

## Wybrane artykuły

### **Dobrostan zwierząt w prawodawstwie rozszerzonej Unii Europejskiej**

Jan Szymborski

#### **Animal welfare legislation in the enlarged European Union.**

Szymborski J., Warsaw.

Enlarged European Union is facing numerous challenges for both the old and the new Member States. One of them is animal welfare. The implementation and enforcement of the European legislation directly affecting this subject is of major importance since it needs to be improved in Member States and in candidate countries. Polish Act from 21st August 1997 on animal welfare, like the Amsterdam Protocol (1997) states, that animals are sensible and sentient beings and people have a legal obligation to pay full regard to their welfare requirements. It is obvious that EU enlargement will create new problems for all sides. It is a pity that of ten new Member States only four: Cyprus, Czech Republic, Malta and Slovenia have ratified the Council of Europe's Convention on the Protection of Animals kept for Farming Purposes and also the Convention on Transport and Slaughter. The current EU directives concerned with animals rearing cover only livestock intensive production systems (calves, pigs and egg laying poultry) and are not completed yet for broilers, dairy cows, beef cattle and other systems. In many candidate countries, including Poland, the livestock production systems are the opposite of intensive and their ability to compete with large and more efficient producers in Western Europe is doubtful, so support from SAPARD to help Polish farmers in the achievement of the European standards is expected. The European Treaty states on harmonization of standards and this need is contained within the Common Agriculture Policy (CAP). Recently published Commission report on farm animals welfare standards in third countries puts forward three possible solutions: multilateral international agreements, labeling and compensation for EU livestock producers (Green box). Probably instead of direct financial support for farmers, the efforts will be focused on encouraging sustainable agriculture which has to include good animal welfare practices, environmental protection and vigorous rural economy. Problem is that both Member States and candidate countries as well, want to know whether and how actual welfare standards will be developed because only then producers will invest. There is nothing worse than uncertainty. Poland, Hungary and Slovenia have already

**introduced transport controls required under relevant directive, which is not fully observed even by some of the Member States, in which also inhumane methods of stunning and slaughter are difficult to eradicate. Practice shows that implementation and enforcement of animal welfare standards is possible, when legal basis is clear and logical. Therefore some changes in Act on animal welfare are necessary and the cooperation of experts, including professionals involved in these issues has the pivotal significance.**

**Keywords: animal welfare, legislation, European Union, Poland.**

Przed obecnymi i przyszłymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej stoi wiele zadań. Jednym z nich jest potrzeba opracowania jednolitych uregulowań dotyczących dobrostanu zwierząt. Integralnym, lecz niezmiernie ważnym jego elementem jest stan zdrowia zwierząt i system jego kontroli, który jest bardzo istotny w procesie akcesji. Wdrażanie i egzekwowanie europejskiej legislacji bezpośrednio odnoszącej się do dobrostanu zwierząt jest dużym wyzwaniem, tym bardziej że sytuacja w tym zakresie nie jest zbyt dobra, nawet w niektórych, obecnych państwach członkowskich Unii (1).

W 1980 r. w Amsterdamie, powołano europejską grupę ekspertów, której zadaniem było uzyskanie postępu w europejskiej legislacji dotyczącej ochrony zwierząt. Grupa ta bezpośrednio reprezentuje instytucje zajmujące się ochroną zwierząt w państwach członkowskich, a dzięki regularnym kontaktom z innymi europejskimi organizacjami może zajmować jednolite stanowisko w tej sprawie.

Obecnie legislacja Wspólnot Europejskich obejmuje wymagania dotyczące ochrony zwierząt i ich chowu (cielęta, świnie, kury nioski), uboju i transportu, używania zwierząt do prac badawczych oraz, w ograniczonym zakresie, testowania na nich pewnych produktów. Do tej pory brak zasad rejestracji ogrodów zoologicznych oraz oceny ich prac w dziedzinie zachowania ginących gatunków zwierząt. Nadal nie są rozwiązane sprawy dotyczące polowania na lisy z użyciem psów i z walkami byków oraz zasady postępowania z bezdomnymi psami (1). Jak przyznają eksperci z Komisji Europejskiej, najważniejszą przeszkodą w osiągnięciu postępu legislacyjnego jest brak podstawy prawnej opartej wyłącznie na zasadach ochrony zwierząt.

Bardzo korzystny dla tej sprawy okazał się przyjęty w Amsterdamie w 1997 r. protokół o ochronie zwierząt, który przyznał zwierzętom status istot czujących (1, 2). Polska ustawa o ochronie zwierząt (3), w nawiązaniu do tego protokołu, a także do Światowej Deklaracji Praw Zwierząt, uchwalonej pod patronatem UNESCO, stanowi w art. 1, że: „zwierzę, jako istota żyjąca, zdolna do odczuwania cierpienia, nie jest rzeczą. Człowiek jest mu winien poszanowanie, ochronę i opiekę”.

Rozszerzenie UE o dziesięć, a następnie o dwa lub trzy kolejne państwa stworzy nowe problemy. Kraje kandydujące zmuszone są do wdrożenia do własnej legislacji wielu unijnych dyrektyw o ochronie zwierząt (2). W jaki sposób to zrobią, a następnie jak będą egzekwować przepisy, zależy będzie od politycznych priorytetów, zasobu środków oraz od istniejących w tych państwach praktyk. Niepokojące jest, że spośród 10 państw kandydujących tylko cztery: Cypr, Malta, Republika Czeska i Słowenia ratyfikowały konwencję Rady Europy o ochronie zwierząt gospodarskich. Podobnie jest z konwencją o transporcie i uboju zwierząt.

Obowiązujące obecnie dyrektywy dotyczą jedynie zwierząt gospodarskich, których produkcja jest intensywna (cielęta, świnie, kury nioski), brakuje ich natomiast w tak ważnych dziedzinach, jak chów brojlerów, krów mlecznych i owiec.

Traktat Europejski zezwala na ustalanie standardów w sposób zapobiegający nieuczciwej konkurencji. Potrzeba ich zharmonizowania wynika z zasad Wspólnej Polityki Rolnej. Istnieje uzasadniona obawa, że ustalanie standardów na poziomie minimalnym nie zmniejszy

wszystkich problemów dotyczących ochrony zwierząt. Najwięcej trudności we wdrażaniu w państwach kandydujących ma Dyrektywa 1999/74 dotycząca kur niosek. Na okres przejściowy zezwolono do końca 2011 r. na stosowanie systemu klatkowego (1, 4, 5) przy spełnieniu wymagań co do powierzchni i konstrukcji klatek (4, 5). Pogląd Wilkinsa (1), że problem chowu baterijnego jest większy w krajach centralnej i wschodniej Europy, znajduje potwierdzenie w piśmiennictwie krajowym (5). Należy zwrócić uwagę, że rozwój klatkowego chowu kur nieśnych nastąpił w Polsce w ostatniej dekadzie XX w., a więc wtedy, gdy hodowcy zachodnioeuropejscy tych klatek się pozbywali. Obecnie jednak w powszechnym użyciu są nowoczesne klatki spełniające wymagania unijne.

