

## Jędrzej Maśnicki

# Bezpośredni skutek dyrektyw w relacjach triangularnych<sup>1</sup>

Czy można napisać coś nowego o bezpośrednim skutku dyrektyw? Okazuje się, że tak, gdyż wciąż niewiele miejsca poświęcono do tej pory bezpośredniemu skutkowi dyrektyw w relacji triangularnej. Relacje triangularne dotyczą sytuacji, w których bezpośrednio zastosowanie dyrektywy między państwem a jednostką wpływa na sytuację prawną podmiotu trzeciego niebędącego stroną postępowania lub sporu. Określenie tej relacji mianem triangularnej ma swoje źródło w zaangażowaniu trzech podmiotów – dwóch zaangażowanych w relację o charakterze wertykalnym i podmiotu trzeciego – jednostki, która w istocie ponosi konsekwencje braku transpozycji prawa unijnego. Omawiany tu wariant bezpośredniego skutku dyrektyw może zatem prowadzić do rezultatów tożsamy z odrzuconym przez orzecznictwo odwróconym skutkiem bezpośrednim<sup>2</sup>, w którym organ lub sąd nakłada na podmioty prywatne obowiązki wynikające wprost z postanowień dyrektyw. W związku z tym, bezpośrednio stosowanie dyrektyw – w takich sytuacjach jak bezpośredni skutek w relacji triangularnej – może być tożsame z nałożeniem obowiązków na jednostki.

### 1. Rozproszona kontrola transpozycji prawa pochodnego

Specyfika dyrektywy jako aktu prawa o dwustopniowym charakterze wyraża się w tym, że jest ona skierowana do wszystkich lub wybranych państw członkowskich UE, natomiast dopiero poprzez transponujący ją akt prawa krajowego staje się podstawą praw i obowiązków jednostek<sup>3</sup>. Zgodnie z zamierzeniem wyrażonym w traktatach stanowiących Unii dyrektywy miały być skierowane wyłącznie do państw członkowskich i nie powinny stać się bezpośrednim źródłem praw jednostek<sup>4</sup>. To pierwotne założenie jest odzwierciedlone wprost w art. 288 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>5</sup>, zgodnie z którym „(d)dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana (...)”. **Modelowe ujęcie dyrektywy, jako instrumentu legislacji pośredniej, uzależnia jej pełną skuteczność od transpozycji jej postanowień do prawa krajowego<sup>6</sup>. W świecie idealnym bezpośredni skutek dyrektyw nie powinien zatem mieć miejsca.**

Niemniej jednak, państwa członkowskie nie zawsze potrafią sprostać zadaniu transpozycji dyrektyw do prawa krajowego, a wykonywana przez Komisję Europejską (dalej jako Komisja) kontrola działań w tym zakresie jest umiarkowanie skuteczna<sup>7</sup>. Sytuacja taka nie jest jednak charakterystyczna jedynie dla obecnego etapu integracji europejskiej. W latach 70. i 80. ub. stulecia średnio co trzecia dyrektywa nie była transponowana w przewidzianym do tego terminie<sup>8</sup>. Obecnie deficyt transpozycji dla całej UE nie przekracza 0,7%<sup>9</sup>, jednak z perspektywy sprawy będącej przedmiotem postępowania sądowego lub administracyjnego, nawet brak transpozycji jednego przepisu może mieć decydujące znaczenie. W związku z tym, **niezbędna jest rozproszona kontrola transpozycji dyrektyw do prawa krajowego wykonywana przez sądy i organy administracji.**

Rozproszona kontrola transpozycji prawa pochodnego<sup>10</sup> jest inicjowana przez jednostki w ramach postępowań krajowych, w których dochodzą one swoich praw. Na instrumenty rozproszonej kontroli transpozycji, których teoretyczną i prawną podstawą jest zasada pierwszeństwa, składają się: bezpośredni skutek dyrektyw, wykładnia zgodna (prounijna) prawa krajowego oraz odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego<sup>11</sup>.

1 Niniejszy artykuł został sfinansowany ze środków budżetowych na naukę w latach 2013–2016 jako projekt badawczy w ramach programu pod nazwą „Diamentowy Grant”, nr projektu: DI2012 000342.  
2 Wyrok Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako TS) z 3.05.2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Postępowania karne przeciwko Silvio Berlusconi i innym*, pkt 73–74, EU:C:2005:270, oraz powołane tam orzecznictwo.  
3 B. Kurcz, *Art. 288 w: D. Kornobis-Romanowska (red.), J. Łacny (red.), A. Wróbel (red.), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. III (art. 223–358), Warszawa 2012.  
4 S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oksford 2005, s. 55–58.  
5 Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, dalej jako TFUE.  
6 A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 73.

7 J. Maśnicki, *Komisja przeciwko Polsce – ilościowa analiza skarg wniesionych z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016/5, s. 11–23.  
8 M. Haverland, M. Romeijn, *Do Member States Make European Policies Work? Analysing the EU Transposition Deficit*, „Public Administration” 2007/3, s. 757–778.  
9 *Single Market Scoreboard*, dane za grudzień 2015 r., dostępne na stronie Komisji <http://ec.europa.eu/>.  
10 Angielskie sformułowanie *private enforcement* nie znajduje dobrego odpowiednika w języku polskim.  
11 B. de Witte, *Direct effect, primacy and the nature of the legal order* w: P. Craig, G. de Búrca, *The Evolution of EU Law*, Oksford 2011.

Wymienione wyżej instrumenty wzajemnie się uzupełniają. W sytuacji, w której nie sposób przypisać dyrektywie bezpośredniego skutku, jednostki mogą skorzystać – jeśli jest to zasadne – ze skargi odszkodowawczej skierowanej przeciwko państwu członkowskiemu. Poniżej zostanie zaproponowany przegląd tych instrumentów rozproszonej kontroli transpozycji prawa pochodnego, które są niezbędne do przedstawienia specyfiki bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej.

## 2. Relacje horyzontalne i wertykalne

Funkcję bezpośredniego skutku dyrektyw wyznaczają dwa uzupełniające się wzajemnie elementy: zagwarantowanie praw jednostki oraz zdyscyplinowanie działań państwa członkowskiego, które nie wykonało obowiązku implementacji dyrektyw do prawa krajowego<sup>12</sup>. Bezpośredni skutek dyrektyw nie jest też alternatywą dla obowiązku implementacji prawa unijnego, lecz w wybranych sytuacjach pozwala zminimalizować skutki braku transpozycji stosownych przepisów<sup>13</sup>. Zgodnie z opinią rzecznika generalnego N. Wahla bezpośredni skutek dyrektyw ma mieć również wymiar sankcji skierowanej do państwa członkowskiego. Sformułowanie odwołujące się do sankcji<sup>14</sup> jest jednak do pewnego stopnia niefortunne. Poprzez bezpośredni skutek dyrektyw państwo członkowskie zostaje zmuszone do zagwarantowania w indywidualnej sprawie tylko takich praw, do których poszanowania jest już zobowiązane na mocy dyrektywy. Wyraża się to m.in. w tym, że nie można dochodzić bezpośredniego skutku dyrektywy przed upływem terminu wyznaczonego na jej transpozycję<sup>15</sup>. Co więcej, bezpośredni skutek dyrektyw odnosi się zasadniczo jedynie do relacji o charakterze wertykalnym (państwo–jednostka).

Nie oznacza to jednak, że jednostki w prowadzonym przez siebie sporze zostają pozbawione możliwości podjęcia jakichkolwiek działań w zakresie ochrony praw wynikających bezpośrednio z dyrektywy<sup>16</sup>. W takiej sytuacji sąd krajowy powinien w pierwszej kolejności zastosować wykładnię zgodną. Jeśli za jej pośrednictwem nie jest możliwe zagwarantowanie realizacji praw określonych w dyrektywie, wówczas stronie, której dane uprawnienie przysługiwałoby, gdyby państwo członkowskie dokonało poprawnej transpozycji, pozostaje możliwość wniesienia skargi odszkodowawczej<sup>17</sup>. Nie jest to w każdej sprawie rozwiązanie optymalne, ale jedyne możliwe w sytuacji, w której wykładnia zgodna nie może prowadzić do zakładanego rezultatu, a bezpośredni skutek dyrektyw w relacjach horyzontalnych jest wykluczony.

