

Oдноśniki do tytułu aktu normatywnego informujące o wdrożeniu prawa unijnego

Tezy:

1. Одноśniki informujące o wdrażanych dyrektywach powinny wskazywać zakres wdrożenia dyrektywy w danym krajowym akcie normatywnym i powinny być sformułowane jednolicie pod względem redakcyjnym.
2. W przypadku konieczności przypisania do tytułu aktu normatywnego zarówno informacji o zakresie nowelizacji, jak i informacji o wdrażanych dyrektywach należy je przedstawić w odrębnych одноśnikach.
3. Jeżeli część postanowień dyrektywy jest wdrażana w przepisach ustawy, a część — w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie, одноśnik informujący o wdrożeniu dyrektywy powinien być wprowadzony zarówno w ustawie, jak i w akcie wykonawczym.
4. Zalecane jest stosowanie одноśnika informującego o wykonaniu rozporządzenia unijnego.

Teza 1

Oдноśniki informujące o wdrażanych dyrektywach powinny wskazywać zakres wdrożenia dyrektywy w danym krajowym akcie normatywnym i powinny być sformułowane jednolicie pod względem redakcyjnym.

Przykład — schemat 1:

Niniejsza ustawa wdraża dyrektywę ... (Niniejsza ustawa wdraża dyrektywy: dyrektywę ..., dyrektywę ... oraz dyrektywę ...)

Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę ... (Niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywy: dyrektywę ..., dyrektywę ... oraz dyrektywę...)

Niniejsza ustawa wdraża częściowo dyrektywę ... (Niniejsza ustawa wdraża częściowo dyrektywy: dyrektywę ..., dyrektywę ... oraz dyrektywę ...)

OBJAŚNIENIE:

Redakcja:

Praktyka wskazuje na brak jednolitości w redakcji odnośnika. Do wskazania krajowego aktu normatywnego, używa się zarówno określenia *niniejsza ustawa/rozporządzenie*, jak i *przepisy niniejszej ustawy/rozporządzenia* czy też *ustawa/rozporządzenie*. Akt ten *wdraża, ma na celu wdrożenie* bądź *do-konuje wdrożenia dyrektywy*. Przedmiotem implementacji są *dyrektywa* bądź *postanowienia dyrektywy*, a nawet *przepisy dyrektywy*. Zakres implementacji jest określany jako *wdrożenie w zakresie swojej regulacji*, *wdrożenie częściowe* lub *częściowych postanowień dyrektywy*. Niekiedy wskazuje się wprost artykuły czy załączniki dyrektyw. W przypadku konieczności wskazania wielu dyrektyw stosuje się ich wyliczenie ciągłe (po przecinkach) bądź w punktach albo w tiret.

Zaproponowany schemat redakcji odnośnika jest zbliżony do redakcji odnośnika do tytułu ustawy nowelizującej wskazującego zakres ustaw nowelizowanych. Zastosowano w nim zatem wyliczenie ciągłe w przypadku wdrażania więcej niż jednej dyrektywy. Wyjątkowo, w przypadku wdrażania jednym aktem prawa krajowego znacznej liczby dyrektyw, należy jednak dopuścić możliwość stosowania wyliczenia tych dyrektyw w punktach.

Wskazanie zakresu implementacji

Treść odnośnika powinna odpowiadać zakresowi implementacji dokonywanej w danym akcie prawa krajowego. Zasadne jest jednolite stosowanie odnośnika o treści:

- 1) *niniejsza ustawa wdraża dyrektywę ...* — w przypadku pełnej implementacji (oczywiście chodzi tu o zakres wdrożenia wymagany daną dyrektywą — jeżeli zawiera ona postanowienia o charakterze fakultatywnym, opcjonalnym, a ustawodawca krajowy nie korzysta z tych możliwości, to nie możemy mówić o niepełnej implementacji);
- 2) *niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę ...* — gdy z punktu widzenia zakresu dyrektywy możliwego do uregulowania w danym akcie prawa krajowego jej implementacja jest pełna, natomiast z punktu widzenia całości zakresu regulacji dyrektywy — częściowa, czyli część postanowień danej dyrektywy jest lub będzie implementowana w innym krajowym akcie normatywnym (w odnośniku nie wskazujemy jednak, jaki jest to akt);
- 3) *niniejsza ustawa wdraża częściowo dyrektywę ...* — gdy nie dokonujemy pełnej implementacji wskazywanej dyrektywy w danym akcie krajowym,



mimo że właśnie w tym akcie taka implementacja powinna nastąpić (w odnośniku tym nie wskazujemy przyczyn takiego rozwiązania, jest jednak oczywiste, że może być ono uzasadnione raczej w rzadkich przypadkach — z częściowym wdrożeniem dyrektywy możemy mieć do czynienia np. w sytuacji, gdy dyrektywa przewiduje wdrożenie przewidzianych w niej regulacji w różnym czasie).

W praktyce zdarza się stosowanie wymiennie odnośników wskazanych wyżej w pkt 2 i 3, co należy jednak uznać za niewłaściwe. W przypadku implementacji ograniczonej zakresem regulacji danego aktu krajowego (czyli w zasadzie pełnej) należałoby stosować jednolicie odnośnik wskazujący na pełne wdrożenie dyrektywy w zakresie możliwym do uregulowania w danym akcie (*niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę*).

Proponowana jednolita redakcja odnośników informujących o wdrażanych dyrektywach powinna mieć zastosowanie w najczęściej występujących, typowych przypadkach. Zdarzają się jednak wyjątkowe sytuacje, w których żaden ze wskazanych rodzajów odnośnika nie będzie właściwy. Przykładem takiej sytuacji może być ustawa nowelizująca ustawę, która wdrożyła określoną dyrektywę, jeżeli celem tej ustawy nowelizującej jest uzupełnienie lub modyfikacja sposobu wdrożenia tej dyrektywy (zwykle w wyniku konieczności skorygowania błędów lub uwzględnienia zastrzeżeń Komisji Europejskiej). Zastosowanie w tytule ustawy nowelizującej któregośkolwiek z typowych odnośników może wprowadzać w błąd, gdyż w odnośniku do tytułu ustawy nowelizowanej zawarto już informację o pełnym wdrożeniu danej dyrektywy. W tej sytuacji należałoby dopuścić możliwość nadania odnośnikowi innego brzmienia, np. *niniejsza ustawa uzupełnia wdrożenie dyrektywy*.

Przykład — schemat 2:

Niniejsza ustawa:

- 1) wdraża dyrektywy: dyrektywę ..., dyrektywę ... oraz dyrektywę...;
- 2) w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywy: dyrektywę ..., dyrektywę ... oraz dyrektywę...;
- 3) wdraża częściowo dyrektywy: dyrektywę..., dyrektywę ... oraz dyrektywę ...

OBJAŚNIENIE:

W przypadku wdrożenia w jednym akcie normatywnym więcej niż jednej dyrektywy możemy mieć do czynienia z różnym zakresem wdrożenia każdej z nich. Możliwym rozwiązaniem jest pominięcie tego rozróżnienia (wyliczenie

wszystkich dyrektyw z zastosowaniem odnośnika *niniejsza ustawa w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywy* albo *niniejsza ustawa wdraża częściowo dyrektywy*, jeżeli choćby jedna z wyliczanych dyrektyw nie jest implementowana w całości). Zwięzłość odnośnika w tym przypadku uzyskujemy jednak kosztem precyzji informacji. Dlatego też właściwszy wydaje się podział treści odnośnika na dwa lub trzy punkty z odrębnym wyliczeniem dyrektyw w każdej ze wskazanych kategorii.

Teza 2

W przypadku konieczności przypisania do tytułu aktu normatywnego zarówno informacji o zakresie nowelizacji, jak i informacji o wdrażanych dyrektywach należy je przedstawić w odrębnych odnośnikach.