W naszej sytuacji trudności w sprostaniu ciągle rosnącym wymaganiom wynikają z faktu, że w małych gospodarstwach, w przeciwieństwie do dużych, nakłady finansowe siłą rzeczy muszą być proporcjonalnie większe. W tym zakresie przewidziana jest pomoc SAPARD, lecz istnieje obawa, czy nie pojawi się tendencja do zwiększania zysków kosztem dobrostanu zwierząt i środowiska. W wielu przypadkach trzeba będzie odstąpić od metod intensywnego chowu i produkcji.

Europejska grupa ekspertów uważa, że jej propozycje zmierzające do zmiany Wspólnej Polityki Rolnej są uzasadnione i konieczne oraz będą w przyszłości miały znaczący wpływ na produkcję zwierzęcą. Popiera ona ideę zaniechania bezpośredniego subsydiowania produkcji. Jej zdaniem finansowe wspieranie powinno być ukierunkowane na ustabilizowanie polityki rolnej, obejmującej ochronę zwierząt gospodarskich oraz środowiska, przy zapewnieniu w miarę stałych efektów ekonomicznych. Wilkins (1) twierdzi, że negatywne nastawienie pewnych państw członkowskich do tych zmian musi ulec weryfikacji, ponieważ są one nieuniknione, a im wcześniej sygnał ten będzie przekazany krajom kandydującym, tym lepiej. Reforma jest niezbędna do ukształtowania przyszłej polityki rolnej, która ma być wielofunkcyjna, trwała i konkurencyjna.

Innym zagadnieniem, związanym z osiągnięciem odpowiednich standardów ochrony zwierząt gospodarskich, jest sprawa dodatkowych kosztów, ponieważ ulegną one zwiększeniu, jeżeli hodowcy zaczną odstępować od systemów intensywnych na rzecz metod bardziej przyjaznych zwierzętom. Czasami producenci wyolbrzymiają poniesione koszty, jednak uwagi te nie mogą być ignorowane. Oczywiście jest, że niektórzy konsumenci gotowi są zapłacić więcej za produkty pozyskane z dobrze traktowanych zwierząt, lecz większość nadal zainteresowana jest tylko niską ceną. Jeżeli porówna się, że w państwach Unii Europejskiej na żywność wydaje się 18% domowego budżetu, w Polsce 30%, a na Litwie 52% (1), to łatwo dostrzec jak priorytety w tym zakresie mogą się różnić. W państwach członkowskich narastają obawy, że import tanich produktów z krajów trzecich, nieponoszących kosztów poprawy dobrostanu zwierząt, może niekorzystnie wpłynąć na produkcję zwierzęcą w Unii Europejskiej.

Opublikowany ostatnio raport Komisji Europejskiej dotyczący standardów dobrostanu zwierząt gospodarskich, sugeruje trzy rozwiązania:

- 1) zawieranie wielostronnych umów międzynarodowych,
- 2) odpowiednie znakowanie produktów pochodzenia zwierzęcego,
- 3) dopłaty dla hodowców w UE (Green box).

Wilkins (1) uważa, że w sferze umów wielostronnych Międzynarodowy Urząd do spraw Epizootii (OIE) powinien odgrywać główną rolę, opracowując międzynarodowe standardy i wytyczne, a dopłaty powinny być przyznawane z użyciem instrumentów, którymi dysponuje Światowa Organizacja Handlu (WTO). Organizacja ta nie posiada obecnie kompetencji do stanowienia o zakazie importu lub tranzytu zwierząt bądź produktów pochodzenia zwierzęcego z krajów, w których standardy dobrostanu zwierząt są niskie lub nie są przestrzegane. Jest to wstydliva strona działalności tej instytucji, bezskutecznie starającej się również ograniczać handel z krajami, w których masowo zatrudnia się dzieci, np. w przemyśle tekstylnym.

Wymienione propozycje rozwiązań są możliwe do akceptacji pod warunkiem, że ustalone standardy będą mieć podstawy naukowe, będą praktyczne i konsekwentnie wdrażane w Unii Europejskiej, przy czym te, które podlegają kompensacji, powinny być wyższe od minimalnych, określonych w prawie Wspólnoty. Umiejętnie zastosowane rozwiązania doprowadzą do poprawy opinii o produktach pochodzenia zwierzęcego w UE, szczególnie wtedy gdy produkty te będą odpowiednio oznakowane. Globalizacja handlu zmusza nie tylko do utrzymania ustalonych standardów dobrostanu zwierząt gospodarskich, lecz także do stałego postępu w tym zakresie. Dlatego też powinny być one ustalone w trybie pilnym i szeroko wdrożone w UE i w krajach kandydujących. Nie ma bowiem nic gorszego niż niepewność i hodowca trzody chlewnej może obawiać się inwestowania w nowe budynki i urządzenia zgodne z obecnie obowiązującymi przepisami UE, nie mając pewności, czy nie zostaną one wkrótce zmienione. Wobec potrzeby opracowania we Wspólnocie standardów dla bydła mlecznego i opasowego, owiec oraz indyków i brojlerów, niepewność ta w równej mierze dotyczy hodowców w UE, jak i w krajach kandydujących. Według ekspertów, organizacje zajmujące się dobrostanem zwierząt w krajach kandydujących są słabo subsydiowane, a ich działalność opiera się głównie na pracy ochotników.

Dyrektywa o transporcie zwierząt w mniejszym lub większym stopniu została wdrożona w Słowenii, na Węgrzech i w Polsce. Jest to pozytywna odpowiedź na wiele doniesień o przejawach niedbałości i znęcania się nad zwierzętami, szczególnie końmi rzeźnymi, eksportowanymi do UE (1, 6). Callaghan (6) przytacza przykłady okrutnego traktowania zwierząt w niektórych państwach członkowskich, przy biernej postawie służb weterynaryjnych, które dopuszczały do przewozu przewlekłe chorych i okaleczonych koni, trwającego nieprzerwanie nawet 100 godzin. Większość koni eksportowana jest z Polski do Włoch w trwających długo transportach. Jeszcze dłużej trwa przewóz koni z Litwy na Sycylię. Wilkins (1) z satysfakcją stwierdza, że w ostatnich dwóch latach Słowenia zrobiła więcej w sprawie egzekwowania właściwych warunków transportu zwierząt niż służby graniczne Włoch w ciągu ostatnich 20 lat. Przewóz zwierząt na duże odległości to nie tylko problem ich dobrostanu, ale również większe ryzyko przenoszenia chorób. Po akcesji, kiedy kontrole graniczne zostaną zniesione, zwierzęta bez dalszych kontroli będą mogły być przewożone, np. z północnej Polski do południowych Włoch. Dlatego kładzie się duży nacisk na takie rozwiązania, w których przedmiotem handlu są produkty pochodzenia zwierzęcego, przy maksymalnym ograniczeniu przewozu zwierząt.

