ***Traktat ustanowił swój własny system prawny, który jest połączony z systemami państw członkowskich i który musi być stosowany przez sądy tych państw. Sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, muszą zapewnić pełną skuteczność tym przepisom oraz chronić prawa nadawane na ich podstawie podmiotom prywatnym.***

2. ***Pełna skuteczność prawa wspólnotowego (art. 10 [5] Traktatu) zostałaby podważona, a ochrona praw nadanych na jego podstawie uległaby osłabieniu, gdyby podmioty prywatne nie byłyby uprawnione do uzyskania ochrony sądowej, kiedy ich prawa nie są respektowane w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, za które państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność. Zasada odpowiedzialności państwa za wyrządzenie szkody osobom prywatnym w rezultacie naruszenia prawa***

***wspólnotowego, za które państwo ponosi odpowiedzialność, jest nieodłączną częścią systemu traktatowego.***

Jak wynika z omawianego orzeczenia ETS, pełna skuteczność prawa wspólnotowego zostałyby podważona, a ochrona uprawnień, które ono rodzi - osłabiona, gdyby jednostki nie mogły uzyskać **odszkodowania za naruszenie praw spowodowane złamaniem prawa wspólnotowego, za które państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność**. Możliwość odszkodowania staje się szczególnie niezbędna, jeśli pełna skuteczność norm wspólnotowych jest uzależniona od podjęcia wcześniejszego działania przez państwo, bez którego jednostka nie może dochodzić swych wspólnotowych uprawnień przed krajowymi sądami. Wynika z tego, zdaniem Trybunału, że **zasada odpowiedzialności państwa za szkodę spowodowaną jednostkom w następstwie złamania prawa wspólnotowego jest wpisana w system Traktatu o WE**.

Dalsze uzasadnienie dla odszkodowawczej odpowiedzialności państwa za wyrządzoną szkodę można znaleźć w art. 10 TWE, który wymaga podjęcia przez państwo wszelkich kroków, aby zapewnić wykonanie zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Pośród nich jest obowiązek usunięcia bezprawnych następstw naruszenia prawa wspólnotowego.

Chociaż odpowiedzialność państwa jest wymagana przez prawo wspólnotowe, warunki, których spełnienie rodzi prawo do odszkodowania, zależą od istoty danego naruszenia prawa wspólnotowego.

Jak stwierdził Trybunał, w przypadku państw członkowskich, które nie zdołały wywiązać się z wynikającego z art. 189 ust. 3 (obecnie: 249) TWE obowiązku podjęcia w wyznaczonym terminie środków koniecznych do osiągnięcia celu wyznaczonego przez dyrektywę, **pełna skuteczność reguły prawa wspólnotowego wymaga, aby prawo do odszkodowania powstało po spełnieniu trzech warunków:**

- Pierwszym z warunków jest to, aby **dyrektywa zmierzała do przyznania uprawnień jednostkom**.
- Po drugie, **musi istnieć możliwość ustalenia treści tych uprawnień na podstawie przepisów dyrek**tywy.
- Po trzecie, **między złamaniem przez państwo obowiązku a powstałą szkodą musi istnieć związek przyczynowy**.

Trybunał uznał tym samym, że zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego UE za naruszenie prawa wspólnotowego jest immanentną zasadą systemu traktatowego.

# Kobler przeciwko Austrii

Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa Wspólnotowego - Odpowiedzialność za odszkodowania sądowe.

- Wyrok z 2003 roku w sprawie Gerhard Köbler przeciwko Austria
- Chodziło o to, że w Austrii po przepracowaniu 15 lat w szkole profesorowie uniwersyteccy dostawali dodatek. Köbler część z tych 15 lat przepracował w innym państwie członkowskim a Austria powiedziała, że w związku z tym dodatek mu się nie należy. Köbler uznał, że sąd błędnie interpretuje prawo wspólnotowe. Sąd zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym, ale okazało się, że podobna kwestia była juz rozstrzygana, więc pytanie wycofano. Sprawa trafiła do sądu austriackiego - sprawa o odszkodowanie z powodu naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd ostatniej instancji. Skarga ta miała charakter wyjątkowy, gdyż orzeczenia sądu ostatniej instancji są ostateczne i niepodważalne. Objęte są zasadą ochrony rzeczy osądzonej

ETS stwierdził, że:

- Rozstrzygnięcie kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd ostatniej instancji należy do sądu krajowego wskazanego przez państwo członkowskie
- Aby stwierdzić, czy sąd wystarczająco poważnie naruszył prawo wspólnotowe, trzeba wziąć pod uwagę specyfikę funkcji wymiaru sprawiedliwości oraz to, czy naruszenie prawa jest oczywiste;

- Naruszenie jest wystarczająco poważne w każdym wypadku, w którym **decyzja sadu w sposób oczywisty nie respektuje orzecznictwa Trybunału** w danej dziedzinie

Trybunał potwierdził, że państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność za szkody wyrządzone jednostkom wskutek oczywistego naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd najwyższej instancji.

- Odpowiedzialności tej nie można ograniczyć wyłącznie do przypadków naruszenia zasady bezstronności lub poważnego uchybienia sędziego, jeśli ograniczenie to prowadzi do wykluczenia tej odpowiedzialności w innych przypadkach oczywistego naruszenia prawa wspólnotowego

- Była to sprawa z 2006 roku Traghetti del Mediterraneo SpA vs. Republika Włoska
    - Włoska ustawa wykluczała całkowicie odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd krajowy orzekający w ostatniej instancji, w sytuacji, gdy naruszenie to wynika z dokonanej przez ten sąd interpretacji przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych i dowodów
    - Ograniczyła tę odpowiedzialność do wypadków naruszenia zasady bezstronności lub poważnego uchybienia sędziego
- Państwo może zostać pociągnięte do odpowiedzialności również wtedy, gdy oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego wynika z interpretacji przepisów prawa lub oceny okoliczności faktycznych i dowodów.
- Prawo wspólnotowe zobowiązuje państwo członkowskie do zrekompensowania szkody wyrządzonej jednostce przez **wystarczająco poważne naruszenie** prawa wspólnotowego dokonane przez organ państwa. Odpowiedzialność odszkodowawcza stanowi nieodłączny **element systemu Traktatu** (zasada ogólna prawa wspólnotowego).