Przykład — schemat:

Ustawa
z dnia ...
o zmianie ustawy X oraz niektórych innych ustaw^{1), 2)}

¹⁾ Niniejsza ustawa wdraża dyrektywę

²⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę ..., ustawę ... oraz ustawę

OBJAŚNIENIE:

Odnośnik informujący o wdrażanych dyrektywach jest umieszczany przy tytule aktu normatywnego. Niekiedy może wystąpić konieczność przypisania do tytułu aktu normatywnego kilku informacji. W szczególności w odnośniku do tytułów ustaw nowelizujących może być konieczne wskazanie zakresu nowelizacji, czyli wyliczenie ustaw zmienianych, jeżeli jedną ustawą zmienia się wiele ustaw. Również w przypadku ustaw materialnych, w których dokonuje się zmian innych ustaw w celu zapewnienia spójności nowej ustawy z systemem prawa, w praktyce wprowadza się odnośnik do tytułu ustawy informujący o zmienianych ustawach. Jeżeli w takich przypadkach należy także poinformować o wdrażanych dyrektywach, obecnie niejednolicie stosuje się bądź podanie obu tych informacji w jednym odnośniku (w kolejnych akapitach), bądź też wprowadzenie dwóch odrębnych odnośników. Mimo że obie te informacje zostają „przypisane” do tego samego tekstu aktu normatywnego (tytułu), co uzasadniałoby zastosowanie tylko jednego odnośnika, ze względów praktycznych za celowe uznaje się obecnie wprowadzenie dwóch odrębnych odnośników.

Najczęściej też w takiej sytuacji najpierw przedstawiana jest informacja o wdrażanych dyrektywach, a w kolejnym odnośniku — o zmieniających ustawach.

Teza 3

Jeżeli część postanowień dyrektywy jest wdrażana w przepisach ustawy, a część — w przepisach wykonawczych wydanych na jej podstawie, odnośnik informujący o wdrożeniu dyrektywy powinien być wprowadzony zarówno w ustawie, jak i w akcie wykonawczym.

Przykład — schemat:

Ustawa
z dnia ...
o wyrobach medycznych¹⁾

¹⁾ Niniejsza ustawa (w zakresie swojej regulacji) wdraża dyrektywę Rady 93/42/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącą wyrobów medycznych (Dz. Urz. WE L 169 z 12.07.1993, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 12, str. 82).

Rozporządzenie
Ministra Zdrowia¹⁾
z dnia ...
w sprawie sposobu klasyfikowania wyrobów medycznych²⁾

²⁾ Niniejsze rozporządzenie w zakresie swojej regulacji wdraża dyrektywę Rady 93/42/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącą wyrobów medycznych (Dz. Urz. WE L 169 z 12.07.1993, str. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 13, t. 12, str. 82).

OBJAŚNIENIE:

Wymóg podawania informacji o wdrażanych dyrektywach jest zawarty bezpośrednio w tych dyrektywach, np. *Państwa Członkowskie wprowadzą w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy najpóźniej do dnia 9 października 2004 r. i niezwłocznie powiadomią o tym Komisję. Przepisy przyjęte przez Państwa Członkowskie zawierają odniesienie do niniejszej dyrektywy lub odniesienie takie towarzyszy ich urzędowej publikacji. Metody dokonywania takiego odniesienia określone są przez Państwa Członkowskie.*



Praktyka legislacyjna niejednolicie rozwiązuje kwestię stosowania odnośnika informującego o wdrażanych dyrektywach w przypadku, gdy część jej postanowień znajduje odzwierciedlenie w regulacjach ustawy, a część — w treści przepisów wykonawczych wydawanych na jej podstawie. W polskim systemie prawnym, ze względu na uzależnienie treści aktu wykonawczego od regulacji ustawy (zarówno od jej przepisów materialnych, jak i przepisu zawierającego upoważnienie do wydania aktu wykonawczego), uzasadnione wydaje się rozwiązanie polegające na wskazaniu wdrażanych dyrektyw tylko przy ogłoszeniu ustawy. Jednakże rozwiązanie to może być kwestionowane w świetle szeroko sformułowanego w dyrektywach wymogu „odniesienia się” do nich przy publikacji przyjętych przez państwo członkowskie przepisów *ustawowych, wykonawczych i administracyjnych* niezbędnych do wykonania dyrektywy.

Należałoby zatem przyjąć, iż informacja o wdrożeniu dyrektywy podana w odnośniku do tytułu ustawy (w zależności od sytuacji: pełnym, w zakresie jej regulacji lub częściowym) powinna zostać „powtórzona” w odnośniku do tytułu aktu wykonawczego — ale już ze wskazaniem na wdrożenie w zakresie regulacji danego aktu.

Rozwiązanie to dotyczy najczęściej występujących, typowych przypadków. Nie można wykluczyć innych rozwiązań w przypadkach wyjątkowych. Do takich należałoby zaliczyć przede wszystkim sytuacje, gdy wdrożenie danej dyrektywy następuje wyłącznie na poziomie regulacji aktu wykonawczego. Należy tu jednak odróżnić dwie sytuacje. Jeżeli ze względu na treść postanowień dyrektywy i występujący w danym przypadku podział materii regulowanej ustawą i aktem wykonawczym, dla wdrożenia dyrektywy nie jest konieczna zmiana przepisów ustawy i wystarczające będzie dokonanie nowelizacji (lub wydanie nowego) aktu wykonawczego, to ze względu na wskazaną wyżej zależność między aktem wykonawczym a ustawą odnośnik informujący o wdrożeniu dyrektywy powinien znajdować się zarówno w ustawie, jak i w akcie wykonawczym. Natomiast jeżeli w powyższej sytuacji mamy do czynienia z nowelizacją dyrektywy już wdrożonej w ustawie (a dyrektywa zmieniająca wymaga poinformowania o jej wdrożeniu), odnośnik informujący o wdrożeniu dyrektywy zmieniającej można byłoby umieścić wyłącznie w akcie wykonawczym (np. rozporządzeniu zmieniającym lub nowym rozporządzeniu). W ustawie występowałby już bowiem odnośnik informujący o wdrożeniu danej dyrektywy — mógłby on ewentualnie wymagać aktualizacji, np. w sytuacji, gdy przywołano publikator pierwotnego tekstu dyrektywy bez dopisku *z późn. zm.* albo zasadna jest zmiana informacji o zakresie wdrożenia ze względu na zakres zmiany dyrektywy (np. wskutek rozszerzenia zakresu regulacji dyrektywy jej wdrożenie w danej ustawie jest już ograniczone do zakresu jej regulacji).



Teza 4

Zalecane jest stosowanie odnośnika informującego o wykonaniu rozporządzenia unijnego.

W aktualnym systemie prawnym niejednolicie podaje się w odnośniku do tytułu aktu krajowego informację o wykonaniu rozporządzenia unijnego bądź nie wprowadza się takiego odnośnika. W przeciwieństwie do dyrektyw, przepisy rozporządzeń nie wymagają z reguły podawania informacji o ich wykonaniu przy publikacji aktu krajowego służącego ich stosowaniu. Natomiast niekiedy przepis rozporządzenia unijnego wymaga wprowadzenia określonych regulacji krajowych — zwykle w sposób ogólny (np. *Państwa członkowskie ustanawiają takie przepisy, jakie są właściwe do zapewnienia skutecznego stosowania niniejszego rozporządzenia*). Często też rozporządzenie wprowadza skonkretyzowane zalecenia (np. *Państwa Członkowskie wyznaczają, nie później niż do dnia 14 października 2000 r., właściwe władze, odpowiedzialne za wdrożenie przepisów niniejszego tytułu*), które czasem wiążą się z koniecznością wydania krajowego aktu normatywnego. Zdarza się też, że przepis rozporządzenia pozwala na wprowadzenie określonej regulacji w prawie krajowym, jako odstępstwa od konkretnej regulacji rozporządzenia bądź jako możliwości skorzystania z konkretnych rozwiązań opcjonalnych. W niektórych przypadkach konieczne są z kolei zmiany prawa krajowego — w celu umożliwienia stosowania rozporządzenia unijnego — również gdy treść tego rozporządzenia nie zawiera żadnych odniesień do prawa krajowego.

Zasada bezpośredniego obowiązywania rozporządzeń unijnych stawia pod znakiem zapytania konieczność formułowania przy publikacji aktu krajowego informacji o ich wykonaniu i tym samym powoduje rozbieżne oceny praktyki stosowania w tym przypadku odnośników do jego tytułu. Jednakże niewątpliwym walor informacyjny odnośnika wskazującego na powiązanie danego aktu prawa krajowego z prawem unijnym przemawia za uznaniem praktyki wprowadzania w tych przypadkach odnośnika za rozwiązanie zalecane. Informacja taka nie służy potrzebom systemu notyfikacyjnego, wskazuje adresatom norm prawnych ich europejski kontekst tych norm i umożliwia zarazem identyfikację aktów prawa unijnego, mających zastosowanie w obszarach objętych zakresem regulacji danego aktu prawa krajowego, niezależnie od zastosowania już w treści konkretnych przepisów odesłań do właściwych przepisów prawa unijnego (jako elementu norm prawnych, np. wprowadzających sankcję za naruszenie obowiązku uregulowanego w rozporządzeniu unijnym).



Redakcja:

Odmienny od dyrektyw charakter rozporządzeń unijnych (i w konsekwencji — cel informacji zawartej w odnośniku) uzasadnia rezygnację ze szczegółowego wskazywania zakresu powiązania aktu krajowego i rozporządzenia unijnego. Zapewnieniu stosowania danego rozporządzenia mogą służyć przepisy zawarte w kilku aktach prawa krajowego, jednak zbędne wydaje się w tym przypadku wskazywanie, iż dana ustawa realizuje ten cel *w zakresie swojej regulacji*. Utrudnione byłoby także oddanie w treści odnośnika charakteru związku między aktem krajowym a unijnym (w zależności od zakresu regulacji, może on w ogóle umożliwiać stosowanie rozporządzenia, wykonywać zalecenia zawarte w jego przepisach, jedynie wprowadzać regulacje dopuszczone jako odstępstwo itp.).

Należałoby zatem dopuścić stosowanie w tym przypadku jednolitej, uproszczonej redakcji odnośnika. Najczęściej obecnie występuje odnośnik o treści *ustawa wykonuje przepisy (postanowienia) rozporządzenia*. Jak się wydaje, najbardziej uniwersalny charakter miałby jednak odnośnik zredagowany według schematu:

¹⁾ Niniejsza ustawa służy stosowaniu rozporządzenia ...

Oddaje on bowiem możliwe relacje między aktem krajowym a unijnym w sposób najbardziej ogólny — przez wskazanie celu regulacji aktu prawa krajowego.

Należy przy tym podkreślić, że zupełnie inny cel, charakter i formę (odesłanie w treści przepisu) ma odniesienie się do treści rozporządzeń unijnych w treści przepisów prawa krajowego — jeśli zastosowania takiego odniesienia wymaga przepis tego rozporządzenia. Przykładem mogą być przepisy z zakresu pomocy publicznej wprowadzające takie wymagania wobec przepisów krajowych zawierających programy pomocowe, np. art. 3 ust. 1 rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych), zgodnie z którym *programy pomocy (...) są zgodne ze wspólnym rynkiem (...), o ile każda pomoc indywidualna przyznana w ramach takiego programu spełnia wszystkie warunki niniejszego rozporządzenia, a program zawiera wyraźne odesłanie do niniejszego rozporządzenia przez zamieszczenie jego tytułu i danych dotyczących publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Opracowała **Anna Mróz**

Główny legislator Departamentu Prawa Gospodarczego RCL