W rzeźniach należy zapewnić odpowiednie warunki higieniczne oraz humanitarne procedury oształamiania i uboju. W większości krajów kandydujących już istnieje obowiązek obecności urzędowego lekarza weterynarii w czasie uboju, m.in. w celu egzekwowania właściwego traktowania zwierząt. Nie wszędzie jednak zasada ta jest przestrzegana. Wilkins (6) podaje, że w Hiszpanii i Grecji trudno wyeliminować niehumanitarne metody uboju. Nie zawsze lub nawet wcale nie są stosowane właściwe sposoby oształamiania zwierząt. Wymaga to z jednej strony ciągłego szkolenia pracowników rzeźni, a z drugiej bezwzględnego egzekwowania przepisów.

Do tego jednak potrzeba jasnych i logicznych przepisów, na co zwraca uwagę Kołacz (2). Ustawa o ochronie zwierząt nie jest zgodna ze standardami unijnymi i innymi, a mianowicie:

- art. 12, ust. 6, w którym: „Zabrania się importu zwierząt i produktów zwierzęcych uzyskanych w wyniku chowu lub hodowli z naruszeniem przepisów niniejszej ustawy” sprzeczny z jest regulami WTO, o czym była mowa poprzednio;
- art. 34, ust. 2, zgodnie z którym: „Pomieszczenie poczekalni przedubojowej powinno być izolowane akustycznie i oddzielone przegrodą od pomieszczenia przeznaczonego do pozbawiania świadomości. Podobnie powinno być oddzielone pomieszczenie przeznaczone do pozbawiania świadomości od pomieszczeń, w których dokonuje się wykrwawiania oraz dalszych czynności obróbki poubojowej”, jest unikatowy, nieznanymi potwierdzenia w żadnym znanym autorowi przepisie. Poza tym, co łatwo wykazać, pozbawiony jest sensu;

• art. 34, ust. 3, który stanowi, że: „W uboju domowym zwierzęta kopytne mają być uśmiercane tylko po uprzednim ich pozbawieniu świadomości przez przyuczonego ubojowca”, patrz: Dyrektywa Rady 93/119, art. 9.1 – „jeżeli zwierzęta wymienione w art. 5 (1) – (nieparzystokopytne, przeżuwacze, świnie, króliki i drób – przyp. aut.) poddawane są ubojowi poza rzeźniami, zastosowanie ma art. 5 (1) (b) – unieruchamianie zwierzęcia, (c) – natychmiastowe oszałamianie lub uśmiercanie, i (d) – efektywne wykrwawianie”. Art. 9 (2) tej Dyrektywy stanowi, że drób, króliki, świnie, owce i kozy mogą być poddawane ubojowi na własny użytek przez ich właścicieli poza rzeźniami, jednakże przy zachowaniu zasad określonych w art. 3, który wymaga, aby „zwierzętom oszczędzano zbytecznego podniecenia, bólu lub cierpienia w czasie ich przemieszczania, przetrzymywania w magazynie żywca, unieruchamiania, oszałamiania, uboju lub uśmiercania”. O żadnym przyuczonym ubojowcu (nikt z entuzjastów tego przepisu nie był w stanie powiedzieć, jak daleko to przyuczenie ma sięgać) nie ma mowy, natomiast odpowiednie kwalifikacje wymagane są od osób wykonujących te czynności w rzeźniach i to jest poza dyskusją. Każdy przepis powinien być racjonalny, to znaczy możliwy do wyegzekwowania. Przyjąć trzeba, że co najmniej raz w roku w każdym gospodarstwie dokonuje się uboju, głównie świń i cieląt na potrzeby własne (*vide* nowela ustawy weterynaryjnej z 14 lutego 2003 r.).

I kto ma to nadzorować? Oczywiście Inspekcja Weterynaryjna. Tylko że Inspekcja ta, gdy słusznie upomina się o etaty i środki finansowe na swą działalność, jakoś nie znajduje zrozumienia; a jest to niezbędne do prawidłowego wykonywania ogromu zadań, jakie już przed nią stoją. Prawo nie może być życzeniowe. Przytoczone przykłady z ustawy o ochronie zwierząt są wyrazem radykalnych postaw niektórych miłośników zwierząt, kierujących się często „irracjonalnym emocjonalizmem”, o czym pisze Tomiałojć (7) w ciekawym i pełnym szacunku dla zwierząt opracowaniu.

Prace nad kolejną nowelizacją ustawy o ochronie zwierząt powinny być oparte na racjonalnych przesłankach, przy maksymalnej trosce o dobrostan zwierząt, jednakże zgodnie z międzynarodowymi standardami. Jest to kolejne, po nowelizacji ustawy weterynaryjnej, wyzwanie dla Komitetu Integracji Europejskiej oraz wszystkich uczestniczących w tym procesie, łącznie z przedstawicielami organizacji statutowo zajmujących się ochroną zwierząt.

#### **Piśmiennictwo**

1. Wilkins D.: Animal welfare in the enlarged European Union. *2<sup>nd</sup> Eurovet Conference: European Union expansion and food safety issues*. Paris, December 2–13, 2002.
2. Kołacz R.: Stopień przystosowania polskiego ustawodawstwa w zakresie ochrony zwierząt do przepisów UE. *Konferencja naukowa „Etyczne i prawne aspekty ochrony dobrostanu zwierząt”*, Wrocław 2001, s. 70.
3. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (Dz. U. z 2003 r., nr 106, poz. 1002).
4. Callaghan J.: Standardy utrzymywania kur niosek w bateriach w aspekcie ochrony ich dobrostanu i regulacji prawnych UE. *Konferencja naukowa „Etyczne i prawne aspekty ochrony dobrostanu zwierząt”*, Wrocław 2001, s. 82.
5. Wężyk D., Krawczyk J.: Rozwój krajowego drobiarstwa w perspektywie integracji z Unią Europejską. *Wież Jutra* 2003, **56**, 27.
6. Callaghan J.: Ochrona zwierząt w czasie transportu w aspekcie ich dobrostanu i regulacji prawnych UE. *Konferencja naukowa „Etyczne i prawne aspekty ochrony dobrostanu zwierząt”*, Wrocław 2001, s. 40.
7. Tomiałojć L.: Relacja człowiek – zwierzę w aglomeracji miejskiej. *Konferencja naukowa „Etyczne i prawne aspekty ochrony dobrostanu zwierząt”*, Wrocław 2001, s. 134.