Niemożliwość przypisania bezpośredniej skuteczności postanowieniom dyrektywy w sytuacji horyzontalnej jest konsekwencją

wskazanej wyżej funkcji bezpośredniego skutku oraz charakteru samej dyrektywy. Postanowienia dyrektywy, nawet gdy są bezpośrednio skuteczne, pozostają skierowane do państw członkowskich. Możliwość stosowania bezpośredniego skutku dyrektyw w relacjach między jednostkami prowadziłaby zdaniem większości przedstawicieli doktryny do zatarcia różnic między dyrektywą a rozporządzeniem<sup>18</sup>.

Warto tu jednak odnotować opinię rzecznika generalnego W. Van Gervena do sprawy *Marshall II* (C-271/91)<sup>19</sup>, w której postulował uznanie bezpośredniego skutku dyrektywy w relacjach horyzontalnych, wskazując m.in. na uniknięcie różnicowania pracodawców i innych podmiotów w zależności od tego, czy można im przypisać elastyczny status emanacji państwa czy też nie<sup>20</sup>. Jednak sugestie rzeczników, którzy wskazują niekiedy, że zasadne byłoby wprost przyznanie bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji horyzontalnej<sup>21</sup>, nie zostały dotychczas przyjęte przez TS. Nie oznacza to, że bezpośredni skutek dyrektyw zawsze dotyka wyłącznie relacji wertykalnych, zwłaszcza w sytuacjach, w których uprawnienie jednej jednostki odpowiada obowiązkom realizowanym przez inną jednostkę<sup>22</sup>.

### 2.1. Incydentalny bezpośredni skutek dyrektyw

Incydentalny bezpośredni skutek dyrektyw sprowadza się do uznania tego, że w sporze między jednostkami możliwe jest uznanie bezskuteczności przepisów krajowych wydanych z naruszeniem postanowień dyrektywy dotyczącej notyfikacji przepisów technicznych<sup>23</sup>. Uniemożliwione zostaje zastosowanie przepisów krajowych wydanych niezgodnie z przewidzianym w tej dyrektywie trybem niezależnie od tego, czy spór w danej kwestii ma miejsce między jednostkami czy też między jednostką a państwem<sup>24</sup>. Wyjątkowy status dyrektywy 98/34/WE dotyczącej wymogów technicznych był uzasadniany jej szczególnym charakterem, który miał ją zbliżyć bardziej do rozporządzenia<sup>25</sup>. Jednak jej rewizja, która została dokonana też za pomocą dyrektywy, nie pozwala poprzestać na tym tłumaczeniu.

12 Opinia rzecznika generalnego N. Wahla przedstawiona 18.09.2013 r. w sprawie C-425/12, *Portgás przeciwko Ministério da Agricultura*, pkt 30, EU:C:2013:623.  
13 F. Becker, A. Campbell, *The Direct Effect of European Directives – Towards the Final Act?*, „Columbia Journal of European Law” 2007/13, s. 405.  
14 W wersji angielskiej cytowanej opinii użyto nawet znacznie dalej idącego czasownika *penalise*.  
15 Wyrok TS z 18.12.1997 r. w sprawie C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL przeciwko Région wallonne*, pkt 43, EU:C:1997:628.  
16 V. Skouris, *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, „European Business Law Review” 2006/17, Issue 2, s. 250.  
17 Wyrok TS z 26.03.2015 r. w sprawie C-316/13, *Gérard Fenoll przeciwko Centre d'aide par le travail „La Jouvene” i APEI d'Avignon*, pkt 48, EU:C:2015:200.

18 Odmienne P. Craig, *The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions*, „European Law Review” 2009/34(3), s. 354–355.  
19 Wyrok TS z 2.08.1993 r. w sprawie C-271/91, *M. Helen Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, EU:C:1993:335.  
20 Opinia rzecznika generalnego W. Van Gervena przedstawiona 26.01.1993 r. w sprawie C-271/91, *M. Helen Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, pkt 12, EU:C:1993:30.  
21 Por. opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza przedstawiona 9.02.1994 r. w sprawie C-91/92, *Paola Faccini Dori przeciwko Recreb Srl*, pkt 45–54, EU:C:1994:45.  
22 F. Becker, A. Campbell, *The Direct Effect...*, s. 417.  
23 Dyrektywa 2015/1535/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 9.09.2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. UE L 241 z 2015 r., s. 1–15). Dyrektywa ta uchyliła poprzednio obowiązującą dyrektywę 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiającą procedurę udzielania informacji w zakresie norm i przepisów technicznych (Dz. Urz. WE L 204 z 1998 r., s. 37–48), ale zob. też polskie wyd. specj. Dz. Urz. UE z 2004 r., rozdz. 13, t. 20, s. 337–348), na tle której zapadło dotychczasowe orzecznictwo.  
24 Zob. wyroki TS: z 30.04.1996 r. w sprawie C-194/94, *CIA Security International SA przeciwko Signalson SA i Securitel SPRL*, EU:C:1996:172; z 26.09.2000 r. w sprawie C-443/98, *Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA*, EU:C:2000:496.  
25 S. Prechal, *Directives...*, s. 266.

Co więcej, rzecznik generalny F. Jacobs w sprawie *Unilever* (C-443/98)<sup>26</sup> wskazał na argumenty, które kwestionują zasadność dopuszczenia w relacjach horyzontalnych bezpośredniej skuteczności dyrektywy dotyczącej notyfikacji przepisów technicznych. Zdaniem rzecznika, taki skutek nakłada na jednostki zbyt daleko idące obowiązki, których te nie zawsze mogą spełnić. Przy dopuszczeniu bezpośredniego skutku incydentalnego podmiot prywatny powinien dla swojego własnego dobra zdobyć informacje dotyczące wypełnienia przez państwo członkowskie wszystkich proceduralnych obowiązków związanych z notyfikacją przepisów technicznych<sup>27</sup>. W związku z tym, że notyfikacja angażuje przede wszystkim właściwe organy państwa członkowskiego i Komisję, nie jest to proces otwarty na uwagi i udział interesariuszy. Co więcej, **to uchybienie wykonania obowiązku notyfikacji przez państwo członkowskie, a nie własne działania podmiotu prywatnego, może prowadzić do negatywnych skutków dla jednostki**<sup>28</sup>.

W orzecznictwie dotyczącym incydentalnego bezpośredniego skutku dyrektyw TS wskazuje jednak konsekwentnie na znaczenie, jakie dyrektywa dotycząca notyfikacji przepisów technicznych ma dla ochrony swobodnego przepływu towarów. W związku z tym „naruszenie obowiązku notyfikacji stanowi poważne uchybienie proceduralne, powodujące bezskuteczność spornych przepisów technicznych wobec jednostek”<sup>29</sup>.

## 2.2. Konkretyzacja zasady ogólnej lub normy traktatowej

Do bezpośredniego zastosowania dyrektywy w sporze między jednostkami może dojść w sytuacji, gdy dyrektywa konkretyzuje zasadę ogólną prawa UE<sup>30</sup>. Trybunał Sprawiedliwości uznał możliwość powołania się na dyrektywę na podstawie konkretyzacji zasady niedyskryminacji ze względu na wiek, w orzecznictwie wydanym na tle spraw dotyczących dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy<sup>31</sup>. Trybunał w Luksemburgu zastosował w orzeczeniach w sprawach: *Mangold* (C-144/04), *Kücükdeveci* (C-555/07) oraz *Dansk Industri* (C-441/14) zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek. Niemniej, do konkretyzacji tej zasady niezbędne było odwołanie się do postanowień prawa pochodnego zawartych w dyrektywie. Nie przeszkodził w tym nawet fakt, że w sprawie *Mangold* termin transpozycji dyrektywy jeszcze nie upłynął. Nawet wówczas zasada ogólna, zinterpretowana przez postanowienia prawa pochodnego, powinna zostać zastosowana w sporze między

jednostkami. **Poprzez sposób interpretacji zasady ogólnej, który sprowadza się do poszukiwania jej konkretyzacji w aktach prawa pochodnego, w istocie dochodzi do bezpośredniego stosowania norm zapisanych w dyrektywie.**

Sporne jest zatem, czy taka sama sytuacja może mieć miejsce, kiedy celem dyrektywy jest skonkretyzowanie normy-zasady zapisanej w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>32</sup>. Przykładowo, można tu wskazać różnicę zdań między TS a rzecznikiem generalnym w sprawie *AMS* (C-176/12)<sup>33</sup>, która dotyczyła zgodności francuskiego kodeksu pracy z postanowieniami dyrektywy 2002/14/WE ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami<sup>34</sup>. Prawo francuskie ograniczało możliwość zaliczenia do stanu liczebnego załogi przedsiębiorstwa m.in. pracowników zatrudnionych w ramach „umów obejmujących pomoc w integracji”. W związku z tym liczba pracowników pozwanego stowarzyszenia, które zajmowało się działalnością w zakresie integracji zawodowej osób bezrobotnych, nie przekroczyła wymaganego progu, od którego przedsiębiorca był zobowiązany do ustanowienia środków reprezentacji pracowników. Oznaczało to niemożność rejestracji oddziału związku zawodowego. Spór o charakterze horyzontalnym (z jednej strony, pracodawca będący podmiotem prywatnym, z drugiej zaś strony, związku zawodowe oraz pracownik będący przedstawicielem związku) zasadzał się na niekwestionowanej przez żadną ze stron sprzeczności prawa francuskiego z dyrektywą.

W tej sytuacji, rzecznik generalny P.C. Villalón uznał, że istotne dla rozstrzygnięcia sprawy przepisy dyrektywy 2002/14/WE stanowią konkretyzację zasady zawartej w art. 27 KPP, zgodnie z którą „(p)racownikom i ich przedstawicielom należy zagwarantować, na właściwych poziomach, informację i konsultację we właściwym czasie”. Na podstawie tego założenia, rzecznik generalny postulował „uznanie dopuszczalności powołania się na art. 27 Karty, skonkretyzowany w zasadniczy i bezpośredni sposób w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2002/14, w sporze między jednostkami, z ewentualnymi konsekwencjami w postaci odstąpienia od zastosowania przepisów prawa krajowego”<sup>35</sup>. Propozycja ta nie została jednak przyjęta przez TS, który ograniczył się jedynie do stwierdzenia, że „okoliczności sprawy stanowiącej przedmiot postępowania głównego różnią się od okoliczności sprawy, w której wydany został ww. wyrok w sprawie *Kücükdeveci*, ponieważ zasada niedyskryminacji ze względu na wiek (...) ustanowiona w art. 21 ust. 1 Karty, wystarcza sama w sobie dla przyznania jednostkom prawa podmiotowego, które może być powoływane jako takie”<sup>36</sup>. Trybunał Sprawiedliwości nie wykluczył tego, że dyrektywa 2002/14/WE wykonuje art. 27 Karty, niemniej jednak uznał, iż nie może to prowadzić do bezpośredniej skuteczności norm zapisanych w powyższej dyrektywie. Tym samym, to TS każdorazowo w sposób całkowicie

26 Wyrok TS z 26.09.2000 r. w sprawie C-443/98, *Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA*, EU:C:2000:496, dalej jako wyrok TS w sprawie *Unilever*.

27 S. Weatherill, *Breach of Directives and breach of contract*, „European Law Review” 2001/26(2), s. 184.

28 Opinia rzecznika generalnego F. Jacobsa przedstawiona 27.01.2000 r. w sprawie C-443/98, *Unilever Italia SpA przeciwko Central Food SpA*, pkt 100–101, EU:C:2000:57.

29 Wyrok TS w sprawie *Unilever*, pkt 44.

30 Por. wyroki TS: z 22.11.2005 r. w sprawie C-144/04, *Werner Mangold przeciwko Rüdiger Helm*, EU:C:2005:709; z 19.01.2010 r. w sprawie C-555/07, *Seda Küçükdeveci przeciwko Swedex GmbH & Co. KG*, EU:C:2010:21; z 19.04.2016 r. w sprawie C-441/14, *Dansk Industri (DI) przeciwko Susec Karsten Eigil Rasmussen*, EU:C:2016:278.

31 Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz. Urz. WE L 303 z 2000 r., s. 16–22; ale zob. polskie wyd. specj. Dz. Urz. UE z 2004 r., rozdz. 5, t. 4, s. 79–85), dalej jako dyrektywa 2000/78/WE.

32 Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389, dalej jako KPP lub Karta.

33 Wyrok TS z 15.01.2014 r. w sprawie C-176/12, *Association de médiation sociale przeciwko Union locale des syndicats CGT i inni*, dalej jako wyrok TS w sprawie *AMS*.

34 Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz. Urz. WE L 80 z 2002 r., s. 29–34; ale zob. polskie wyd. specj. Dz. Urz. UE z 2004 r., rozdz. 5, t. 4, s. 219–223), dalej jako dyrektywa 2002/14/WE.

35 Opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna przedstawiona 18.07.2013 r. w sprawie C-176/12, *AMS*, pkt 80, EU:C:2013:491.

36 Wyrok TS w sprawie *AMS*, pkt 47.

dyskrecjonalny określa, które postanowienia dyrektyw doprecyzowują zasadę ogólną prawa unijnego lub normę traktatową i czy mogą być bezpośrednio skuteczne w sporze między jednostkami, czy też nie.

Uznanie, że przepisy dyrektyw konkretyzują zasadę ogólną lub normę traktatową, prowadzi nie tylko do przyznania bezpośredniej skuteczności przepisom dyrektyw w sporze między jednostkami. Prowadzi też do petryfikacji niektórych postanowień prawa pochodnego. Zwróciła na to uwagę rzecznik generalna V. Trstenjak w opinii do sprawy *Dominguez* (C-282/10)<sup>37</sup>, wskazując, że odkrywanie znaczenia zasad zapisanych w Kartach oraz Traktatach poprzez treść poszczególnych przepisów dyrektyw nie jest poprawne metodologicznie. Należy najpierw odkodować treść zasady zapisanej w normie wyższego rzędu i autonomicznie określić jej treść, a nie dekodować ją za pomocą przepisów niższego rzędu, jakimi są akty prawa pochodnego.

Przyjmowana przez TS praktyka utożsamiania zasad traktatowych z przepisami dyrektyw może prowadzić do tego, że „dyrektywa mogłaby stać się teoretycznie niewyczerpanym źródłem poznania prawa dla wzbogacania zakresu ochrony ogólnej zasady prawa, co na dłuższą metę skutkowałoby pomieszczeniem źródeł prawa o różnej randze”<sup>38</sup>. Niosłoby to też poważne konsekwencje dla procesu stanowienia prawa, ponieważ „(p)rawodawcy unijnemu odebrano by (...) możliwość wprowadzania zmian do dyrektywy, tym bardziej że takie treści normatywne uzyskiwałyby rangę prawa pierwotnego, na które on nie może mieć wpływu”<sup>39</sup>. O tym, jak dalece idące konsekwencje niesie ze sobą przyjęcie tego założenia, świadczy też fakt, że postanowienia dyrektyw, które mają na celu konkretyzację zasad określonych w Traktatach lub w KPP, mogłyby służyć jako wzorzec dla oceny pozostałych aktów prawa pochodnego<sup>40</sup>.

Opisana wyżej praktyka orzecznicza prowadzi do wyodrębnienia statusu superdyrektyw, które są bezpośrednio skuteczne z racji konkretyzacji zasady ogólnej lub normy traktatowej. Przyjęcie dopuszczalności takiego stanowiska prowadzi wprost do redefinicji funkcji dyrektywy zapisanej w art. 288 TFUE. Pozostałym dyrektywom taki status i związana z nim bezpośrednio skuteczność w relacjach horyzontalnych nie przysługuje. Oczywiście tak długo, jak TS nie zechce za ich pomocą skonkretyzować zasady wynikającej z aktu o randze prawa pierwotnego.

### 2.3. Emanacja państwa

Trzecim sposobem rozszerzenia możliwości powoływania się na bezpośredni skutek przepisów dyrektywy jest funkcjonalne podejście do definicji emanacji państwa. W ten sposób dochodzi do zakwalifikowania danego sporu, jako relacji o charakterze wertykalnym, a nie horyzontalnym. W wyroku w sprawie *Portgás* (C-425/12)<sup>41</sup> TS miał okazję do usystematyzowania swojego

dotychczasowego orzecznictwa w tej kwestii<sup>42</sup>. We wskazanym wyżej orzeczeniu TS przyjął, że za emanację państwa należy uznać każdy podmiot, któremu „na podstawie aktu władzy publicznej i pod jej kontrolą powierzono wykonywanie usług użyteczności publicznej i który w tym celu dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami”<sup>43</sup>. Decydujące znaczenie dla zakwalifikowania danego podmiotu jako stanowiącego emanację państwa należy przypisać tym uprawnieniom, które w warunkach danego stosunku prawnego wykraczają poza uprawnienia normalnie przysługujące jednostce.

Właśnie tę cechę uznał za decydującą rzecznik generalny N. Wahl, stwierdzając, że „okoliczność, iż przedsiębiorstwo prywatne świadczy jako wyłączny koncesjonariusz usług użyteczności publicznej, nie wystarczy, aby umożliwić powołanie się przeciwko niemu na przepisy dyrektywy nietransponowanej do krajowego porządku prawnego. Musi zostać stwierdzone, że przedsiębiorstwo to dysponuje uprawnieniami wykraczającymi poza normy obowiązujące w stosunkach między jednostkami i podlega nadzorowi organów władzy publicznej”. Zatem ani rodzaj świadczonej usługi, ani też interes, które dane przedsiębiorstwo realizuje, nie mogą stanowić same w sobie konstytutywnego elementu pozwalającego na uznanie go za emanację państwa. Kluczowe dla uznania, że dana relacja ma charakter wertykalny, jest korzystanie w danej relacji z uprawnień wykraczających ponad te, które są dostępne każdej innej jednostce.

### 3. Relacja o charakterze triangularnym

Bezpośrednie stosowanie dyrektywy może skutkować nałożeniem pewnych obowiązków na jednostki, jeśli wystąpi bezpośredni skutek dyrektyw w relacji o charakterze triangularnym<sup>44</sup>. Od pozostałych opisanych wyżej sytuacji różni się ona tym, że jedynie dookreśla wystąpienie konsekwencji bezpośredniego skutku dyrektyw dla podmiotów trzecich niebędących stroną postępowania głównego, w ramach którego doszło do bezpośredniego zastosowania dyrektywy. Zgodnie z szeroko przyjmowanym stanowiskiem TS w ramach konsekwencji triangularnego skutku w relacji wertykalnej dyrektywa nie może bezpośrednio nakładać obowiązków na jednostki, ale nie stoi na przeszkodzie temu, żeby wystąpiły „negatywne skutki dla praw osób trzecich”<sup>45</sup>.

Bezpośredni skutek dyrektyw w relacji o charakterze triangularnym występuje wówczas, gdy zastosowanie dyrektywy w relacji wertykalnej (państwo–jednostka) „wpływa” na sytuację prawną podmiotu trzeciego niebędącego stroną postępowania lub sporu<sup>46</sup>. W relacji o charakterze triangularnym chodzi

37 Wyrok TS z 24.01.2012 r. w sprawie C-282/10, *Maribel Dominguez przeciwko Centre informatique du Centre Ouest Atlantique i Préfet de la région Centre*, EU:C:2012:33, dalej jako wyrok TS w sprawie *Dominguez*.

38 Opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna przedstawiona 18.07.2013 r. w sprawie C-176/12, AMS, pkt 71.

39 Opinia rzecznika generalnej V. Trstenjak przedstawiona 8.09.2011 r. w sprawie C-282/10, *Dominguez*, pkt 157, EU:C:2011:559.

40 Opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna przedstawiona 18.07.2013 r. w sprawie C-176/12, AMS, pkt 71.

41 Wyrok TS z 12.12.2013 r. w sprawie C-425/12, *Portgás — Sociedade de Produção e Distribuição de Gás SA przeciwko Ministério da Agricultura*, pkt 24, EU:C:2013:829, dalej jako wyrok TS w sprawie *Portgás*.

42 Por. wyroki TS: z 26.02.1984 r. w sprawie C-152/84, *M.H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching)*, EU:C:1986:84; z 12.07.1990 r. w sprawie C-188/89, *A. Foster i in. przeciwko British Gasplc.*, EU:C:1990:313; z 14.09.2000 r. w sprawie C-343/98, *Renato Collino i Luisella Chiappero przeciwko Telecom Italia SpA.*, EU:C:2000:441.

43 Wyroki TS w sprawie *Portgás*, pkt 24; z 25.06.2015 r. w sprawie C-671/13, *Indelíurinvesticijudraudimas i Nemaniūnas*, pkt 59, EU:C:2015:418.

44 Zgodnie z oficjalnym tłumaczeniem TS: „w sytuacjach o charakterze trójkąta”.

45 Wyrok TS: z 6.10.2015 r. w sprawie C-508/14, *Českýtelekomunikačníúřad przeciwko T-Mobile Czech Republic a.s. i Vodafone Czech Republic a.s.*, pkt 48, EU:C:2015:657.

46 D. Colgan, *Triangular Situations: The Coup de Grâce for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, „European Public Law” 2002/8, Issue 4, s. 546.

zatem o to, że realizacja uprawnień strony lub powoda względem państwa może negatywnie oddziaływać na sytuację innej jednostki. Inny możliwy wariant relacji triangularnej zakłada, że to strona trzecia będzie beneficjentem nałożenia na inną jednostkę obowiązków wynikających bezpośrednio z dyrektywy<sup>47</sup>. Wariant ten nie jest jednak w istocie związany z bezpośrednim skutkiem dyrektywy – relacje triangularne występują tylko wówczas, gdy ich podstawą jest skuteczne dochodzenie w relacji podstawowej uprawnień wynikających z dyrektywy.

Specyfikę bezpośredniego skutku w relacji triangularnej przedstawia rys. nr 1 poniżej. Podstawową relacją dla bezpośredniego skutku jest spór między podmiotem, któremu można przypisać status emanacji państwa (P), a jednostką (J).

#### Rysunek nr 1

Bezpośredni skutek dyrektywy w relacji o charakterze triangularnym



Jeśli w relacji P–J można zastosować bezpośrednio skuteczny przepis dyrektywy, to związane z tym jest występowanie potencjalnie negatywnych skutków tego postępowania dla drugiej jednostki (J'). Jednostka J' nie jest stroną postępowania P–J, a nawet nie musi być związana stosunkiem prawnym z pierwszą jednostką (J). Na podstawie uznania bezpośredniego skutku w relacji P–J może dojść do sytuacji, w której państwo (P), wykonując obowiązek, jaki wynika z bezpośrednio skutecznego przepisu dyrektywy, doprowadzi do pogorszenia prawnej i faktycznej sytuacji jednostki J'. Sytuacja taka może mieć miejsce wówczas, gdy np. zostaną unieważnione wyniki przetargu rozstrzygniętego niezgodnie z wymogami dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych<sup>48</sup>. Jednostce J', która może odnieść szkodę w związku z tym, że inna jednostka powołała się na bezpośredni skutek dyrektywy, służy roszczenie skierowane przeciwko władzom publicznym i odszkodowanie cywilnoprawne<sup>49</sup>.

**Wystąpienie bezpośredniego skutku w relacji triangularnej podlega dokładnie takim samym regułom, jak ma to miejsce w przypadku „zwykłego” wertykalnego bezpośredniego skutku dyrektyw. Tym, co pozwala wyróżnić skutek bezpośredni w relacji triangularnej od pozostałych wariantów bezpośredniego**

**skutku, jest dodatkowy rezultat w postaci wpływu zastosowania dyrektywy na inną jednostkę.** Wynika z tego zatem również podstawowa trudność w identyfikacji sytuacji o charakterze triangularnym. Nawet jeśli pogorszenie sytuacji prawnej podmiotu trzeciego względem postępowania, w ramach którego uznano relację bezpośredniego skutku, jest możliwe, to nie zawsze ta okoliczność musi być podkreślana przez sąd zadający pytanie prejudycjalne. Dlatego też można przypuszczać, że relacje o charakterze triangularnym występują znacznie częściej niż można o tym wnioskować na podstawie orzecznictwa TS.

Modelowym przykładem uznania bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej jest orzeczenie w sprawie *Wells* (C-201/02)<sup>50</sup>. Powódka D. Wells zarzuciła przed sądem krajowym wydanie pozwolenia na zabudowę i przemysłowe wykorzystanie terenu, w pobliżu którego mieszkała, bez uwzględnienia wymogów dyrektywy w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne<sup>51</sup>. Dyrektywa ta została nieprawidłowo implementowana do porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa, w związku z czym zaskarżona decyzja zezwalająca na zabudowę terenu została wydana z naruszeniem prawa unijnego. Tym samym D. Wells nie tyle domagała się egzekwowania swoich praw zawartych w dyrektywie, ile miała interes w tym, żeby zarówno władze państwowe, jak i – co z tego wynika – inwestor zastosowali się do wymogów dyrektywy<sup>52</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości, podążając za swoją dotychczasową linią orzecniczą, uznał, że nie można odmówić powódce uprawnienia do powoływania się na przepisy dyrektywy<sup>53</sup>. Przedmiotem kontrowersji było to, czy powołanie się na bezpośredni skutek dyrektywy może prowadzić do negatywnych konsekwencji dla innego podmiotu prywatnego. Uznanie bezpośredniego skutku postanowień dyrektywy 85/337/EWG doprowadziło do unieważnienia spornej decyzji, co wiązało się z wymierną stratą dla inwestora zainteresowanego zagospodarowaniem terenu.

W związku z tym państwo członkowskie jest zobowiązane do unieważnienia bezprawnych konsekwencji naruszenia prawa UE<sup>54</sup>. W jaki sposób zostanie to wykonane, zależy już od wewnętrznych regulacji państwa członkowskiego, co może oznaczać zawieszenie wykonalności bądź unieważnienie spornej decyzji<sup>55</sup>. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „same negatywne skutki dla praw podmiotów trzecich, nawet gdy da się je z pewnością przewidzieć, nie uzasadniają faktu pozbawienia jednostki możliwości powołania się na przepisy dyrektywy przeciwko

47 D. Colgan, *Triangular Situations...*, s. 553.

48 Wyrok TS z 22.06.1989 w sprawie C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA przeciwko Comune di Milano*, EU:C:1989:256.

49 P. Brzeziński, *Unijny obowiązek odmowy zastosowania przez sąd krajowy ustawy niezgodnej z dyrektywą Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 154–159 oraz powołana tam literatura.

50 Wyrok TS z 7.01.2004 r. w sprawie C-201/02, *Delena Wells przeciwko Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, EU:C:2004:12, dalej jako wyrok TS w sprawie *Wells*.

51 Dyrektywa Rady 85/337/EWG z 27.06.1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz. Urz. EWG L 175 z 1985 r., s. 40–48; ale też polskie wyd. specj. Dz. Urz. UE z 2004 r., rozdz. 15, t. 1, s. 248–256), dalej jako dyrektywa 85/337/EWG. Obecnie dyrektywa ta jest zastąpiona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z 13.12.2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (Dz. Urz. UE L 26 z 2012 r., s. 1–21).

52 K. De Cock, *Case Reports: Case C-201/02 Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, „European Energy and Environmental Law Review” 2004/13, Issue 5, s. 137.

53 Wyrok TS w sprawie *Wells*, pkt 57.

54 Wyrok TS w sprawie *Wells*, pkt 64.

55 Wyrok TS w sprawie *Wells*, pkt 65–68.

danemu państwu członkowskiemu<sup>56</sup>. W przedmiotowej sprawie oznaczało to obowiązek nieważnienia decyzji i ponownego przeprowadzenia procedury administracyjnej, tym razem z uwzględnieniem wymogów sporządzania oceny oddziaływania na środowisko naturalne. Tym samym, bez znaczenia jest fakt, że **konsekwencje niewykonania zobowiązań traktowych ponosi w istocie podmiot trzeci, który traci swoje prawo lub też możliwość jego wykonania wynikające ze spornej decyzji**<sup>57</sup>.

Poza sprawą *Wells* najbardziej znaczącym w ostatnich latach przykładem odwołania się do bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej był wyrok w sprawach połączonych *Arcor i inni* (C-152/07 do C-154/07)<sup>58</sup>. Sprawy te dotyczyły opłaty za podłączenie do sieci telefonicznej pobieranej przez Deutsche Telekom na podstawie decyzji organu regulacyjnego. Pobieranie opłat zostało oparte na założeniu, że przychody pochodzące z połączenia lokalnego miały rzekomo nie pokrywać kosztów podłączenia abonentów. Jednak decyzja organu regulacyjnego została po kilku miesiącach uchylona. Celem zwrotu już zapłaconych kwot zainteresowane spółki telekomunikacyjne (*Arcor*, *TELE2* oraz *01051 Telekom*) wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji uprawniającej do pobierania opłat.

Przedmiotem pytania prejudycjalnego było to, czy pobieranie opłaty są zgodne z dyrektywami dotyczącymi wzajemnych połączeń w telekomunikacji<sup>59</sup> oraz konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych<sup>60</sup>. Prawo unijne nie pozwalało na pobieranie opłaty w takim zakresie, w jakim została ona określona decyzją organu. W związku z tym należało rozstrzygnąć, na ile te stwierdzenie niezgodności z prawem UE decyzji administracyjnej zezwalającej na pobieranie opłat może naruszać interes podmiotu trzeciego. Uznanie bezpośredniego skutku dyrektyw doprowadziło do obowiązku zwrotu niesłusznie pobranych opłat. Tym samym wystąpiły negatywne skutki dla podmiotu trzeciego, jakim w tym postępowaniu był *Deutsche Telekom*, które w świetle dotychczasowego orzecznictwa są dozwolone<sup>61</sup>.

### 3.1. Rozróżnienie między nałożeniem obowiązków a negatywnymi skutkami

Kluczowym zagadnieniem w dyskusji nad bezpośrednim skutkiem dyrektyw w relacji triangularnej jest wprowadzenie **rozróżnienia między nałożeniem obowiązków na jednostkę, do którego nie powinno dojść w wyniku bezpośredniego skutku dyrektywy, a negatywnymi skutkami dla jednostki, których**

**wystąpienie jest uznane za dopuszczalne**. Sprawa jest o tyle istotna, że nawet w orzeczeniu *Arcor i inni* TS zaznaczył, że „jednostka nie może powoływać się na dyrektywę przeciwko państwu członkowskiemu, gdy sprawa dotyczy obowiązku państwa, który ma bezpośredni związek z wykonaniem innego obowiązku spoczywającego na podmiocie trzecim na mocy tej dyrektywy”<sup>62</sup>. Same negatywne skutki dla praw podmiotów trzecich, nawet gdy da się je z pewnością przewidzieć, nie uzasadniają faktu pozbawienia jednostki możliwości powołania się na przepisy dyrektywy przeciwko danemu państwu członkowskiemu<sup>63</sup>.

Wydaje się jednak, że wskazane wyżej rozróżnienie nie jest do końca klarowne<sup>64</sup>. O tym, że wprowadzone przez TS rozróżnienie jest dość subtelne, świadczy też fakt, iż zaistnienie bezpośredniego skutku w relacji triangularnej jest niekiedy utożsamiane z wcześniej już opisywanymi sytuacjami, w których mamy do czynienia z incydentalnym bezpośrednim skutkiem dyrektyw<sup>65</sup>. Wydaje się, że dozwolone w orzecznictwie wystąpienie **negatywnych skutków** jest drugą stroną **nałożenia obowiązków na jednostkę**. Jak trafnie zauważa D. Colgan, w sytuacji bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej, jedynym podmiotem, który w istocie ponosi jego negatywne konsekwencje, jest jednostka<sup>66</sup>. Czy słusznie? K. Lackhoff oraz N. Nyssens wskazują, że przecież stroną trzecią, na którą w wyniku bezpośredniego skutku dyrektyw zostają nałożone obowiązki, jest najczęściej podmiot prowadzący profesjonalną działalność gospodarczą, któremu treść przepisów prawa unijnego jest przypuszczalnie bardzo dobrze znana<sup>67</sup>. Niezależnie od tego, czy została poprawnie transponowana do prawa krajowego czy też nie.

Utrzymanie przedstawionego wyżej rozróżnienia jest konieczne dla obrony bezpośredniego skutku dyrektywy, jako konstrukcji, która przyznaje jednostce wyłącznie prawa<sup>68</sup>. Wyraźnie podkreślił to TS, zaznaczając, że **„zniesienie korzyści nie może być uznane za obowiązek nałożony na podmioty trzecie na mocy dyrektyw przywołanych przed sądem krajowym przez skarżące w toczonych przed nim postępowaniach”**<sup>69</sup>. Realizacja uprawnienia wynikającego wprost z dyrektywy wiąże się z negatywnymi skutkami dla podmiotów trzecich.

Warto jednak zwrócić uwagę, że negatywne skutki nie mogą wynikać z innego źródła niż z nałożenia prawnych obowiązków na jednostki. Obowiązkiem tym może być zwrot nienależnie pobranych opłat lub też konieczność uzyskania nowej decyzji administracyjnej, w celu kontynuowania lub rozpoczęcia procesu inwestycyjnego.

56 Opinia rzecznika generalnego P.C. Villalóna przedstawiona 30.05.2013 r. w sprawie C-306/12, *Spedition Welter GmbH przeciwko Avanssur SA*, pkt 45, EU:C:2013:359.

57 Wyrok TS 21.03.2013 r. w sprawie C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat*, pkt 46, EU:C:2013:203, dalej jako wyrok TS w sprawie *Salzburger Flughafen*.

58 Wyrok TS z 17.07.2008 r. w połączonych sprawach od C-152/07 do C-154/07, *Arcor i inni*, EU:C:2008:426, dalej jako wyrok TS w sprawach *Arcor i inni*.

59 Dyrektywa 97/33/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 30.06.1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienie usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci (ONP) (Dz. Urz. WE L 199 z 1997 r., s. 32–52).

60 Dyrektywa Komisji 90/388/EWG z 28.06.1990 r. w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych (Dz. Urz. EWG L 192 z 1990 r., s. 10–16).

61 Wyrok TS w sprawach *Arcor i inni*, pkt 36.

62 Wyrok TS w sprawach *Arcor i inni*, pkt 35.

63 Wyroki TS: w sprawach *Arcor i inni*, pkt 36; w sprawie *Wells*, pkt 57.

64 M. Ross, *Effectiveness in the European legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality?*, „European Law Review” 2006/31(4), s. 489.

65 Opinia rzecznika generalnego D. Ruiz-Jaraba Colomera przedstawiona 1.04.2008 r. w sprawach połączonych od C-152/07 do C-154/07, *Arcor i inni*, pkt 101, EU:C:2008:181.

66 D. Colgan, *Triangular Situations...*, s. 564: „The only party heavily ‘punished’ is the private party. The Member States in question is either not burdened at all, or at the most, burdened considerably less severely than the third private party”.

67 K. Lackhoff, N. Nyssens, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, „European Law Review” 1998/23, s. 409.

68 R. Král, *Questioning the Limits of Invocability of EU Directives in Triangular Situations*, „European Public Law” 2010/16, Issue 2, s. 241.

69 Wyrok TS w sprawach *Arcor i inni*, pkt 38.

Co do skutków orzeczenia wydanego w bezpośredniego skutku dyrektywy w relacji triangularnej, to TS konsekwentnie stoi na stanowisku, że „w następstwie wydania wyroku w trybie prejudycjalnym, z którego wynika niezgodność ustawodawstwa krajowego z prawem wspólnotowym, to na władzach tego państwa członkowskiego spoczywa obowiązek przyjęcia środków ogólnych lub szczególnych odpowiednich do zapewnienia na jego terytorium przestrzegania prawa wspólnotowego”<sup>70</sup>. Zachowując swobodę wyboru środków, które mogą być podjęte, władze te powinny w szczególności stać na straży tego, by w najkrótszym czasie „uzgodniono prawo krajowe z prawem wspólnotowym i aby nadano pełną skuteczność uprawnieniom, jakie wypływają dla podmiotów prawa z unormowań wspólnotowych”<sup>71</sup>.

W orzeczeniu w sprawie *Jutta Leth* (C-420/11) Trybunał Sprawiedliwości zaznaczył, że to od jednostki, która opiera swoje prawa na dyrektywie, zależy wybór tego, czy będzie ona dążyć do cofnięcia lub zawieszenia już udzielonego pozwolenia wydanego niezgodnie z wymogami dyrektywy czy też alternatywnie będzie dążyć do dochodzenia naprawienia poniesionej przez nią szkody, niemniej samo naruszenie prawa unijnego nie jest automatyczną przesłanką odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego UE<sup>72</sup>.

W mojej opinii, bezpośredni skutek dyrektyw w relacji triangularnej wiąże się z nałożeniem przez sądy lub organy administracyjne państwa członkowskiego dodatkowych obowiązków na podmioty trzecie – jednostki. Nawet jeśli TS uważa, że w sytuacji bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej następują jedynie „negatywne skutki” dla innej jednostki, to **podstawą wystąpienia negatywnych skutków musi być zobowiązanie natury prawnej, które zostaje na jednostkę nałożone w wyniku wystąpienia bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej.**

Powstaje zatem pytanie, czy bezpośredni skutek dyrektyw w relacji triangularnej nie prowadzi do redefinicji klasycznego stanowiska TS, zgodnie z którym „dyrektywa nie może samoistnie tworzyć obowiązków po stronie jednostki, zatem nie można powoływać się na nią przeciwko tej jednostce”<sup>73</sup>. Tym samym, bezpośredni skutek dyrektyw w relacji triangularnej podważa ustanowione w dotychczasowym orzecznictwie ograniczenia dotyczące powoływania się na bezpośrednio skuteczne postanowienia dyrektywy w relacjach horyzontalnych<sup>74</sup>. Oznacza to powrót do dyskusji, na ile zakaz powoływania się na dyrektywę w sporze między jednostkami powinien być nadal podtrzymywany, skoro dokładnie taki sam rezultat poprzez nałożenie obowiązków na jednostki występuje w przypadku bezpośredniego skutku dyrektywy w relacji triangularnej.

Ponadto, konsekwencje naruszenia prawa unijnego powstałe w wyniku zaistnienia sytuacji triangularnej również

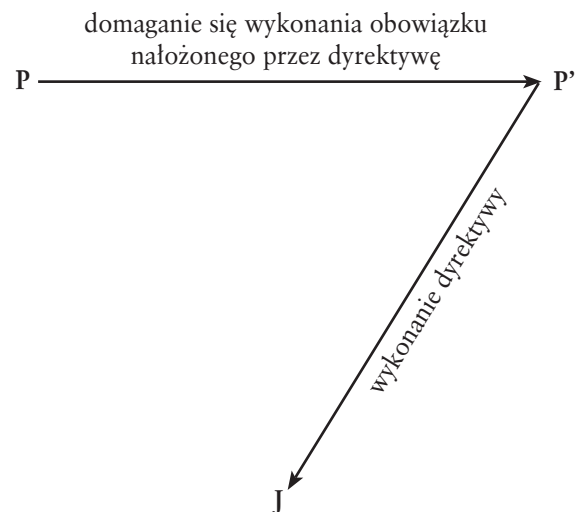
nie modyfikują utrwalonego stanowiska TS, zgodnie z którym „państwa członkowskie (...) są zobowiązane do zniesienia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa Unii”<sup>75</sup>. Oznacza to, że o ile wykonanie wspomnianego wyżej obowiązku jest związane z nałożeniem obowiązków na jednostki, o tyle sąd krajowy czy też organ administracji powinien zapewnić skuteczność prawa UE. Tym samym, **bezpośredni skutek dyrektywy w relacji triangularnej prowadzi do nałożenia obowiązków na jednostkę, tylko bowiem prawnie wiążące zobowiązania mogą być podstawą powodowanych przez bezpośredni skutek w relacji triangularnej „negatywnych skutków”.**

### 3.2. Sytuacje podobne do bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej

Bezpośredni skutek dyrektywy w relacji o charakterze triangularnym oznacza zaangażowanie trzech podmiotów, z których jeden to przedstawiciel emanacji państwa, a dwa pozostałe to jednostki. Relacja podobna do sytuacji o charakterze triangularnym, nazywana niekiedy błędnie odmianą bezpośredniego skutku w sytuacji o charakterze triangularnym<sup>76</sup>, wystąpiła m.in. w sprawie *Salzburger Flughafen* (C-244/12)<sup>77</sup>.

#### Rysunek nr 2

Sytuacja podobna do relacji bezpośredniego skutku dyrektywy o charakterze triangularnym



Wyrok w tej sprawie zapadł na tle następującego stanu faktycznego. Rozbudowa portu lotniczego w Salzburgu była prowadzona bez przeprowadzenia wymaganej przez dyrektywę 85/337/EWG oceny oddziaływania na środowisko inwestycji.

70 Wyrok TS z 25.03.2004 r. w sprawie C-495/00, *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni i Luciano Visentin i inni*, pkt 39, EU:C:2004:180.

71 Wyrok TS z 21.06.2007 r. w połączonych sprawach od C-231/06 do C-233/06, *Office national des pensions przeciwko Jonkman i inni*, pkt 38, EU:C:2007:373.

72 Wyrok TS z 14.03.2013 r. w sprawie C-420/11, *Jutta Leth przeciwko Republik Österreich i Land Niederösterreich*, pkt 37, EU:C:2013:166.

73 Wyrok TS z 7.06.2007 r. w sprawie C-80/06, *Carp Snc di L. Moleri e V. Corsi przeciwko Ecorad Srl*, pkt 20, EU:C:2007:327 oraz powołane tam orzecznictwo.

74 R. Král, *Questioning of Limits...*, s. 246.

75 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott przedstawiona 8.12.2011 r. w sprawie C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie ASBL i Terre wallonne ASBL przeciwko Région wallonne*, pkt 31.

76 L. Squintani, H. Vedder, *Towards Inverse Direct Effect? A Silent Development of a Core European Law Doctrine*, „Review of European Community and International Environmental Law” 2014/23, s. 144–149.

77 Wyrok TS z 21.03.2013 r. w sprawie C-244/12, *Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat*, EU:C:2013:203, dalej jako wyrok TS w sprawie *Salzburger Flughafen*.

W związku z tym lokalny organ ds. środowiska naturalnego wystąpił do kraju związkowego Salzburg o nałożenie obowiązku przeprowadzenia takiej oceny zarówno dla planowanych jak i wykonanych inwestycji. Do wykonania oceny miał zostać zobowiązany operator portu lotniczego – spółka Salzburger Flughafen. Źródłem takiego obowiązku miało być bezpośrednio prawo unijne, gdyż ustawa krajowa w sposób nieuprawniony rozszerzyła listę przedsięwzięć wyłączonych spod obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko.

Przedmiotem wątpliwości było to, na ile organ państwowy może żądać od jednostki podporządkowania się obowiązkowi wynikającemu z dyrektywy, w sytuacji, gdy te nie zostały transponowane do prawa krajowego. Trybunał Sprawiedliwości uniknął jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, wskazując jedynie, że to „do władz zainteresowanego państwa członkowskiego należy przyjęcie w ramach ich właściwości wszelkich koniecznych środków ogólnych albo szczególnych dla zbadania danych przedsięwzięć pod kątem okoliczności, czy należy obawiać się w związku z nimi istotnych skutków dla środowiska, a jeśli tak, to czy należy poddać ocenie ich skutki”<sup>78</sup>. Warto zaznaczyć, że w tej sprawie TS nie przywołał orzecznictwa związanego z odwróconym skutkiem bezpośrednim. Chociaż zostało ono wydane na tle spraw karnych, to jednoznacznie wykluczyło możliwość powoływania się przez organy państwa członkowskiego bezpośrednio na postanowienia dyrektyw, w celu ustalenia, że jednostki podlegają obowiązkowi i związanym z ich niewykonaniem sankcjom.

Sytuacja rozpatrywana w sprawie *Salzburger Flughafen* w istocie nie ma charakteru relacji o skutku triangularnym. Po pierwsze, strona powodowa (jednostka) nie dochodziła praw, które miałyby wynikać z dyrektywy. Wręcz przeciwnie – celem dyrektywy było nałożenie na nią obowiązków. Po drugie, jak słusznie wskazał rzecznik generalny N. Wahl, **sytuacja, w której jeden organ państwa żąda od drugiego organu wykonania zobowiązań wynikających z prawa UE „wpisuje się w ramy obowiązków, jakie nałożone są na organy władzy państwowej w oparciu o ciążący na nich obowiązek lojalnej współpracy i zapewnienia pełnego wykonania zobowiązań wynikających z prawa Unii”**<sup>79</sup>. Oznacza to, że taka sytuacja nie może zostać zakwalifikowana jako przykład skutku bezpośredniego dyrektywy w relacji triangularnej, ponieważ nie mamy do czynienia z trzema podmiotami. Organ państwa są bowiem, z perspektywy TS, traktowane jako jeden podmiot, na którym niezależnie od struktury wewnętrznej i innych kwestii organizacyjnych ciąży obowiązek realizacji zobowiązań wynikających z dyrektyw.

Innym przykładem podobnej sytuacji jest sprawa *Telefónica O2 Czech Republic (C-64/06)*<sup>80</sup>, w której organowi regulacyjnemu przypadła rola pośrednika między dwiema spółkami. Wydając bowiem decyzję opartą o ustawę krajową transponującą przepisy dyrektywy w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej, organ krajowy zastąpił porozumienie między dwiema spółkami. Zgodnie z opinią rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera „interwencja organów

administracyjnych ma na celu jedynie zastąpić wolę dwóch konkurencyjnych operatorów w celu zawarcia porozumienia, którego nie mogą oni osiągnąć”<sup>81</sup>. Podstawową przesłanką różnicującą tę sytuację od relacji o charakterze triangularnym jest brak bezpośredniego skutku przepisów wzmiankowanej wyżej dyrektywy.

#### 4. Wnioski

W sytuacji, w której ustalono, że nietransponowane postanowienia dyrektywy mogą być bezpośrednio skuteczne, ale w której spór ma charakter horyzontalny, sąd krajowy nie może poprzestać na powołaniu się na funkcję dyrektyw, jako aktów prawa pochodnego adresowanych przede wszystkim do państw członkowskich. Stanowisko, zgodnie z którym **dyrektywa może przyznać jednostkom tylko prawa i w związku z tym nie mogą po stronie innych jednostek tworzyć obowiązków, nie jest już wystarczające**.

W pierwszej kolejności należy rozważyć możliwość przeprowadzenia wykładni zgodnej, która będzie mogła doprowadzić do realizacji praw jednej jednostki, nawet kosztem nałożenia na drugą stronę sporu konkretnych zobowiązań. W sytuacji braku możliwości przeprowadzenia wykładni zgodnej, sąd krajowy powinien rozważyć, czy przepis dyrektywy konkretyzuje normę, która jest skuteczna również w relacjach horyzontalnych (np. zasadę ogólną prawa lub też postanowienia KPP). Dopiero w sytuacji, gdy powyższe działania mające na celu zastosowanie normy dyrektywy w sporze krajowym okażą się bezskuteczne, jedynym rozwiązaniem pozostaje zastosowanie sprzecznej z dyrektywą normy krajowej. Jednostce, która odniosła przez ten fakt szkodę, pozostaje wniesienie skargi odszkodowawczej.

Nie oznacza to jednak, że tylko w takich sytuacjach (konkretyzacja zasady ogólnej prawa lub normy traktatowej, wykładnia zgodna prawa krajowego) jednostka może odczuć negatywne konsekwencje związane z niedopełnieniem przez państwo członkowskie zobowiązań wynikających z dyrektywy. Również w sytuacji bezpośredniego skutku dyrektyw w relacji triangularnej **jednostka może zostać obciążona negatywnymi konsekwencjami wynikającym z realizacji przez organ państwowy obowiązku wynikającego z dyrektywy**. Do sytuacji takiej dochodzi wówczas, gdy realizacja uprawnionego roszczenia jednej jednostki, co wynika z wystąpienia bezpośredniego skutku w jej relacji z organem administracji, ma miejsce kosztem praw innej jednostki.

Jednocześnie nie jest przekonujące, stworzone na potrzeby opisu skutku bezpośredniego w relacji triangularnej, stanowisko TS, zgodnie z którym nawet w takich relacjach dyrektywa nie nakłada na jednostki zobowiązań. Nałożenie obowiązków na jednostkę jest drugą stroną tego samego medalu, co wystąpienie negatywnych skutków. **Źródłem „negatywnych skutków” dla jednostek jest bowiem w takich sytuacjach zawsze obowiązek prawny, którego podstawą jest stosowanie dyrektywy w ramach sporu między inną jednostką a państwem członkowskim UE**. Bezpośredni skutek dyrektyw może prowadzić do nałożenia obowiązków na jednostki, również wówczas, gdy

78 Wyrok TS w sprawie *Salzburger Flughafen*, pkt 41.

79 Opinia rzecznika generalnego N. Wahla przedstawiona 18.09.2013 r. w sprawie *Portgás*, pkt 58, EU:C:2013:623.

80 Wyrok TS z 14.06.2007 r. w sprawie C-64/06, *Telefónica O2 Czech Republic a.s. przeciwko Czech On Line a.s.*, EU:C:2007:348.

81 Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera przedstawiona 27.02.2007 r. w sprawie C-64/06, *Telefónica O2 Czech Republic a.s. przeciwko Czech On Line a.s.*, pkt 47, EU:C:2007:348.



nie mamy do czynienia z tzw. incydentalnym bezpośrednim skutkiem w relacjach horyzontalnych. Dzieje się tak poprzez relacje triangularne. Tym samym, w relacjach o charakterze triangularnym zakaz nakładania na jednostki obowiązków poprzez bezpośrednie stosowanie przepisów dyrektywy staje się fikcją.

**Słowa kluczowe:** bezpośredni skutek dyrektyw, relacje triangularne, implementacja, negatywne skutki, zobowiązania

**Keywords:** direct effect, triangular situations, implementation, adverse repercussions, obligations

Jędrzej Maśnicki

Autor jest doktorantem w Katedrze

Prawa Europejskiego na Wydziale

Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

### Summary

Jędrzej Maśnicki

#### Direct effect of directives in triangular situations

The main aim of this paper is to provide some remarks on the direct effect doctrine and re-consider the direct effect of directives in triangular situations. In this variant of the direct effect doctrine, the typical vertical direct effect of directive results in far reaching consequences for the third party. According to the well-established CJEU case law, the direct effect of directives cannot result in creating new obligations imposed upon individuals. However, in triangular situations there are adverse repercussions on the rights of third parties, which are allowed. The distinction between 'adverse repercussions' and 'obligations' is rather unconvincing. Adverse repercussions must have a legal basis which is equal to creating obligations (e.g. to obtain a new permission). Since we observe that the triangular situations are not so rare it might appear just from CJEU jurisprudence, we could assume that the direct effect of directives can no longer be perceived as a concept which only confers rights on the individual. In triangular situations it may result in imposing obligations upon individuals, which leads to consequences equal to the forbidden inverse direct effect.

REKLAMA



Wolters Kluwer

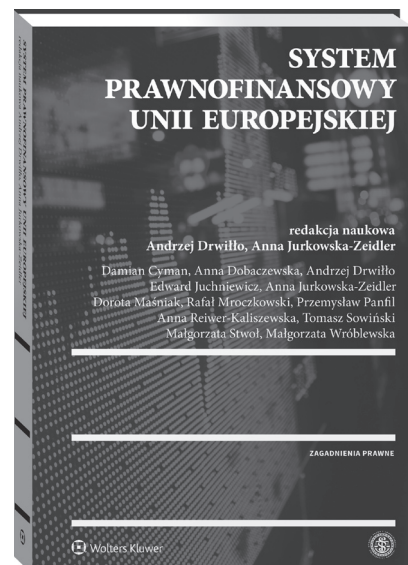
www.profinfo.pl

## System prawnofinansowy Unii Europejskiej

redakcja naukowa **Andrzej Drwiłło, Anna Jurkowska-Zeidler**

Książka jest pierwszą na rynku publikacją, w której przedstawiono kluczowe instytucje prawa finansowego Unii Europejskiej oraz ich ujęcie w ramach systemu prawnofinansowego UE. Wyjaśniono także jego aspekty doktrynalne, instytucjonalne oraz materialne. Oddziaływanie UE na prawo finansowe państw członkowskich odnosi się obecnie w zasadniczej mierze do zapewnienia większej stabilności fiskalnej i finansowej wewnętrznego rynku finansowego. Dlatego istotne dla zrozumienia funkcjonowania tego systemu jest kompleksowe przedstawienie tworzących go instytucji prawnych. Autorzy szeroko analizują poszczególne elementy systemu prawnofinansowego UE i przedstawiają aktualne problemy związane z regulacją i praktyką działania UE w sferze walutowej, instytucji finansowych, budżetu, stabilności fiskalnej, polityki regionalnej, prawa podatkowego, jednolitego rynku finansowego, prawa celnego oraz postępowania antydumpingowego i antysubsydyjnego.

Publikacja jest skierowana przede wszystkim do instytucji oraz osób implementujących i stosujących prawo finansowe Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza pracowników organów administracji publicznej i samorządu terytorialnego, legislatorów i regulatorów oraz sędziów. Książka zainteresuje ponadto pracowników naukowych specjalizujących się w prawie finansowym, bankowym, rynku finansowego, podatkowym, gospodarczym, europejskim, a także prawników i praktyków zajmujących się pozyskiwaniem środków finansowych z UE i kontrolujących ich wykorzystanie. Będzie również przydatna studentom i doktorantom prawa, administracji, europeistyki, finansów, ekonomii oraz zarządzania.



Książka dostępna w księgarni internetowej [profinfo.pl](http://profinfo.pl)  
księgarnia internetowa