# Prawo Wspólnot Europejskich w relacji do prawa polskiego

**Teresa Malinowska<sup>1</sup>, Monika Chmielewska**

z Katedry Higieny Żywności i Ochrony Zdrowia Publicznego Wydziału Medycyny  
Weterynaryjnej w Warszawie<sup>1</sup>

Przed 1997 r. kształtowany i utrwalany był w Polsce otwarty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Wynikał on z poglądu, że ogólne przepisy Konstytucji z 22 lipca 1952 r. (1) odnoszące się do źródeł prawa powszechnie obowiązującego nie wyznaczają wyczerpująco form aktów normatywnych oraz podmiotów upoważnionych do tworzenia tego prawa. Zgodnie z tym poglądem ustawodawca upoważniał do tworzenia prawa powszechnie obowiązującego także podmioty nie wymienione w konstytucji, a akty normatywne przez nich wydawane przybierały najróżniejsze formy, również takie, których ustawa zasadnicza nie wskazywała. Przykładem takich nieznanych ówczesnej ustawie zasadniczej, ale uznawanych powszechnie form aktów normatywnych były instrukcje, okólniki, wytyczne, postanowienia itp. Formy takie były dość szeroko rozpowszechnione między innymi w obszarze administracyjnej działalności weterynaryjnej. Z biegiem czasu powodowało to niejasne relacje między poszczególnymi aktami normatywnymi, a w administracyjnej działalności weterynaryjnej istotniejsze znaczenie zyskiwały instrukcje, pisma okólnie i wytyczne, niż przepisy prawne ustanowione przez konstytucyjną władzę ustawodawczą. Istotne zmiany w tej sprawie wprowadzone zostały dopiero z początkiem lat 80. wraz z powołaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich oraz Trybunału Konstytucyjnego. Praktyka prawnicza kształtowana przez te instytucje, choć znacząco wpływała na kulturę prawną, nie była wystarczającą do uporządkowania reguł tworzenia prawa krajowego powszechnie obowiązującego, a tym samym jednoznacznego zakwestionowania pewnych form prawa powielaczowego. Trybunał Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiadali się także w odniesieniu do wątpliwości związanych z obowiązywaniem i stosowaniem w wewnętrznym systemie prawnym norm zawartych w umowach międzynarodowych wiążących Polskę (2). W związku z brakiem jednoznacznych konstytucyjnych norm w tej kwestii w licznych orzeczeniach instytucje te stwierdzały, że niektóre umowy międzynarodowe, zawierające postanowienia nadające się do stosowania wprost, nie wymagają uchwalenia ustawy wprowadzającej je w życie i z chwilą ratyfikacji oraz ogłoszenia w Dzienniku Ustaw stanowią część krajowego porządku prawnego. Powinny zatem one być stosowane z mocy własnej, chyba że z treści i sposobu sformułowania umowy międzynarodowej wynika, że nie jest to akt samowystarczalny i nie nadaje się do stosowania wprost. W konsekwencji pogląd ten został przejęty do norm konstytucyjnych uchwalonych w 1997 r., wprowadzających reformę w odniesieniu do źródeł prawa stanowionego. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (3) wyczerpująco wymienia formy, w jakich mogą być wydawane akty prawa stanowionego powszechnie obowiązującego oraz wskazuje wyczerpująco podmioty, które to prawo mogą stanowić. Tym samym w odniesieniu do źródeł powszechnie obowiązującego prawa stanowionego został ukształtowany zamknięty system w znaczeniu przedmiotowym i podmiotowym. Zgodnie z nim prawo powszechnie obowiązujące może być stanowione wyłącznie w Konstytucji, ustawach, ratyfikowanych umowach międzynarodowych, rozporządzeniach oraz aktach prawa miejscowego, a także w rozporządzeniach z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta RP (4). Konstytucja w art. 31, ust. 3 równocześnie zastrzega, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego albo wolności i praw innych osób”,

ale nie mogą one naruszać istoty wolności i praw. Jako podmioty do stanowienia ustaw Konstytucja wskazuje Sejm i Senat. Inicjatywę ustawodawczą powierza posłom, Senatowi, Prezydentowi RP i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu.

Rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji, ale na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Konstytucja wskazuje, jako kompetentne organy do wydawania rozporządzeń, prezydenta, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawie komitetów powołanych w skład Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji. Ustawodawca może więc upoważnić do wydawania rozporządzeń jedynie organ wskazany w tej grupie, a organ upoważniony ustawą do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji prawodawczych innemu organowi. Upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno także określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

Akty prawa miejscowego mogą być wydawane przez organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnienia ustawowego (5). Muszą być one zgodne z aktami prawnymi wyższej rangi i pod tym względem podlegają kontroli (5,6).

Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich prawidłowe ogłoszenie. Ustawy i rozporządzenia wydane przez prezydenta, Radę Ministrów, prezesa Rady Ministrów, ministrów kierujących działami administracji rządowej, przewodniczących określonych w ustawie komitetów powołanych w skład Rady Ministrów oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji ogłaszane są w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (7). Akty prawa miejscowego ogłaszane są w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Do wewnętrznego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego Konstytucja z 1997 r. włączyła także ratyfikowane umowy międzynarodowe. Umowy międzynarodowe ratyfikuje prezydent za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie lub zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym albo po zawiadomieniu Sejmu o zamiarze ratyfikacji. Konstytucja wymienia pięć kategorii umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody parlamentu. Są to umowy, które dotyczą:

- pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych,
- wolności, praw lub obowiązków obywateli określonych w konstytucji,
- członkostwa RP w organizacji międzynarodowej,
- znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- spraw uregulowanych w ustawie lub w których konstytucja wymaga ustawy.

Jeśli więc jakakolwiek problematyka wymaga w Polsce uregulowania w akcie prawnym o randze ustawowej, to każda umowa międzynarodowa wkraczająca w tę materię wymaga ratyfikacji za uprzednią zgodą parlamentu, co oznacza, że powinna ją poprzedzać szczegółowa analiza treści danej umowy międzynarodowej. Ratyfikacja poprzedzona zgodą wyrażoną w ustawie lub w ogólnokrajowym referendum wymagana jest także dla umowy międzynarodowej na podstawie, której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Wszystkie umowy ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie oraz umowy międzynarodowe ratyfikowane w innym trybie (8) są ogłaszane wraz z dotyczącymi ich oświadczeniami rządowymi w Dzienniku Ustaw RP, tak jak ustawy. Umowy międzynarodowe inne niż ratyfikowane są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Nie wymagają natomiast ogłaszania dołączone do umowy międzynarodowej aneksy lub załączniki zawierające szczegółowe przepisy o charakterze specjalistycznym, niezastrzeżone do regulacji ustawowej, dotyczące niewielkiej liczby podmiotów i nieodnoszące się do praw obywateli.

W takim przypadku w oświadczeniu rządowym, ogłoszonym wraz z umową międzynarodową w Dzienniku Ustaw lub w „Monitorze Polskim”, zamieszczona jest informacja o miejscu udostępnienia lub publikacji tekstu aneksu lub załącznika.

Ratyfikowana przez Polskę umowa międzynarodowa, po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw RP, jest stosowana bezpośrednio, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. W przypadku niezgodności z ustawą międzynarodowej umowy ratyfikowanej za uprzednią zgodą parlamentu, umowa taka ma pierwszeństwo przed ustawą. W sprawach zgodności umów międzynarodowych z konstytucją oraz zgodności ustaw i innych przepisów prawa krajowego z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi orzeka Trybunał Konstytucyjny (9).

Bezpośrednio jest stosowane także prawo stanowione przez organizację międzynarodową ustanowioną ratyfikowaną umową międzynarodową, jeżeli tak stanowi ta umowa. Prawo to ma pierwszeństwo w przypadku sprzeczności z krajowymi ustawami.

W obszarze administracyjnej działalności weterynaryjnej, w tym przede wszystkim w odniesieniu do zadań realizowanych przez Inspekcję Weterynaryjną, zdecydowana większość spraw regulowana dotychczas ratyfikowanymi przez Polskę umowami międzynarodowymi wymagała ustanowienia ustawy lub wydania rozporządzeń do obowiązujących ustaw. Postanowienia takich umów nie były bowiem bezpośrednio adresowane do obywateli i nie formułowały ani bezpośrednich praw, ani obowiązków dla podmiotów krajowych. Dotychczas obowiązujące ratyfikowane przez Polskę umowy międzynarodowe o utworzeniu organizacji międzynarodowych, jak na przykład OIE, WHO, FAO, WTO, obejmujące swoim zakresem działania także zagadnienia weterynaryjne, nie zawierają postanowień o bezpośrednim stosowaniu w państwach – stronach takich umów, stanowionego przez nie prawa, w tym określającego pewne standardy weterynaryjne. Prawo stanowione przez takie organizacje może być przyjęte dobrowolnie i stosowane jako obowiązujące wewnętrzne prawo krajowe. Ta sytuacja ulegnie zmianie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Traktat dotyczący przystąpienia Polski i innych 9 państw europejskich do Unii Europejskiej jednoznacznie postanawia, że państwa przystępujące do Unii Europejskiej stają się także stronami traktatów o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euroatom) oraz wszystkich traktatów zmieniających pierwotną treść traktatów o ich ustanowieniu, a tym samym stają się członkami ustanowionych przez te traktaty organizacji międzynarodowych. Wspólnota Europejska oraz Euroatom, na mocy traktatów o ich ustanowieniu, otrzymały prawo do stanowienia prawa obowiązującego w państwach członkowskich. Traktat dotyczący przystąpienia, między innymi Polski do Unii Europejskiej, a tym samym do dwóch Wspólnot, wymaga ratyfikacji wszystkich państw członkowskich i państwa przystępującego (zgodna na ratyfikację przez Polskę została wyrażona w ogólnokrajowym referendum) i wejdzie w życie 1 maja 2004 r., jeżeli do tej daty zostaną złożone wszystkie dokumenty ratyfikacyjne. Wraz z wejściem w życie tego traktatu, jako ratyfikowanej umowy międzynarodowej, przyjmujemy zobowiązanie do bezpośredniego stosowania postanowień nie tylko tego traktatu, ale także do przejęcia całego obowiązującego prawa Wspólnot Europejskich.

W znaczeniu formalnym źródłami prawa wspólnotowego są normy prawa stanowionego oraz prawa nie stanowionego. Prawo stanowione powstaje w wyniku działań państw członkowskich lub organów Wspólnot wyposażonych w kompetencje ustawodawcze. Prawo nie stanowione to ogólne zasady prawa wspólnotowego uznane przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot. Źródłem prawa Wspólnot są także umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwami nieczłonkowskimi, na przykład układy stowarzyszeniowe. Umowy te określają wzajemne zobowiązania Wspólnot jako organizacji międzynarodowych i pozostałych stron umowy oraz status prawny między Wspólnotą a państwem nieczłonkowskim lub jakimś obszarem. Status ten kształtowany jest poprzez negocjacje odrębnie przy każdej umowie, a partnerzy umowy co do zasady mają swobodę w ustalaniu jej treści. Stowarzyszenie może być związane z konkretnymi ustaleniami



o przyszłym członkostwie (Układy Europejskie z państwami europejskimi), o wolnym handlu (umowy z państwami EFTA, Maghrebu, Mashreku), o pomocy rozwojowej, w tym z krajami i obszarami dalekomorskimi (umowy z Lomé). Umowami stowarzyszeniowymi Wspólnoty kształtują swoje stosunki zagraniczne.

W ramach prawa stanowionego Wspólnot wyróżnia się prawo pierwotne, którym są traktaty założycielskie oraz inne umowy uzupełniające lub zmieniające te traktaty, w tym oświadczenia i protokoły do traktatów oraz prawo wtórne, którym są akty wydawane przez upoważnione organy Wspólnot. W odniesieniu do traktatów założycielskich, które są ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot w swoich orzeczeniach podkreśla, że stanowią one konstytucję Wspólnot, co ma znaczenie dla sposobu ich interpretacji oraz skutku, jaki wywołują one w państwach członkowskich. W systemie prawa wspólnotowego zajmują one nadrzędną pozycję i są kwalifikowane na równi z ogólnymi zasadami uznanymi przez Trybunał Sprawiedliwości. Aktualnie do prawa pierwotnego zaliczane są traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę (TWE), przekształconą w 1993 r. z Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Rzym 1957r.), Traktat ustanawiający Euroatom (Rzym 1957 r.), oświadczenia i protokoły państw członkowskich do traktatów założycielskich, traktaty wprowadzające zmiany do traktatów założycielskich, w tym traktat o fuzji (1965), traktaty o przystąpieniu nowych członków (1973 r., 1981 r., 1986 r., 1995 r.), Jednolity Akt Europejski (1986 r.), Traktat o Unii Europejskiej zwany też Traktatem z Maastricht (1993 r.) wraz z protokołami i oświadczeniami oraz Traktat Amsterdamski (1999 r.).

Wtórne prawo wspólnotowe to akty prawne i środki wydane przez jeden lub kilka organów Wspólnoty zgodnie z kompetencją udzieloną w pierwotnym prawie wspólnotowym. Wtórne prawo wspólnotowe mogą stanowić Parlament Europejski wspólnie z Radą lub sama Rada lub sama Komisja. Organy te „wydają rozporządzenia, dyrektywy, podejmują decyzje, wydają zalecenia lub wyrażają opinie” (art. 189 TWE). Przyporządkowanie aktu prawnego do jednej z tych form odbywa się na podstawie kryterium adresata (do kogo jest skierowany) oraz kryterium oddziaływania (jak działa dany akt). Zgodnie z kryterium adresata akt może być skierowany do państw członkowskich (przemawia za dyrektywą), do jednego lub wielu adresatów indywidualnych (przemawia za decyzją), skierowany ogólnie, w sposób abstrakcyjny, do wszystkich (przemawia za rozporządzeniem). Zgodnie z kryterium oddziaływania, akt może być obowiązujący we wszystkich częściach (rozporządzenie lub decyzja), obowiązujący w odniesieniu do konkretnego rezultatu (dyrektywa), może być nieobowiązujący, polityczną wytyczną lub zwykłą wypowiedzią (przemawia za zaleceniem lub opinią). Zatem o formie aktu wtórnego prawa wspólnotowego decyduje jego treść i cel, a nie nazwa. W razie wątpliwości określenie formy aktu (nadanie nazwy) przez ustawodawcę wspólnotowego nie jest rozstrzygające. Wątpliwości związane z kwalifikacją aktu każdorazowo rozstrzyga Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot, który może przekwalifikować akt prawa wtórnego i zaliczyć go do innej formy niż uczynił to ustawodawca.

W stanowieniu wtórnego prawa wspólnotowego obowiązuje zasada enumeratywnego upoważnienia jednostkowego (art.3b TWE) oraz obowiązek uzasadniania aktów prawnych (art. 190 TWE).

### **Zasada enumeratywnego upoważnienia jednostkowego**

Wspólnoty i jej organy nie posiadają generalnego uprawnienia do stanowienia prawa. Takie uprawnienie przysługuje, zgodnie z prawem międzynarodowym, suwerennym państwu. Wspólnoty z zasady działają tylko wtedy, gdy w samym traktacie założycielskim (np. TWE) przydzielona jest im konkretna kompetencja do stanowienia prawa. Dlatego każde wydanie aktu prawa wtórnego przez organy Wspólnot musi być oparte na podstawie prawnej zawartej w traktacie założycielskim. Na przykład Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie tylko

upoważnia Wspólnotę do wydania aktu prawnego, ale też wskazuje które z organów Wspólnoty mogą wydać akt prawny i jaka ma być forma tego aktu (np. dyrektywa, rozporządzenie - art. 43 TWE). Jeśli natomiast traktatowa podstawa prawna upoważnia ogólnie do wydania „środków” to uprawniony organ wybiera jedną z form wskazanych w art. 189 TWE (dyrektywa, decyzja, rozporządzenie, zalecenie, opinia).

Podstawa prawna wydania konkretnego aktu prawnego jest uwidoczniła po pierwsze w nagłówku aktu prawnego poprzez odniesienie do prawa pierwotnego (EWG, EW, Euroatom) oraz poprzez wskazanie w początkowej części uzasadnienia aktu, konkretnego artykułu traktatu założycielskiego upoważniającego dany organ do wydania tego aktu.

### **Obowiązek uzasadniania aktów prawnych**

Wszystkie obowiązujące akty prawne organów Wspólnot muszą zawierać uzasadnienie oraz wskazywać czyich opinii obligatoryjnie zasięgnięto i na czyjej propozycji je oparto. Uzasadnienie stanowi integralną część aktu prawnego i jest publikowane razem z zasadniczą treścią aktu. Zawiera ono informację przydatną dla adresatów aktu, jest niezbędne do kontroli legalności aktu i jest pomocne w wykładni dokonywanej przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot oraz jest przejawem samokontroli organu stanowiącego prawo. Brak uzasadnienia może spowodować unieważnienie aktu z powodów formalnych przez Trybunał Sprawiedliwości.

### **Publikacja i wejście w życie aktów wspólnotowych (art. 191 TWE)**

Wszystkie obowiązujące akty prawne i inne ważne teksty Wspólnot publikowane są w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Dziennik ten ukazuje się codziennie we wszystkich jedenastu językach urzędowych Wspólnot. Podzielony jest na trzy serie. W serii L (legislations) publikowane są obowiązujące akty prawne kilka dni po ich ustanowieniu. W serii C (communications) ukazują się m. in. propozycje Komisji dotyczące wydania aktów prawnych, streszczenia debat parlamentarnych i informacje o toczących się i zakończonych rozprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot. W serii S (supplement) publikowane są ogłoszenia o publicznych przetargach organizowanych przez państwa członkowskie.

Teksty aktów prawnych wtórnych podzielone są w serii L na „wymagające publikacji” i „nie wymagające publikacji”. Akty prawa wtórnego wymagające publikacji to rozporządzenia, dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich oraz dyrektywy i decyzje wydane na podstawie art. 189b TWE (przedrukowywane są najpierw rozporządzenia, następnie wszystkie dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich). Akty prawa wtórnego nie wymagające publikacji to dyrektywy skierowane do pojedynczych państw członkowskich, wszystkie niezobowiązujące opinie i zalecenia oraz niektóre decyzje (w pojedynczych przypadkach) organów Wspólnot i międzynarodowe umowy Wspólnot.

Akty prawne wtórne wchodzi w życie w dacie określonej w ostatnim artykule danego aktu, a jeśli brak daty to, co do zasady, obowiązują od 20 dnia po ich opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Poza datą wejścia w życie akty prawne bardzo często wskazują na datę, od której wymagane jest ich stosowanie. Ma to miejsce najczęściej w rozporządzeniach i decyzjach. Jest to data, po której każdy może powoływać się na akt prawny i żądać realizacji praw oraz respektowania obowiązków ustanowionych tym aktem.

### **Charakterystyka form aktów prawa wtórnego (art. 189 TWE)**

Rozporządzenia mają zastosowanie ogólne i obowiązują we wszystkich swoich częściach. Po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich stosuje się je bezpośrednio w każdym państwie członkowskim, co oznacza, że wszystkie organy wewnętrzne państw

członkowskich zobowiązane są do przestrzegania i stosowania rozporządzeń, a osoby fizyczne i prawne mogą w równym stopniu zostać bezpośrednio przez rozporządzenie uprawnione lub zobowiązane. Rozporządzenia nie wymagają żadnych ustaw implemmentujących ani aktów pośrednich przyjmowanych przez parlamenty krajowe lub rządy państw członkowskich. Transformacja rozporządzeń jest nawet niedopuszczalna z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze adresaci nie mogą pozostawać w błędzie, co do wspólnotowego charakteru normy prawnej. Po drugie prawa i obowiązki z normy krajowej nie mają ogólnego pierwszeństwa stosowania przed normą wspólnotową, Po trzecie byłby zagrożony monopol Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot do interpretacji norm prawa wspólnotowego. Dyrektywy są „wiążące pod względem zamierzonego skutku” (celu) dla każdego państwa członkowskiego, do którego są kierowane, a władzom krajowym pozostawiony jest „wybór formy i metod” ich wdrożenia. Są specyficznym źródłem prawa skierowanym tylko do państw członkowskich i uważane są za instrumenty harmonizacji prawa. Wspólnota wyznacza w nich cele lub minimalne standardy (pierwszy poziom legislacji), które państwa członkowskie w danym terminie muszą włączyć się do systemu prawa krajowego (drugi poziom legislacji). Pozostawienie państwom członkowskim wyboru środków prawnych do osiągnięcia celu pozwala na zachowanie odrębności i niezależności oraz pozwala na poszanowanie różnic między państwami członkowskimi. Takim sposobem może być osiągnięte pewne minimum w obszarze ujednoczenia przepisów prawa, a tym samym na przykład standardów jakości, warunków produkcji, sposobów zwalczania chorób zakaźnych.

W każdym jednak przypadku państwa członkowskie zobowiązane są włączyć dyrektywy w prawo wewnętrzne. Jeżeli włączenie to nie będzie prawidłowe lub nieterminowe, to jednostki w państwach członkowskich mogą powoływać się na postanowienia dyrektyw, zgodnie z regułami bezpośredniej skuteczności wobec państwa. Dyrektywy adresowane są do państw, czyli rządów i parlamentów, ale nie do urzędów, sądów i obywateli w państwach członkowskich, zatem nie posiadają bezpośredniej skuteczności w stosunkach między obywatelami, obywatelami a urzędami lub obywatelami a sądami krajowymi.

Krytyka niektórych dyrektyw za ich nadmierną szczegółowość, co w praktyce zmusza do przejścia całego tekstu lub jego fragmentu, bez możliwości odstępstwa od litery dyrektywy, nie jest powodem do unieważnienia dyrektywy przez Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot, ponieważ art. 189 TWE pozostawia instytucjom krajowym tylko wybór formy i środków (metod). Oznacza to, że mogą być przejęte w formie np. ustawy lub rozporządzenia. Szczególnie w przypadku dyrektyw, które przyznają jednostkom prawa lub obowiązki, państwa członkowskie muszą implementować przepisy dyrektyw do prawa krajowego, w taki sposób, aby przejęte z nich normy krajowe były obowiązujące i opublikowane. Sama praktyka administracyjna lub wewnętrzne przepisy poszczególnych instytucji nie spełniają tych wymagań, ponieważ mogą być zmienione bez uprzedzenia i podlegają uznaniu danej instytucji, a brak publikacji nie pozwala na dostateczne poinformowanie o nich wszystkich zainteresowanych.

Decyzje „we wszystkich swoich częściach obowiązują tych, do których są skierowane”. Mogą być adresowane do państw członkowskich, jak i do podmiotów indywidualnych. Przedmiotem regulacji decyzji są najczęściej konkretne przypadki, w których powinny być zastosowane normy traktatowe, ale może też nim być obowiązek (nakaz) realizacji pewnego celu skierowany do państw członkowskich. W tym ostatnim przypadku niezbędne jest najczęściej wydanie przez państwo krajowych aktów prawnych w celu realizacji decyzji, co upodabnia takie decyzje do dyrektyw. W odróżnieniu jednak od dyrektywy decyzja wiąże w całości, a nie tylko co do rezultatu, co oznacza, że może wskazywać również środki, jakimi ma być ona zrealizowana.

Decyzje regulujące konkretne, indywidualne, jednostkowe przypadki, mogą być kierowane do imiennie wymienionych adresatów i nie muszą być publikowane. Wystarczające jest tylko dostarczenie jej adresatom. Jeżeli decyzja odnosi się do większej grupy adresatów wchodzi

w życie wraz z opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Decyzje mogą bez pośrednictwa narodowych parlamentów, rządów przyznać prawa lub nakładać obowiązki, a krajowe sądy i organy muszą je respektować i przestrzegać. Takie decyzje obowiązują bezpośrednio w państwach członkowskich.

## **Zasady stosowania prawa Wspólnot Europejskich**

Prawo Wspólnot Europejskich, mimo powiązań z prawem międzynarodowym i prawem wewnętrznym państw członkowskich, jest odrębnym systemem prawnym. Obowiązuje wprawdzie w każdym państwie członkowskim, tak jak prawo wewnętrzne i jest najwyższym prawem, ale nie może być zmienione ani uchylone, ani interpretowane przez krajowe organy ustawodawcze. Wyłączną kompetencję do interpretowania prawa wspólnotowego posiada Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot. Dominująca pozycja prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich wynika z tego, że po pierwsze jest ono bezpośrednio stosowane, po drugie wywiera bezpośredni skutek i po trzecie jest nadrzędne nad prawem krajowym.

Zasada bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w najszerszym stopniu dotyczy stosowania rozporządzeń wspólnotowych oraz decyzji indywidualnych i ma swoją podstawę w art. 189 TWE, zgodnie z którym akty te „obowiązują we wszystkich swoich częściach” i „mają ogólne zastosowanie” oraz obowiązują „bezpośrednio” w każdym państwie członkowskim. Takie samo znaczenie przyznał Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot pierwotnemu prawu wspólnotowemu (wyrok z 15 lipca 1964 r.). W odniesieniu do rozporządzeń, nie jest nawet wymagana ich krajowa publikacja. Wystarczająca jest ich publikacja w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, a ich transformacja do prawa krajowego jest nie tylko zbędna, ale nawet zakazana. Stąd ani prawo pierwotne, ani rozporządzenia nie wymagają ingerencji rządów i parlamentów, aby być obowiązującymi i stosowanymi przez sądy i organy w państwie członkowskim. Samo przystąpienie państwa do Wspólnot Europejskich jest wystarczające, aby te akty prawne stały się częścią jego wewnętrznego porządku prawnego. Poza prawem wspólnotowym zasada taka obowiązuje jedynie w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Natomiast dyrektywy i decyzje adresowane do państw członkowskich, aby mogły być stosowane wymagają krajowych środków, ale kompetencje państw członkowskich ograniczają się wyłącznie do ich wykonania.

Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego oznacza możliwość konkretnego i rzeczywistego uzasadnienia praw lub obowiązków dla osób fizycznych i prawnych w państwach członkowskich. Możliwe jest to poprzez powołanie się na konkretny przepis (artykuł, paragraf, ustęp), który dostatecznie jasno, kompletnie i precyzyjnie nakłada na państwo członkowskie albo osoby fizyczne lub prawne obowiązek działania, zaniechania działania, a tym samym nadaje się do stosowania przez organy i sądy krajowe, bez wprowadzania dodatkowych środków. W stosunkach między podmiotami indywidualnymi bezpośredni skutek prawa wspólnotowego wynika z faktu, że sama norma wspólnotowa przyznaje prawa oraz określa obowiązki dla podmiotów indywidualnych w państwach członkowskich. Traktaty założycielskie przyznały taką bezpośrednią skuteczność tylko rozporządzeniom i decyzjom indywidualnym (art. 189 TWE). W przypadku dyrektyw i decyzji adresowanych do państw członkowskich bezpośredni skutek występuje wyjątkowo. Jednakże Trybunał Sprawiedliwości uznał zasadę bezpośredniego skutku w odniesieniu do całego systemu prawa wspólnotowego. Stwierdził, że taki sam efekt powstaje także wtedy, gdy prawa lub obowiązki są pochodną obowiązków nałożonych na państwa członkowskie lub instytucje Wspólnot. W takim przypadku prawa i obowiązki dla podmiotów indywidualnych określone są nie w samych traktatach, dyrektywach i decyzjach adresowanych do państw członkowskich, ale w środkach krajowych podjętych w celu realizacji dyrektyw i decyzji.

W efekcie takiej wykładni i wskutek tego, że w zdecydowanej większości dyrektywy nie nadają się do bezpośredniego stosowania przez organy i sądy, po upływie terminu na ich implementację, państwo nie może powoływać się wobec obywatela na nie wdrożoną dyrektywę, ale obywatele mogą bezpośrednio powoływać się na jej przepisy, jeśli są one jasne, kompetentne i zawierają bezwarunkowe obowiązki działania lub zaniechania działań ze strony państwa. Przy tym przez „państwo” (zgodnie z wykładnią TSW) należy rozumieć wszystkich przedstawicieli władzy państwowej. Szczególnie podmioty indywidualne mogą powoływać się nawet na nie wdrożoną dyrektywę, jeżeli przyznaje ona im prawa i obowiązki. Stąd niewdrożenie lub niepełne wdrożenie dyrektywy może prowadzić do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Państwo może ponieść odpowiedzialność odszkodowawczą wobec obywatela, jeżeli niewdrożona dyrektywa z braku wystarczającej jasności i bezwarunkowości nie może być stosowana bezpośrednio, a także, jeżeli osoba prywatna wobec innej osoby prywatnej powoła się na ustalenia dyrektywy, która nie może znaleźć zastosowania z braku terminowego lub właściwego wdrożenia.

Zasada nadrzędności prawa wspólnotowego nie wynika z przepisów traktatów założycielskich. Została ona sformułowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot, który uznał, że nadrzędność prawa wspólnotowego jest najistotniejszym warunkiem integracji w ramach Wspólnot, a sądy krajowe zobowiązane są do stosowania prawa wspólnotowego korzystającego z nadrzędności oraz mogą odmówić stosowania przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem wspólnotowym. Zgodnie z tą zasadą normy prawa wspólnotowego zajmują najwyższą pozycję w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Pierwszeństwo to mają normy zarówno prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego. W konsekwencji tej zasady, wprowadzie kompetencje i procedury dotyczące zawarcia i zmian traktatów ustanawiających Wspólnoty Europejskie reguluje prawo konstytucyjne, ale pozycja prawa wspólnotowego nie zależy od prawa krajowego. Wszystkie obowiązujące normy prawa wspólnotowego są nadrzędne wobec konstytucji, ale z poszanowaniem obszaru krajowych gwarancji dla praw podstawowych oraz strukturalnych zasad konstytucyjnych, nadrzędne wobec wcześniejszych i późniejszych ustaw krajowych oraz przepisów wykonawczych do ustaw, w tym prawa miejscowego.

Wszystkie problemy dotyczące rangi, bezpośredniego skutku i wykładni prawa wspólnotowego podlegają jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot, który stosując tę wykładnię respektuje granice nakreślone mu przez krajowe prawa podstawowe i konstytucyjne.

Przedstawione główne zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich zostały zapisane wprost w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przedłożonego przewodniczącemu Rady Europejskiej 18 lipca 2003 r. W projekcie tego traktatu przewiduje się także zmianę form prawa wtórnego. Proponuje się następujące jego formy: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, zalecenia i opinie. Ustawie europejskiej nadaje się rangę aktu ustawodawczego o zasięgu ogólnym, z mocą wiążącą w całości i bezpośrednim stosowaniem we wszystkich państwach członkowskich. Europejskiej ustawie ramowej nadaje się rangę aktu ustawodawczego, wiążącego państwa członkowskie, do których jest adresowana. Ma ona wiązać w odniesieniu do rezultatu, pozostawiając organom krajowym wybór formy i środków, jakimi ten rezultat będzie osiągnięty. Rozporządzenie europejskie będzie, po wejściu w życie traktatu, aktem nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, a celem jego będzie wprowadzenie w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień szczególnych Konstytucji dla Europy. Może ono wiązać w całości i być bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich albo wiązać tylko państwa, do których będzie adresowane i tylko w odniesieniu do rezultatu, z możliwością wyboru przez organy krajowe form i środków jego osiągnięcia. Decyzji europejskiej nadaje projekt rangę aktu

nieustawodawczego wiążącego w całości, a jeśli będzie skierowana do konkretnych adresatów, będzie wiązać tylko tych adresatów. Ranga zaleceń i opinii pozostaje taka, jak dotychczas.

#### **Piśmiennictwo**

1. Dz. U. z 1976 r. nr 7, poz. 36
2. Czapliński W., Wyrozumska A.: Prawo międzynarodowe publiczne. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 419-421
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 i z 2001 r. nr 28, poz. 319)
4. Art. 234, ust. 1 Konstytucji RP upoważnia Prezydenta RP do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w zakresie i granicach określonych w art. 228, ust. 3, 4 i 5 Konstytucji RP w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie
5. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. nr 80, poz. 872), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. nr 142., poz. 1592), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1590)
6. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 24 grudnia 1998 r. w sprawie trybu kontroli aktów prawa miejscowego ustanowionych przez wojewodę i organy administracji niezespalonej (Dz. U. z 1998 r. nr 162, poz. 1149)
7. Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2000 r. nr 62, poz. 718)
8. Ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. nr 39, poz. 443)
9. Art. 188 Konstytucji RP z 1997 r oraz ustawa z 1 sierpnia 1997 r o Trybunale Konstytucyjnym

---

Dr Teresa Malinowska, Katedra Higieny Żywności i Ochrony Zdrowia Publicznego,  
Wydział Medycyny Weterynaryjnej SGGW, ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa