

JAROSŁAW SOZAŃSKI

METODY IMPLEMENTACJI PRAWA WSPÓLNOTOWEGO  
DO SYSTEMÓW KRAJOWYCH  
ORAZ ZAPEWNIANIA BEZPOŚREDNIEJ SKUTECZNOŚCI  
NORMOM *ACQUIS*  
NA PRZYKŁADZIE WŁOCH, Z UWZGLĘDNIENIEM  
AUTONOMICZNEGO STATUSU REGIONÓW

Pomimo że nadrzędność i pierwszeństwo prawa wspólnotowego w porządkach prawnych państw członkowskich stanowią uznane zasady (ustrojowe lub strukturalne) *acquis communautaire*, to stosowanie tych zasad w praktyce krajowej nie jest jednolite i bezdyskusyjne. Wynika to głównie z następujących przyczyn: dążenia niemal każdego z państw do zachowania jak najszerszego zakresu własnej, wyłącznej (suwerennej) władzy, faktu, że ustawa zasadnicza każdego z państw określa zarazem specyfikę danego systemu prawnego, a ponadto – z podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie, który jest nie zawsze precyzyjny i jednoznaczny. Interesującymi przejawami krajowych partykularyzmów były orzeczenia trybunałów konstytucyjnych niektórych państw<sup>1</sup> broniące prymatu ich ustaw zasadniczych. Sprawa staje się jeszcze bardziej skomplikowana, gdy w danym państwie jego części składowe (regiony lub kraje) mają określoną autonomię

---

Dr JAROSŁAW SOZAŃSKI – adiunkt Wydziału Prawa Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarskiego; adres do korespondencji: ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa; e-mail: jaroslawsozanski@yahoo.com

<sup>1</sup> „Na płaszczyźnie prawa krajowego rzecz jest bardziej skomplikowana” – twierdzą J. Galster i C. Mik (*Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń: Comer 1996, s. 170), przywołując przykłady orzeczeń z lat 1989-1993 francuskiej Rady Stanu, ZTK RFN oraz TK Włoch. Por. też I. B r o w n l i e, *Principles of Public International Law*, 6<sup>th</sup> ed., Oxford: Oxford University Press 2003, s. 392 n.

prawą. Ciekawych i instruktywnych rozwiązań (także w kontekście problemów i wątpliwości Polski w omawianej sferze) dostarcza tu niewątpliwie przykład Republiki Włoskiej.

### 1. PRAWO WSPÓLNOTOWE A PRAWO KRAJOWE – NAJISTOTNIEJSZE ELEMENTY PROBLEMU

Zgodnie z normami wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*) prawo wspólnotowe jest nadrzędne w stosunku do prawa krajowego państw członkowskich UE, a jego przepisy mają pierwszeństwo przed regulacjami krajowymi. Jednakże każda z konstytucji państw członkowskich determinuje specyfikę danego systemu, określając zarazem w różny sposób wzajemne (choć nigdy podległe) relacje między danym prawem krajowym i prawem wspólnotowym<sup>2</sup>. Włoskie prawo krajowe traktuje prawo wspólnotowe jako część prawa międzynarodowego publicznego, co znajduje odbicie także w tamtejszej doktrynie oraz edukacji akademickiej. Ale włoska doktryna podkreśla też, że relacje między prawem międzynarodowym a prawem krajowym są odmienne od relacji między prawem wspólnotowym a prawem państw członkowskich UE<sup>3</sup>. Wielu autorów wskazuje, że pierwszy typ relacji polega na wzajemnej koordynacji norm tych modeli regulacji prawnych, podczas gdy drugi – na ich integracji. Podkreślają oni, że integracja taka wymaga trzech elementów: wspólnoty podmiotowej, wspólnoty kompetencyjnej oraz wspólnoty gwarancji prawnych<sup>4</sup>. Jednak dostrzegają oni ponadto różnice w relacjach z prawem krajowym między wspólnotowym prawem pierwotnym a prawem pochodnym WE.

---

<sup>2</sup> Por. G. T e s a u r o, *Diritto comunitario*, Padova: CEDAM 2005<sup>4</sup>, s. 160 n. oraz *Diritto Internazionale Pubblico*, red. C. Caccaviello, E. Natale, A. Verrilli, Napoli: Ed. Simone 2006<sup>7</sup>, s. 389 n.

<sup>3</sup> Zob. wyżej, a także: A. C a s s e s e, *International Law*, Oxford: Oxford University Press 2002, s. 103 n.; *The European Union as an Actor in International Relations*, Ed. E. Cannizzaro, The Hague: Kluwer Int. 2002, s. 73 n.

<sup>4</sup> Por. G. S t r o z z i, *Diritto dell'Unione europea*, Torino: Giufre Ed. 2005, s. 39 n., a także klasyczne ujęcie w: Quadri-Monaco-Trabucchi, *Commentario CEE*, 4 vol., Milano 1965, s. 97 n. W Polsce przeważa w teorii (i w nazewnictwie) raczej ujęcie tego podziału jako regulacje koordynacyjne i ponadnarodowe – zob. np. C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa: C. H. Beck 2000, s. 185 n.

Prof. G. Tesauro – znawca prawa wspólnotowego, cieszący się największym chyba uznaniem w ośrodkach akademickich Italii, twierdzi, że normy traktatów założycielskich (wraz z ich zmianami) mają we włoskim systemie prawnym takie same znaczenie, jak każda norma traktatowego prawa międzynarodowego. Normy te bowiem wchodzą w życie po spełnieniu wymogów konstytucyjnego wyrażenia zgody na związanie się daną umową<sup>5</sup>, przy czym we Włoszech wymagane jest, by akt ratyfikacji traktatu i „nakaz jego wykonania” (stwierdzenie samowykonalności) stanowiły jeden akt. Natomiast w przypadku prawa pochodnego nie jest wymagana podobna „procedura specjalna”, bowiem same regulacje wspólnotowe powinny skutkować bezpośrednio, chyba że wymagają szczególnej implementacji (np. transpozycji). Powyższe reguły mają wynikać z samego *acquis*, stąd same akty WE nie muszą zawierać tak specyficznych wskazań. W procesie implementacji może chodzić o akty ustawodawcze lub akty administracyjne (stosownie do przypadku) w celu właściwego i terminowego wykonania przepisów WE<sup>6</sup>. Jednak to, jakie są działania prawne wymagane od państw, zależy od istoty i charakteru danego aktu, choć w przypadku Włoch jest to szczególnie skomplikowane w odniesieniu do regionów<sup>7</sup>. Warto zwrócić uwagę, że takie krajowo-prawne ujęcie problemu eksponuje dwoistość *acquis communautaire*, podczas gdy system ten (prawo wspólnotowe) eksponuje z reguły swoją jednolitość. W tym aspekcie bliższy temu podejściu jest przepis ust. 3 art. 91 Konstytucji RP mówiący o bezpośrednim stosowaniu prawa stanowionego przez organizację międzynarodową (lub organ międzynarodowy – art. 90 ust. 1), której państwo przekazało część kompetencji swych organów<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Przyrównanie powszechnych norm traktatowych do norm traktatów założycielskich, a właściwie postawienie między nimi znaku równości, wydaje się wysoce nieadekwatne (co podkreślają niemal wszyscy autorzy polscy i większość zagranicznych), gdyż normy tej drugiej grupy mają charakter i konstytucyjny, i ponadnarodowy. Por. E v a n s, P. F a l k, *Prawo integracji europejskiej*, Warszawa: Dom Wyd. ABC 1996; F. E m m e r t, M. M o r a - w i e c k i, *Prawo europejskie*, Warszawa: PWN 2002; M. A h l t, M. S z p u n a r, *Prawo europejskie*, Warszawa: C. H. Beck 2002 oraz *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa: PiPG 2003.

<sup>6</sup> Por. T e s a u r o, dz. cyt., s. 160-161. Ujęcie to nie wydaje się trafne, gdyż rozporządzenia i decyzje nie wymagają przyjmowania żadnych aktów prawnych (może to być nawet zakazane) przez państwa WE. Por. np. M. M. K e n i g - W i t k o w s k a, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa: C. H. Beck 2004, s. 87 n.

<sup>7</sup> Por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, m.in. z 21.03.2001 r. w sprawie kompetencji *Regionu Lombardia* – „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2002, s. 863 n.

<sup>8</sup> Można więc przyjąć, że przywołany przepis Konstytucji RP traktuje prawo wspólnotowe jako zwartą całość, Dz.U. 1997, nr 70, poz. 456.

Należy uwzględnić jednak, że korelacje prawa wspólnotowego i porządku wewnętrznego zostały określone *expressis verbis* w art. 10 TWE, nakładającym na państwa UE obowiązek zastosowania wszystkich środków ogólnych i szczególnych zapewniających wykonanie ich obowiązków wynikających z Traktatu oraz z – ustanowionych na jego podstawie – aktów instytucji. Zabronione jest więc jakiegokolwiek działanie lub zaniechanie państwa wprowadzające ryzyko dla wykonania tych obowiązków. Co więcej, pojęcie „państwo” (a więc jego organy, zwykle centralne) rozumiane jest szerzej, zgodnie z tym jak wskazał Trybunał Sprawiedliwości WE (dalej cyt. TS) w wyroku z 18.10.1979 r. w sprawie 125/78 *GEMA przeciw Komisji*<sup>9</sup>. Podkreślił on, że chodzi tu o wszystkie, nie tylko centralne władze państwa członkowskiego, w tym także o ich struktury składające się na państwo federalne, jak i mające kompetencje terytorialne lub lokalne, oraz ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie; wszystkie one powinny zapewniać jednolite stosowanie prawa wspólnotowego. Niektórzy autorzy podkreślają, że obowiązek „współpracy integracyjnej” porządków krajowych wynika z faktu, że „prawo wspólnotowe nie jest porządkiem zamkniętym i samowystarczальnym, lecz funkcjonuje w połączeniu z krajowymi systemami prawnymi”<sup>10</sup>.

Niezależnie od (uprzedniego) obowiązku dostosowania prawa krajowego do systemu wspólnotowego (*acquis*), należy tu uwzględnić także, jak trafnie podkreśla Tesauro, różnice metod implementacji przepisów wspólnotowych do porządków wewnętrznych, wynikające z charakteru aktów prawa pochodnego, a także – porządków krajowych<sup>11</sup>.

Konflikty między krajowymi porządkami prawnymi a normami *acquis* wydają się tu zjawiskiem naturalnym, zwłaszcza gdy w grę wchodzi bezpośrednia skuteczność regulacji WE stanowiących odmienne standardy od krajowych. Konflikty takie były i są wywoływane przez m.in. wspólnotowe regulacje sytuacji osób fizycznych i prawnych, poddawanych przedtem wyłącznie prawu krajowemu (kompetencji państw).

---

<sup>9</sup> ECR 1979, 3173.

<sup>10</sup> Cyt. za: *Diritto internazionale pubblico*, s. 390. Pomimo że wzajemne powiązania tych systemów są oczywiste, to z takim ujęciem można dyskutować.

<sup>11</sup> Chodzi tu głównie o różnice między stosowaniem rozporządzeń i decyzji oraz dyrektyw, a także stosowaniem i skutkiem bezpośrednim. Por. T e s a u r o, dz. cyt., s. 161 n.

## 2. DOSTOSOWANIE WŁOSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO DO PIERWOTNEGO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

### 2.1. *Traktaty założycielskie („acquis communautaire”) a konstytucja republiki włoskiej*

Konstytucja Republiki Włoskiej (z 22.12.1947 r.) była tworzona w okresie, kiedy dużą siłę i prestiż w społeczeństwie (m.in. jako jedyne siły w antyfaszystowskiej partyzantce) miały partie socjalistyczna i komunistyczna, co wywarło też wpływ na treść tego aktu (wprowadzono m.in. prawo do pracy, do oświaty oraz pracę jako walor konstytucyjny)<sup>12</sup>. Przyjęto zarazem silne zasady demokratyczne ustroju państwa, w tym kompetencje samorządu terytorialnego i władz lokalnych oraz udziału społeczeństwa (referenda ludowe, ratyfikacyjne i *veto*) w sprawowaniu władzy. Konstytucja ta była wielokrotnie zmieniana, jednak zmiany te rzadko dotyczyły relacji porządku krajowego z prawem WE. To „niedostosowanie” konstytucyjne spowodowało, że postanowieniom traktatów założycielskich i prawa WE nadawano skuteczność w systemie krajowym poprzez przyjmowanie odpowiedniego ustawodawstwa zwykłego<sup>13</sup>. Wywoływało to sprzeczne stanowiska co do wpływu tego ustawodawstwa na prawo konstytucyjne i normy samej konstytucji Włoch. Część doktryny uznawała, że akty te powodują derogację niektórych norm konstytucji w sposób w niej nieprzewidziany, gdyż traktaty założycielskie (a ściślej ich wykonywanie) prowadziły do przekazania WE części uprawnień suwerennych państw. Jednakże większość autorów opowiedziała się za stanowiskiem, że ustawodawstwo zwykłe jest wystarczające dla „sprecyzowania i rozbudowy” odpowiedniej normy, a jako taką wskazano art. 11 Konstytucji.

---

<sup>12</sup> Por. J. Z a k r z e w s k a, *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa: PWN 1986, s. 25 n. Niektóre postanowienia ekonomiczno-socjalne (nie mówiąc o godle) przypominają – w sferze leksykalnej i terminologicznej – normy konstytucyjne europejskich państw socjalistycznych. Potem, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych, system ustrojowy Włoch podlegał określonej transformacji. Zob. J. W a r z y n i a k, *Transformacja systemowa we Włoszech*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej*, Warszawa 1996. Warto tu podkreślić szacunek, z jakim doktryna i praktyka traktują normy tej konstytucji.

<sup>13</sup> Por. *Diritto Internazionale*, s. 395.

## 2.2. Znaczenie przepisu art. 11 Konstytucji Włoch dla relacji obu systemów prawnych

Art. 11 stanowi, że: „Włochy [...] mogą zezwolić, na warunkach równości z innymi państwami, na ograniczenie własnej suwerenności konieczne dla wprowadzenia porządku, który zapewni pokój i sprawiedliwość między narodami, przez organizacje w tym celu powołane”. Odwołanie się do treści art. 11, jako do podstawy przekazania części kompetencji Wspólnocie, niektórzy autorzy nazywają *manipulacją interpretacyjną*<sup>14</sup>, na co wskazują nie tylko prace Zgromadzenia Konstytucyjnego, ale i pierwotne przeznaczenie tego przepisu. Ograniczenie suwerenności, o którym mowa w art. 11, odnosiło się do zapewnienia pokoju, w tym zwłaszcza w sferze militarnej, jak to rozumiały Włochy tuż po zakończeniu II wojny światowej. Warto przypomnieć, że kraj ten był wówczas skłonny zrezygnować z budowy własnej siły militarnej i oprzeć się na mechanizmach bezpieczeństwa, których wówczas spodziewano się po ONZ. Jednak większość doktryny uznała ten przepis za możliwy do zastosowania jako podstawy prawnej przekazania części kompetencji państwa Wspólnotom Europejskim. Ograniczenia wynikające z takiego przekazania (transferu, powierzenia) odnoszą się nie tylko do sfery normatywnej (w tym prawodawczej), lecz także do administratywnej (wykonawczej) i sądowniczej, a ponadto pozwalają one na poddanie normom wspólnotowym krajowych osób fizycznych i prawnych. To stanowisko doktryny podzielał włoski Trybunał Konstytucyjny (TK) od początku analizowania problemu, to jest od jego sentencji nr 14 z 1964 r. wobec wniosków płynących z rozpatrzonego przez TS kazusu *F. Costa vs ENEL*<sup>15</sup>. Sentencja ta brzmi: „Zgodne z prawem, a więc i dozwolone jest zawieranie umów międzynarodowych, za pomocą których przyjmowane są ograniczenia suwerenności państwa, a także nadawanie tym zobowiązaniom wykonalności przy pomocy ustaw zwykłych”. Stwierdza ona w dalszym ciągu: „Powyższe nie wprowadza żadnych modyfikacji obowiązujących norm systemu wewnętrznego w sferze obowiązków państwa wobec innych państw, a więc nawet bez art. 11 ustawa zwykła wprowadzająca umowę i nadająca jej efektywność, tak jak w przypadku Traktatu, ma wartość i skuteczność wyższą od źródeł prawa tego rodzaju”<sup>16</sup>. Identyczną ideę wyraża w polskiej konstytucji art. 91

<sup>14</sup> Na przykład tamże, s. 396.

<sup>15</sup> Sprawa nr 6/64, ECR 1964, 1251.

<sup>16</sup> „Rivista della corte costituzionale”, 1964, s. 163 n.; por. *Diritto internazionale*, s. 396.

ust. 2, mówiący o pierwszeństwie umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie wobec ustawodawstwa zwykłego. Tenże włoski Trybunał Konstytucyjny w wyroku nr 183 z 27.12.1973 r. stwierdził, że art. 11 włoskiej konstytucji odwołuje się do „zasad pragmatycznych o generalnym charakterze (oraz walorach), których wyrazem i zastosowaniem są Wspólnota Europejska oraz inne europejskie organizacje regionalne”<sup>17</sup>. Jako pewne, dodatkowe uzasadnienie takich pozycji przywoływano też preambułę TWE, w której „państwa członkowskie pragną zapewnić rozwój ich dobrobytu zgodnie z zasadami Karty NZ [oraz] „są zdecydowane zapewniać obronę pokoju i wolności”.

W przeciwieństwie do innych państw, które dokonały zmian w ich ustawach zasadniczych, przepis art. 11 włoskiej konstytucji stanowił przez długi czas jedyną normę pozwalającą na konstytucyjne zakotwiczenie udziału Włoch w integracji europejskiej oraz w systemie prawnym WE. Nie usuwało to wątpliwości co do konstytucyjnych podstaw zobowiązań państwa w sferze *acquis* oraz rozwoju integracji.

Stanowiskiem mniejszościowym (m.in. A. Palladin) w tamtejszej doktrynie było opieranie mocy wiążącej traktatów założycielskich w porządku krajowym Włoch na art. 10 Konstytucji, odwołującym się do zasady *pacta sunt servanda*. Utrzymywali oni, że umowy międzynarodowe wchodzą do porządku włoskiego niezależnie od ustaw nadających im wykonalność, a także bez względu na ewentualną kontrolę ich konstytucyjności (legalności).

Stanowisko mniejszościowe może mieć jednak i inne uzasadnienie. Wyeksponowane w art. 11 dopuszczenie możliwości ograniczenia (limitowania) suwerenności oznacza także częściowe (fragmentaryczne) przeniesienie kompetencji, tymczasem traktaty założycielskie przewidują ich całościowy transfer, co nie jest zgodne z podstawowymi zasadami włoskiego prawa konstytucyjnego. Z tego zdaje się powodu włoski TK w cytowanym już wyroku nr 183 podkreślił, że istnieją pewne granice w stosowaniu art. 11 jako kryterium powierzenia kompetencji Wspólnotom; są nimi poszanowanie praw człowieka oraz praw zasadniczych. Zaznaczył on: „należy wykluczyć, że kryteria te, wyraźnie wymienione w Traktacie Rzymskim, inspirowane zasadami państw sygnatariuszy, takimi jak rządy prawa oraz podstawowe wolności, mogłyby pozwolić organom EWG na naruszenie tych konstytucjonalnych zasad naszego porządku”<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> „Rivista della corte costituzionale”, 1973, s. 193 n.

<sup>18</sup> Tamże [tł. – J. S.].

Według dominującego stanowiska włoskiej teorii i praktyki prawnej, w pozostałych sferach regulowanych prawem pierwotnym zobowiązania każdego państwa UE są dokładnie określone postanowieniami zawieranych umów, stąd wystarczy tylko zwykłe respektowanie takich postanowień<sup>19</sup>. Stanowisko takie nie jest jednak zgodne z generalną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości WE, która wskazywała na znaczenie praktyki stosowania traktatów założycielskich<sup>20</sup> oraz umów międzynarodowych<sup>21</sup>. Zawieranie umów, zgodnie z opinią 1/91, powinno być podporządkowane celom WE. W przypadku wątpliwości co do zakresu kompetencji Wspólnoty lub ich ewentualnego konfliktu z uprawnieniami państw powinna być przestrzegana zasada *in dubio pro Communitate*<sup>22</sup>. W stosunkach wewnątrz-wspólnotowych umowy mogą służyć – zgodnie z celami Traktatów – poszerzaniu, modyfikacji lub umacnianiu więzi wspólnotowych (unijnych), a także kompetencji WE.

### 3. METODY DOSTOSOWANIA KRAJOWEGO PORZĄDKU WŁOCH DO PRAWA WE ORAZ IMPLEMENTACJI WSPÓLNOTOWEGO PRAWA POCHODNEGO

W 1991 r. Senat Włoch zlecił przeprowadzenie badań dotyczących udziału struktur państwowych Włoch w fazie kreacyjnej i implementacyjnej prawa wspólnotowego, które wykazało niskie przygotowanie i wiedzę organów władzy nt. prawa WE, liczne zaniedbania należytej aktywności (w sferze implementacji i stosowania) oraz nieefektywność i niedostosowanie istniejących mechanizmów i procedur do stosowania norm *acquis*, czyli defekty dość powszechnie znane, a także odnotowane wcześniej przez Komisję<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> T e s a u r o, dz. cyt., s. 161 n.

<sup>20</sup> Między innymi w orzeczeniach w sprawach *Van Gend en Loos* oraz *F. Costa vs ENEL*, ECR 1963, 1 oraz 1964, 1251.

<sup>21</sup> Na przykład doktryna ERTA oraz teorie zajętego pola i zewnętrznych kompetencji dorozumianych – por. orzeczenia TS 22/70 oraz opinie Trybunału nr 1/75 i 1/78 – omówienia *Leading Cases on the Law of the European Communities*, red. M. van Empel [i in.], Deventer 1991, s. 49 n.

<sup>22</sup> Por. *Leading Cases on the Law*, s. 19 n. oraz s. 170 n.

<sup>23</sup> Studium pt. *Partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario*, Roma: Senato RI 1991. Warto wskazać, że pomimo iż podobne zjawiska występują również w Polsce, nasze władze zdają się ich nie dostrzegać, stąd nigdy nie podjęły podobnych badań ani nie wykazały chęci ich eliminacji.



Dla wyeliminowania tych niedostatków władze ustawodawcze (Izba Deputowanych i Senat) wypracowały i wprowadziły w życie procedurę uchwalania dorocznej ustawy ramowej, zawierającej wszystkie środki konieczne do wprowadzania w życie lub stosowania aktów wspólnotowych oraz sentencji Trybunału Sprawiedliwości WE. W ramach tej procedury do 31 grudnia każdego roku rząd powinien przedstawić projekt *ramowej ustawy wspólnotowej* wskazujący środki niezbędne dla okresowego dostosowania prawa krajowego do porządku prawnego WE oraz stosowania norm *acquis communautaire*, a zwłaszcza:

(1) dyspozycje modyfikacyjne lub abrogacyjne wobec obowiązujących regulacji państwowych pozostających w kolizji z prawem wspólnotowym;

(2) dyspozycje modyfikacyjne lub abrogacyjne wobec krajowych regulacji utrudniających realizację procedur wprowadzanych przez Komisję wobec Republiki Włoskiej;

(3) dyspozycje wprowadzające w życie akty wspólnotowe, nawet poprzez wydawanie specjalnych delegacji i upoważnień prawodawczych dla rządu;

(4) dyspozycje upoważniające rząd do wydawania regulacji wprowadzających w życie dyrektywy<sup>24</sup>;

(5) dyspozycje konieczne dla realizacji umów międzynarodowych zawartych w ramach Wspólnot i Unii Europejskiej;

(6) dyspozycje konkretyzujące zasady fundamentalne WE w odniesieniu do regionów i prowincji autonomicznych Włoch, zgodnie z którymi będą one wykonywały własne kompetencje z poszanowaniem art. 117 ust. 3 Konstytucji Republiki Włoskiej;

(7) dyspozycje w sferze kompetencji prawodawczych regionów i prowincji autonomicznych, które upoważnią rząd do wydawania regulacji wprowadzających sankcje karne za naruszenia prawa wspólnotowego przez struktury władzy terenowej;

(8) dyspozycje wprowadzające zastępcze wykonywanie kompetencji przez państwo w przypadku niemożności władz regionów i prowincji autonomicznych w sferze wykonania norm wspólnotowych, zgodnie z art. 117 ust. 5 Konstytucji<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> W polskim systemie prawnym, podobnie jak w większości państw UE, przyjmuje się, że transpozycję dyrektyw mogą wprowadzać tylko akty rangi ustawowej. Por. np. K e n i g - W i t k o w s k a, dz. cyt., s. 192 n.

<sup>25</sup> Strukturę tez oraz ich zestawienie przytaczam za T e s a u r o, dz. cyt., s. 163-164 [tł. – J. S.].

Wydaje się, że z wyjątkiem problemu autonomii ogniw regionalnych, podobne problemy i defekty w omawianej sferze występują również w Polsce, czemu nie nadaje się raczej rozgłosu. Niezależnie od częstej ignorancji władz, braku ochrony praw podmiotowych wynikających z *acquis* oraz sprzecznych z prawem WE aktów krajowych, za przejaw tych trudności można uznać m.in. fakt, że spora część decyzji stwierdzających „zgodność projektów aktów prawnych z prawem UE” bywa podejmowana niezbyt rzetelnie. Przykładem może tu być projekt reformy podziału administracyjnego naszego kraju z 1998 r., który był sprzeczny z ówczesnie wprowadzonymi regulacjami WE w sprawie NUTS (jednostek podziału terytorialnego dla celów statystycznych), reformy, której kształt istotnie utrudnił potem korzystanie z funduszy strukturalnych UE<sup>26</sup>.

Konieczność zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w krajowych systemach wewnętrznych jest obowiązkiem wynikającym z traktatów założycielskich; obowiązkiem, który jest na bieżąco weryfikowany w związku ze skutkiem bezpośrednim charakterystycznym dla norm prawa wspólnotowego. Warto przypomnieć, że skutek taki wywołują wszystkie samowykonalne przepisy (i normy) WE, a rodzi on prawa i obowiązki również między osobami fizycznymi i prawnymi<sup>27</sup>, za których efektywność państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność.

#### 4. PRAKTYKA W SFERZE DOSTOSOWANIA PRAWA WŁOSKIEGO DO WTÓRNEGO PRAWA WE

##### 4.1. *Ustawodawstwo włoskie a prawo wspólnotowe*

Wielu autorów zauważa, że w początkowych latach członkostwa charakter prawa wspólnotowego nie był pojmowany właściwie przez włoskiego ustawodawcę. Praktyka prawna nie dopuszczała, by akty wspólnotowe mogły mieć pierwszeństwo przed ustawami, w tym o charakterze konstytucyjnym, a także by mogły wykluczać ich stosowanie. Tak powstała praktyka powtarzania regulacji wspólnotowych przez akty krajowe, uznawana za nielegalną nie

---

<sup>26</sup> Por. np. J. W a r d a, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Lublin: Verba 2005, s. 39 n.

<sup>27</sup> Por. np. orzeczenie TS z 31.01.1991 r. w sprawie C-18/90 *V. Klüber*, ECR 1991, I-199, pkt. 15 n.

tylko przez władze WE, ale i (z dużym opóźnieniem) przez włoski Trybunał Konstytucyjny<sup>28</sup>. Jeszcze więcej problemów sprawiało w tym okresie wprowadzanie dyrektyw do systemu krajowego. Dostyć długo dokonywano tego za pomocą ustawodawstwa zwykłego lub delegowanego na rzecz rządu. W systemie włoskim implikowało to przewlekłość procedur, gdyż dla każdej dyrektywy konieczne było przyjmowanie *ad hoc* ustawy, do której często trzeba było też wydawać uzupełniające rozporządzenia rządu. Opóźnienia te prowadziły m.in. do wielu niekorzystnych dla Włoch orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości<sup>29</sup>. Sytuacja uległa istotnej poprawie po przyjęciu ustawy nr 86 z 9.03.1986 r. (zwanej ustawą *La Pergola*), która po raz pierwszy w sposób całościowy wprowadzała procedurę dostosowania prawa włoskiego do regulacji wspólnotowych; procedura ta w następnych latach weszła do tzw. ramowej ustawy wspólnotowej. Ustawa *La Pergoli* została zastąpiona ustawą nr 11 z 4.02.2005 r. (ustawa *Buttiglione*) ustalającą „ogólne normy udziału Włoch w procesie prawotwórczym Unii Europejskiej oraz wykonywania obowiązków wspólnotowych”<sup>30</sup>, która bazuje na trzech podstawowych założeniach:

- konieczności zapewnienia większego udziału parlamentu krajowego i innych instytucji (w tym regionów i prowincji autonomicznych) w przygotowaniu aktów wspólnotowych;
- potrzebę dostosowania się do znowelizowanych norm konstytucyjnych, wprowadzonych przez ustawę konstytucyjną nr 3/2001 zmieniającą część II tytułu V Konstytucji, która zwiększyła rolę oraz udział regionów w fazie prawotwórczej i wykonawczej (implementacyjnej) prawa wspólnotowego;
- konieczność uwzględnienia nowych kompetencji nadanych Unii Europejskiej i Wspólnotom (przez Amsterdam i Niceę) oraz stosowania aktów

<sup>28</sup> Zob. *Diritto internazionale*, s. 398.

<sup>29</sup> Na przykład orzeczenia TS w sprawie nr 52/75 *Komisja vs Włochy* – ECR 1977, 277 oraz sprawy nr 6/90 i C-9/90 *Franco v. Italy* – ECR 1991, I-5357.

<sup>30</sup> Zob. „Gazzetta Ufficiale” (dalej cyt. GU), czyli włoski dziennik ustaw, z 15.02.2005, nr 37. „Niniejsza [art. 1] ustawa reguluje proces kształtowania stanowiska Włoch w fazie przygotowania aktów Wspólnot i Unii Europejskiej oraz zapewnia wykonanie zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, zgodnie z zasadami subsydiarności, proporcjonalności, skuteczności, przejrzystości i demokratycznego udziału w: a) przyjmowaniu każdego aktu WE i UE, które zobowiązują Republikę Włoską do ich stosowania; b) ustaleniach i orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości, z których wynikają dyspozycje w sferze porządku wspólnotowego; c) decyzjach ramowych i współpracy policyjnej oraz sądowej” [tł. J. S.].

wspólnotowej jurysprudencji, a ponadto – także współpracy policyjnej i sądowej oraz stosowania decyzji ramowych<sup>31</sup>.

W sprawie zasad i kryteriów tworzenia treści ramowych ustaw wspólnotowych oraz wynikających z nich delegacji wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, m.in. rozpatrując kwestię dyrektywy bankowej<sup>32</sup>. Należy tu ponadto wskazać, że omawiana ustawa, podobnie jak prawo konstytucyjne Włoch (w przeciwieństwie do prawa polskiego), stoi na stanowisku, że *acquis communautaire* to prawo wspólnotowe (a nie unijne), a także iż należy odróżniać charakter i zakres kompetencyjny Wspólnot oraz Unii Europejskiej<sup>33</sup>.

#### 4.2. Specjalne struktury rządowe do spraw stosowania norm „*acquis*”

Artykuł 2 ustawy nr 11 z 4.02.2005 r. (ustawa *Buttiglione*) ustanawiał powołanie rządowego komitetu koordynacyjnego pod nazwą Komitet Międzyministerialny do Europejskich Spraw Wspólnotowych (skrót od nazwy włoskiej – CIACE)<sup>34</sup>. W jego skład wchodzi przedstawiciele ważniejszych resortów (na wyższym szczeblu) oraz – w miarę potrzeby – regionów i prowincji, a jego zadaniem jest koordynowanie fazy przygotowawczej (projektów) aktów prawa wspólnotowego oraz zapewnianie efektywności i nadzorowanie wykonania istotniejszych, aktualnych postanowień *acquis communautaire*. Wydaje się jednak, że rola tej struktury (zwłaszcza w porównaniu z ramowymi ustawami wspólnotowymi) jest niewielka – głównie nadzorcza i interwencyjna, a w pozostałych sferach – akcesoryjna.

#### 4.3. Stosowanie rozporządzeń, decyzji i dyrektyw

Zgodnie z art. 10 TWE państwo członkowskie ma obowiązek zastosować wszystkie środki ogólne lub szczególne dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu lub ustanowionych przez instytucje WE.

---

<sup>31</sup> Zob. *Diritto internazionale*, s. 398-399.

<sup>32</sup> Orzeczenie TK z 4.03.1999 r. nr 49 w: „*Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*” 1999, s. 909 n. Do tej pory wydano szesnaście ramowych ustaw wspólnotowych.

<sup>33</sup> Prawo polskie, w tym Konstytucja, wbrew brzmieniu art. 2 (ostatni akapit) i art. 3 TUE, wprowadziło pojęcie prawa unijnego (prawa UE), a często uważa Unię za strukturę nadrzędną wobec Wspólnot. Por. np. *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, s. 16 n. oraz K e n i g - W i t k o w s k a, *Prawo instytucjonalne Unii*, s. 46 n.

<sup>34</sup> GU 2005, nr 37.

Doktryna wskazuje, że przepis ten ma dwa aspekty – pozytywny (obowiązek określonego działania) oraz negatywny (zakaz zachowań, który utrudniałyby zakładane cele). Z kolei art. 249 TWE nakłada obowiązek zapewnienia bezpośredniego stosowania rozporządzeń w każdym z państw członkowskich. Przepis ten oznacza zakaz jakiegokolwiek transformacji lub modyfikacji aktów tego typu; istnieje więc obowiązek ich jednolitego stosowania zgodnie z przepisami autentycznymi. Nie oznacza to wcale, że w legislacji nie może istnieć potrzeba wprowadzenia takich przepisów uzupełniających lub wykonawczych, które umożliwią bezpośrednie stosowanie dyrektyw. Jako istotny przykład podaje się tu konieczność wprowadzenia przez państwa regulacji karnych na wypadek naruszania przez ich podmioty postanowień aktów wspólnotowych<sup>35</sup>.

Decyzje z kolei są indywidualne i wiążące we wszystkich swoich częściach. Jednakże należy odróżniać decyzje kierowane do jednostek oraz do państw. W tym ostatnim przypadku na państwa może być nałożony obowiązek prawodawczy lub wykonawczy. Stosowaniu decyzji w porządku wewnętrznym poświęcony jest przepis art. 14 ustawy 11/2005, który zobowiązuje ministra ds. polityk wspólnotowych do prezentowania rządowi (Radzie Ministrów) notyfikacji decyzji Rady i Komisji skierowanych do państwa lub dotyczących interesów narodowych, wraz z przyjętymi sposobami ich wykonania. Rada Ministrów – sama lub w uzasadnionych przypadkach z przewodniczącym prowincji lub regionu – rozważa środki służące wykonaniu decyzji lub przeciwstawieniu się (podważeniu) niekorzystnym z nich<sup>36</sup>.

Odpowiednie normy *acquis* wymagają z kolei, by dyrektywa była transponowana do porządku krajowego z maksymalnym poszanowaniem jej postanowień. Państwu pozostawia się wybór środków służących realizacji jej celów. Przez wiele lat Włochy stosowały tu, z dużymi opóźnieniami, zwykle lub delegowane (na rzecz rządu) środki ustawodawcze. Dopiero ustawą nr 183 z 14.04.1987 r. (ustawa *Fabbri*) wprowadzono uproszczenie i przyspieszenie procedur (na miarę wymogów stawianych przez WE), dając zarazem możliwość – stosownie do potrzeb – wyboru środków regulacyjnych lub administracyjnych. Dalszą modyfikację tej procedury wprowadziła wspomniana ustawa *La Pergola* (nr 86 z 9.03.1989 r.), ustanawiająca kompleksową regulację problemu, kontynuowaną później przez ustawę *Buttiglione*

<sup>35</sup> S t r o z z i, dz. cyt., s. 47 n.

<sup>36</sup> Por. *Diritto internazionale*, s. 400.

(nr 11/2005). Przepisy art. 8 i 9 tej ostatniej ustawy przewidują, ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzania w życie dyrektyw, coroczne przygotowanie ramowych ustaw wspólnotowych. Dla wykonania założeń dyrektyw w systemie krajowym przewiduje ona m.in. następujące (w uzupełnieniu wymienionych w par. 3) środki:

- (1) regulacje legislacyjne bezpośrednie;
- (2) modyfikacje i abrogacje dostosowujące;
- (3) pełne lub częściowe przyznawanie rządowi środków regulacyjnych (delegacja prawodawcza) dla wykonania dyrektyw;
- (4) dyspozycje i delegacje prawodawcze dla rządu (w tym do wydawania dekretów z mocą ustawy) we współpracy z regionami i prowincjami, służące wykonaniu dyrektyw;
- (5) delegacje dla rządu do stanowienia uprawnień karnych (za naruszenie prawa WE) wobec regionów i prowincji oraz do wykonywania kompetencji substytutywnych<sup>37</sup>.

#### 4.4. *Znaczenie orzecznictwa trybunału sprawiedliwości*

Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości WE uznawane są za normy prawa wspólnotowego stosowane bezpośrednio. Zgodnie z art. 234 TWE Trybunał może wydawać orzeczenia wstępne oraz dokonywać interpretacji traktatów. Powstawać mogą w ten sposób jednolite dla wszystkich państw UE standardy prawa wspólnotowego. Powinny one być stosowane na równi z innymi normami wspólnotowymi, co we Włoszech po raz pierwszy uznała ustawa nr 86 (*La Pergola*) z 9.03.1989 r., przewidująca również obowiązek wykonania orzeczeń nakazujących lub skazujących TS. Niemal identyczna regulacja wynika z przepisu art. 1 ustawy nr 11/2005 mówiącego, że „państwo gwarantuje wykonanie ustaleń jurysdykcyjnych wynikających z sentencji Trybunału Sprawiedliwości WE”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 117 ust. 3 i 5 Konstytucji. Por. *Diritto internazionale*, s. 402.

<sup>38</sup> GU 2005, 37.

5. RELACJE MIĘDZY RÓWNYMI RANGĄ NORMAMI WSPÓLNOTOWYMI  
A NORMAMI KRAJOWYMI W PRZYPADKU ICH KOLIZJI  
– STANOWISKA JURYSPRUDENCYJNE

Początkowo na temat relacji między równymi rangą normami wspólnotowymi a normami krajowymi w przypadku ich kolizji wypowiadał się tylko Trybunał Sprawiedliwości WE. Włoski Trybunał Konstytucyjny zaczął zajmować w tej kwestii stanowisko po dłuższym okresie przeciwstawiania się orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości. Wspominany już wyrok nr 14 włoskiego TK z 7.03.1964 r. (dotyczący sentencji TS w sprawie 6/64 *Costa vs ENEL*) stwierdził, że normy obu typów mają taki sam walor prawny, typowy dla przepisów ustawodawstwa zwykłego, od momentu gdy (i zważywszy, że) traktaty zostały wprowadzone do porządku wewnętrznego ustawą zwykłą. Dlatego też – zdaniem TK – wzajemne relacje obu grup norm są typowe dla sukcesji ustaw zwykłych w porządku wewnętrznym (*lex posterior derogat priori*). Przy braku pełnej zgodności podmiotowej i przedmiotowej ustawa późniejsza częściowo zastępuje lub modyfikuje przepisy ustawy wcześniejszej.

Istotna zmiana stanowiska włoskiego TK nastąpiła w jego wyroku nr 183 z 1973 r., kiedy to (prawdopodobnie pod wpływem nacisków WE) uznał on wyraźnie prymat prawa wspólnotowego. Trybunał wziął pod uwagę także bezpośrednią skuteczność rozporządzeń, uznając że „ich reprodukcja przy pomocy prawodawstwa krajowego jest nielegalna”, gdyż akty te powinny być stosowane natychmiast i bezpośrednio, a transformacja jest sprzeczna z ich charakterem<sup>39</sup>. Stanowisko to TK podtrzymał w niezwykle ważnym orzeczeniu nr 232 z 30.10.1975 r.<sup>40</sup>, w którym stwierdził ponadto, że konflikt między ustawą (niezależnie od przyczyny) a rozporządzeniem powinien być rozstrzygnięty na korzyść tego ostatniego poprzez stwierdzenie nielegalności takiego aktu prawa wewnętrznego. Zdaniem Trybunału wynika to jasno z art. 189 (obecnie 249) i art. 177 (234) TWE w powiązaniu z art. 11 włoskiej Konstytucji. Trybunał zauważył, że późniejsze przyjęcie regulacji krajowych, nawet mających taką samą treść jak rozporządzenie, rodzi niebezpieczeństwo powstania różnic w ich stosowaniu i pozostaje w jaskrawej sprzeczności z odnośną normą Traktatu, a ponadto wymyka się jurysdykcji interpretacyjnej Trybunału Sprawiedliwości WE, a więc w obu elementach narusza zasadę

<sup>39</sup> Por. „Rivista della corte costituzionale”, 1964, s. 163 oraz 1973, s. 193 n.

<sup>40</sup> *Società delle industrie chimiche c. Minister del commercio estero*. Por. *Diritto internazionale*, s. 404.

jednolitości prawa WE. Jednakże sędzia włoski nie jest kompetentny uznać takiej ustawy (lub innego aktu wewnętrznego) za nieważną lub niewiążącą, gdyż można to uczynić albo drogą abrogacji, albo przez kompetentną sentencję włoskiego TK<sup>41</sup>. Z wyroku tego wynikało zarazem, że Trybunał stracił z pola widzenia inny aspekt problemu; nie wskazał bowiem, iż żaden sędzia nie powinien stosować normy prawa wewnętrznego sprzecznej z rozporządzeniem. Na ten aspekt zwrócił natomiast uwagę Trybunał Sprawiedliwości WE w swym orzeczeniu z 9.03.1978 r. w sprawie 106/77 *Simmenthal*<sup>42</sup>, wskazując na obowiązki sądów krajowych w procesie stosowania prawa wspólnotowego.

Wątpliwości w sferze tego ostatniego aspektu konfliktu obu porządków prawnych zostały przewyżczone w orzeczeniu włoskiego TK nr 170 z 8.06.1984 r. *Granital c. Ministero delle finanze*. W głównych tezach tego wyroku Trybunał stwierdził m.in., że:

- porządek prawny krajowy i wspólnotowy stanowią odrębne i autonomiczne, choć powiązane ze sobą systemy, przy czym w razie konfliktu normy wspólnotowe mają pierwszeństwo;
- rozporządzenie działa mocą własną, ma skutek bezpośredni oraz pełną i jednolitą efektywność we wszystkich państwach członkowskich; przepisy rozporządzenia czynią bezskutecznymi regulacje krajowe w danym zakresie;
- sędzia krajowy musi sprawdzić, czy dla danego przypadku istnieje regulacja wspólnotowa, i wówczas powinien ją stosować (z wykluczeniem prawa krajowego);
- konflikt norm wspólnotowych i krajowych nie powoduje automatycznego upadku norm krajowych; norma krajowa pozostaje jedynie nieskuteczna, ale może być efektywna poza sferą prawa wspólnotowego;
- w porządku włoskim ustawy wykonujące traktaty założycielskie mają rangę konstytucyjną<sup>43</sup>.

Do powyższych kwestii włoski TK wracał w orzeczeniach nr 170 z 1984 r. i 113 z 1985 r., które podkreślały, że norma wspólnotowa jest skuteczna w porządku krajowym, nawet jeśli efekt taki nie został przewidziany przez ustawę. Jeżeli tylko jej charakter na to pozwala, ma ona skutek bezpośredni. Natomiast w wyroku 389 z 1989 r. TK podkreślił, że bezpośrednia skutecz-

<sup>41</sup> „Rivista della Corte Costituzionale”, 1975, s. 131 n.

<sup>42</sup> ECR 1978, 629.

<sup>43</sup> Por. „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 1995, s. 307 n. Orzeczenie przytaczane za: *Diritto internazionale*, s. 405-406.



ność normy wspólnotowej nie powoduje automatycznej nieważności kolidującej z nią normy krajowej, lecz jedynie niemożność jej zastosowania.

Kolejnej modyfikacji przedstawionego wyżej stanowiska, odnoszącego się do uznania nieważności ustaw krajowych, dokonał włoski TK w swych orzeczeniach 384/94 i 94/95, uznając, iż w przypadku konfliktu ustawodawstwa z normami wspólnotowymi TK może uznać za nieważne (z powodu ich niekonstytucyjnego charakteru) pozostające w kolizji z prawem WE ustawy krajowe oraz regionalne<sup>44</sup>. Można więc przyjąć, że od połowy lat osiemdziesiątych włoski TK uznawał nadrzędność i prymat prawa wspólnotowego wobec porządku krajowego, a od początku lat dziewięćdziesiątych państwo zapewniło możliwie pełne dostosowanie prawa wewnętrznego do porządku WE oraz efektywną implementację i bezpośrednie stosowanie norm wspólnotowych<sup>45</sup>.

## 6. REGIONY I PROWINCJE AUTONOMICZNE WŁOCH A STOSOWANIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

### 6.1. *Zarys i ewolucja zagadnienia*

Normy *acquis communautaire*, eksponując przekazanie przez państwa części ich władzy suwerennej jako źródło ponadnarodowych kompetencji Wspólnot, zakładają zarazem, że kompetencje te rozciągają się na całe państwa, w tym na ich części składowe. W przypadku Włoch chodzi tu o regiony i prowincje autonomiczne oraz odrębne kompetencje ich organów<sup>46</sup>. Odnosi się to nie tylko do postanowień traktatów założycielskich oraz aktów prawa pochodnego, ale również do orzecznictwa TS. Uprawnienia, jakie mają regiony i prowincje autonomiczne, obejmują również stosowanie prawa wspól-

---

<sup>44</sup> „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 1995, s. 191 n.; por. T e s a u r o, dz. cyt., s. 160 n.

<sup>45</sup> Późniejsze orzeczenia włoskiego TK ujmują ten problem w kontekście kompetencji regionów i prowincji autonomicznych; por. wyroki TK nr 106 *Regione Lombardia*, nr 314 *Regione Trento* i nr 371 *provincia Trento* z 2001 r. – „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2002, odpowiednio s. 863, 869 i 899.

<sup>46</sup> Administracyjnie Włochy dzielą się na 20 regionów, które mają dużą autonomię wobec władz centralnych. Takie ich kompetencje zostały przewidziane w Konstytucji i uszczegółowione w specjalnych ustawach dotyczących poszczególnych regionów. Regiony dzielą się na prowincje, z których kilkanaście ma status autonomiczny.

notowego, jednakże bez odpowiedzialności wobec WE za jego naruszenie, którą to odpowiedzialność normy *acquis* włożyły wyłącznie na państwa. Istnieje też problem formalnego wyłączenia regionów spod władzy organu centralnego (ministerstwa) odpowiedzialnego za stosowanie *acquis*.

W powyższym aspekcie za symptomatyczne można uznać orzeczenie TS z 13.12.1991 r. w sprawie 33/90 *Komisja przeciw Włochom*<sup>47</sup>, w którym Trybunał WE stwierdził, że państwo nie może powoływać się na charakter własnego porządku prawnego dla usprawiedliwienia niestosowania prawa, niewykonywania zobowiązań i niedotrzymywania terminów wynikających z prawa WE, jakkolwiek by był podział kompetencji wewnętrznych. Jeszcze wyraźniej podkreślił to TS w orzeczeniach: z 21.03.1997 r. w sprawie C-97/97 *Vallonia p. Komisji* oraz z 1.10.1997 r. w sprawie C-180/97 *Toskania p. Komisji*<sup>48</sup>, stwierdzając, że odpowiedzialność państwa dotyczy jego rządu (centralnego) i nie może rozciągać się na regiony, jakiegokolwiek by były kompetencje tych ostatnich, bowiem to państwa są stroną traktatów założycielskich i zarazem członkami Unii.

Dylemat konstytucyjny Włoch polega na tym, że: jeśli regionom nie przyznamy kompetencji do stosowania (wykonywania) prawa WE, to będzie to oznaczało naruszenie ich autonomii (i kompetencji), jeśli zaś takie kompetencje im przyznamy (a one nie dopełnią – co prawdopodobne – obowiązków wynikających z *acquis*), to będzie to naruszenie prawa wspólnotowego. Tak zdeterminowane stosunki między państwem a regionami Włoch ewoluowały w kierunku zwiększania udziału tych ostatnich w stosowaniu postanowień WE, aż do przyjęcia rozwiązania systemowego w ustawie konstytucyjnej 3/2001.

Istotne znaczenie dla takiej ewolucji miało orzeczenie nr 126 włoskiego TK z 24.04.1996 r., stanowiące – zasługującą na przytoczenie, przynajmniej w zarysie – obszerną analizę problemu. W sentencji tej Trybunał stwierdził m.in., że nie ulega wątpliwości, iż udział Włoch w procesie integracji europejskiej oraz w obowiązkach traktatowych z niej płynących musi być koordynowany z własną strukturą konstytucyjną, której istotnym składnikiem jest autonomia regionów. Koordynacja ta była długo kształtowana, głównie na drodze tworzenia odpowiednich zasad i instytucji, aż do obecnego modelu równowagi systemowej, którego specyfikę należy scharakteryzować następująco:

---

<sup>47</sup> ECR 1991, I-5987.

<sup>48</sup> ECR 1997, I-1787 oraz 5245.

Stosowanie norm wspólnotowych w państwach członkowskich musi uwzględniać strukturę (scentralizowaną, zdecentralizowaną federalną) każdego z państw członkowskich. Podobnie jest we Włoszech, z ich prawem konstytucyjnym ustalającym system regionalny o zasadniczym znaczeniu. Dlatego przy stosowaniu lub wykonywaniu norm WE musi być uwzględniana autonomia konstytucyjna regionów wraz z ich kompetencjami legislacyjnymi i administracyjnymi. Ustalono więc, począwszy od wyroku TK nr 304 z 1987 r., że to do regionów (i prowincji) należy stosowanie i wykonywanie norm wspólnotowych, przy uwzględnieniu ram konstytucyjnych, które nakładają na te struktury terytorialne obowiązek respektowania jedności i interesów państwa.

Za stosowanie prawa wspólnotowego w porządku wewnętrznym odpowiedzialne wobec Wspólnoty jest państwo, jednakże „w pierwszej instancji” odpowiedzialność ta ciąży na regionach i prowincjach autonomicznych, w ramach ich kompetencji, a „w drugiej instancji” – na państwie. Jednak państwo nie może być bezsilne wobec naruszeń norm wspólnotowych przez korzystające z autonomii i własnych kompetencji regiony i prowincje. Zważywszy że – według prawa WE – odpowiedzialność za te naruszenia spada na państwo, władze centralne mają kompetencje używać w tej sferze swoich uprawnień (zwłaszcza wobec naruszania norm i zwłoki) wobec regionów<sup>49</sup>.

## 6.2. *Stosowanie prawa we przez regiony według regulacji ustawy konstytucyjnej 3/2001*

Postanowieniami ustawy konstytucyjnej nr 3 z 18.10.2001 r.<sup>50</sup> do włoskiego prawa konstytucyjnego (oraz do unormowań ustawy zasadniczej) zostały inkorporowane zasady wprowadzone do systemu przez krajową jurysprudencję oraz legislację, odnoszące się do stosowania prawa wspólnotowego przez regiony. W tekście Konstytucji odwołanie do prawa wspólnotowego można obecnie odnaleźć w ust. 1 nowej redakcji art. 117, który wprowadza klauzulę generalną ustalającą wymóg kompatybilności legislacji

---

<sup>49</sup> W tym przypadku analiza dotyczyła głównie Trydentu i Bolzano. Omówienie przytaczane za: *Diritto internazionale*, s. 408-409. Por. „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, roczniki 1996, s. 297 n. oraz 1999, s. 731. W tym ostatnim przypadku chodzi o wyrok TK nr 425 z 1999 r.

<sup>50</sup> GU 2001, nr 57; por też C. A m a l f i t a n o, *Dal ne bis in idem in diritto internazionale al ne bis in idem in diritto europeo*, „Rivista del diritto internazionale privato”, 2002, s. 932 n.

krajowej i regionalnej z ramami (i zasadami) wynikającymi z porządku wspólnotowego. W znowelizowanym tekście Konstytucji stosunki państwa i regionów z Unią i Wspólnotami regulują również ust. 2, 3 i 5 art. 117 uznające, że tylko państwo ma kompetencję wyłączną do regulowania stosunków z UE (ust. 3), podczas gdy wobec relacji regionów z Unią, regiony mają kompetencję konkurencyjną (ust. 3). Z kolei ust. 5 stwierdza „Regiony oraz Prowincje autonomiczne Trydent i Bolano, w sferze ich kompetencji, bezpośrednio uczestniczą w decyzjach składających się na proces tworzenia aktów normatywnych WE oraz środków stosowania i wykonywania umów międzynarodowych oraz aktów UE, z poszanowaniem przepisów proceduralnych ustawionych prawem Państwa, które regulują sposób wykonywania władzy substytucyjnej w przypadku niemożności”<sup>51</sup>.

Regulacje omawianego przepisu ustawy konstytucyjnej określają trzy następujące zasady udziału regionów w procesie tworzenia i stosowania prawa wspólnotowego:

- prawo udziału regionów w tworzeniu (tzn. w odnośnych procedurach) prawa WE, co jest realizowane poprzez uczestnictwo przedstawicieli regionów w odpowiednich strukturach UE oraz przez otrzymywanie od rządu szerokich informacji przedmiotowych;
- obowiązek udziału w procesie stosowania prawa WE oraz wykonywania zobowiązań płynących z *acquis*;
- prawo i procedury wykonywania władzy legislacyjnej służącej stosowaniu prawa WE, a także uwzględnianie możliwości interwencji substytucyjnej państwa.

Regulacje wspomnianej ustawy konstytucyjnej zostały uwzględnione (i rozwinięte) w postanowieniach wspomnianej wcześniej ustawy 11/2005.

### 6.3. *Znaczenie ustawy nr 11/2005 w procesie tworzenia prawa implementacyjnego*

Przepis art. 16 ustawy 11/2005 dotyczący stosowania dyrektyw przez regiony i prowincje autonomiczne stanowi, że struktury te:

- w ramach własnej (wyłącznej) kompetencji mogą bez ograniczeń nadawać dyrektywom walor natychmiastowej stosowalności (wykonalności);

---

<sup>51</sup> Tekst włoski – tamże [tł. J. S.]. Por. też opinie jurysdykcyjne TK (sentencje) i komentarze w: „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2002, s. 863, 869 oraz 899 n. 7.

– w ramach kompetencji konkurencyjnej mogą nadawać dyrektywom walor natychmiastowej stosowalności, z uwzględnieniem jednak zasad prawa wspólnotowego; regiony, wykonując dyrektywę, nie muszą czekać na wydanie ustawy przez państwo, a jeśli ustawa taka narusza zasady prawa WE, pierwszeństwo mają postanowienia władz regionalnych.

Środki prawne przyjmowane przez regiony dla wykonania dyrektyw muszą być komunikowane Radzie Ministrów. Regiony (zgodnie z art. 8 ust. 5 ustawy 11/2005) mogą przyjmować własną, doroczną wspólnotową ustawę ramową, o której informacja powinna być uwzględniona w ustawie krajowej. Rząd powinien dołączyć do niej też wykaz dyrektyw stosowanych przez regiony i prowincje autonomiczne<sup>52</sup>.

#### 6.4. *Substytutywne kompetencje państwa wobec regionów*

Kompetencja substytutywna rządu oznacza prawo podjęcia przezeń działań bezpośrednich w przypadku niewykonywania przez regiony lub prowincje autonomiczne wiążących ich norm prawa wspólnotowego. Kompetencja ta ma oparcie w art. 120 Konstytucji, który przewiduje podobne uprawnienia rządu także wobec miast metropolitalnych. Obowiązuje tu zasada lojalnej współpracy. Szczegółowo kwestie te uregulowała ustawa zwykła nr 131/2003, która w art. 8 przewiduje następujące fazy:

- premier lub minister ds. polityk wspólnotowych albo minister kompetentny przedmiotowo wyznacza termin usunięcia naruszeń prawa wspólnotowego przez daną strukturę terytorialną;
- po upływie terminu i uzyskaniu opinii tej struktury podejmuje odpowiednie środki (w posiedzeniu uczestniczą przedstawiciele odpowiednich ogniw terenowych);
- środki te mogą mieć charakter normatywny, regulacyjny lub personalny (mianowanie komisarza *ad hoc*)<sup>53</sup>.

W świetle dotychczasowych unormowań należne stosunki państwo–regiony można scharakteryzować następująco:

- wykonywanie dyrektyw wspólnotowych należy do regionów lub prowincji autonomicznych zarówno w ramach ich kompetencji wyłącznych, jak i konkurencyjnych;

---

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> GU 2003, 57.

- w razie niewykonania dyrektyw przez regiony lub prowincje autonomiczne w ustalonym terminie zgodnie ze stosowną procedurą, władzę substytucyjną przejmuje państwo;
- regulacje przyjęte przez państwo w sferze prawa WE mogą być stosowane na obszarze regionów lub prowincji autonomicznych tylko o ile te ostatnie nie wydały własnej przedmiotowej legislacji;
- przed zastosowaniem władzy substytucyjnej należy wysłuchać przedstawicieli regionów lub prowincji autonomicznych, a strony są tu zobowiązane do lojalnej współpracy<sup>54</sup>.

#### 6.5. Państwo i regiony a zasady antycypacji, substytucji i scedowania

Państwo odpowiedzialne za wykonywanie swych zobowiązań wobec Wspólnot i Unii (których nie interesuje jego wewnętrzna struktura lub podział kompetencji) we własnym interesie powinno zapobiegać ewentualnym sankcjom WE za naruszenie prawa wspólnotowego przez regiony. Stąd też we Włoszech (według *status quo*) wyposażono rząd w środki prawne pozwalające na działania wyprzedzające i służące antycypacji, substytucji i scedowaniu. Regulację tych działań przynoszą przepisy art. 10 ust. 3, art. 11 ust. 8, art. 13 ust. 2 i art. 16 ust. 3 ustawy 11/2005<sup>55</sup>. Przepisy te stanowią, że:

- rząd centralny, po zapoznaniu się ze sprawą Konferencji państwo–regiony, może zastosować własne regulacje w sferze kompetencji prawodawczych regionów celem położenia kresu bezczynności w stosowaniu norm wspólnotowych;
- akty tak przyjęte są stosowane na obszarze regionów od momentu upływu ustalonego terminu zastosowania prawa wspólnotowego (głównie dyrektyw);
- akty te tracą moc wraz z wejściem w życie odpowiednich aktów prawnych przyjętych przez regiony w ramach ich kompetencji.

Ustalony model działań antycypujących (mających za zadanie substytucję kompetencji lub scedowanie regulacji) ma na celu uniknięcie (lub minimalizację) opóźnień w implementacji aktów prawa wspólnotowego.

---

<sup>54</sup> Por. „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, 2003, s. 363 n.

<sup>55</sup> GU 2005, 37.

\*

Podstawowe znaczenie dla jedności i efektywności *acquis communautaire* ma jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w porządkach wewnętrznych państw członkowskich. Jednakże proces ten nie jest automatyczny i napotyka wiele przeszkód. Zarys wzajemnych relacji prawa krajowego i wspólnotowego we Włoszech zasługuje na szczególną uwagę ze względu na ich charakter i stopień komplikacji. Zaobserwowane tutaj cechy można uznać za typowe przejawy (naturalnej skłonności do) konfliktu między dwoma wymienionymi porządkami prawnymi. Stąd też i sposoby przewycięzania zaistniałych sprzeczności są interesujące nie tylko teoretyczne; mogą one być instruktywne zwłaszcza dla państwa takiego, jak Polska, znajdującego się na początku drogi do dostosowania prawa krajowego do porządku WE oraz do pełnej implementacji prawa wspólnotowego. Teza ta jest prawdziwa niezależnie od specyfiki włoskiej struktury terytorialnej i podziału kompetencji.

#### BIBLIOGRAFIA

- A m a l f i t a n o C.: Dal ne bis in idem in diritto internazionale al ne bis in idem in diritto europeo, „Rivista del diritto internazionale privato” 2002, s. 932 n.
- B r o w n l i e I.: Principles of Public International Law, Oxford: Oxford University Press 2003<sup>6</sup>.
- C a l a m i a A. M.: La nuova disciplina della concorrenza nel diritto comunitario, Milano: Giuffrè Editore 2004.
- C a s s e s e A.: International Law, Oxford: Oxford University Press 2002.
- Diritto dell’Unione Europea – Parte speciale, red. G. Strozzi, Torino: Giuffrè Ed. 2005.
- Diritto Internazionale Pubblico, red. C. Caccaviello, E. Natale, A. Verrilli, Napoli: Ed. Simone 2006<sup>7</sup>.
- E m m e r t F., M o r a w i e c k i M.: Prawo europejskie, Warszawa–Wrocław: PWN 2002.
- G a l s t e r J., M i k C.: Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu, Toruń: Comer 1996.
- Il nuovo diritto della concorrenza. Aspetti procedurali, red. G. L. Tosato, L. Bellodi, Milano: Giuffrè Ed. 2004.
- K e n i g - W i t k o w s k a M. M.: Charakter prawny Unii Europejskiej ze stanowiska prawa międzynarodowego. Uwagi na marginesie projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, [w:] Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej. Konferencja Wydziału Prawa i Administracji UW, Warszawa 20.11.2003 r.

- K e n i g - W i t k o w s k a M. M.: Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej, Warszawa: C. H. Beck 2004 (II wyd. – 2006).
- M i k C.: Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa: C. H. Beck 2000.
- Partecipazione dell'Italia alle fasi formativa ed applicativa del diritto comunitario, Roma: Senato della Repubblica 1991.
- P o c c a r F.: Diritto dell'Unione e delle Comunità europee, Milano: Giuffrè Ed. 2003.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Warszawa: PiPG 2003.
- „Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, roczniki 1995, 1996, 2002 i 2003.
- S t r o z z i G.: Diritto dell'Unione Europea, Torino: Giuffrè Ed. 2005.
- T e s a u r o G.: *Diritto comunitario*, Padova: Ed. CEDAM 2005<sup>4</sup>.
- The European Union as an Actor in International Relations, red. E. Cannizzaro, The Hague: Kluwer Law International 2002.
- The European Union and International Legal Order. Discord or Harmony?, red. V. Kronenberger The Hague–Boston–New York: Kluwer Law Int. 1998.
- Trattato dell'Unione Europea e della Comunità Europea, red. A. Tizzano, Milano: Giuffrè Ed. 2004.
- W a r d a J.: Fundusze strukturalne Unii Europejskiej, Lublin: Verba 2005.
- W a w r z y n i a k J.: Transformacja systemowa we Włoszech, [w:] Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. J. Zakrzewskiej, Warszawa 1996.
- Z a k r z e w s k a J.: Ustrój polityczny Republiki Włoskiej, Warszawa: PWN 1986.

METHODS OF IMPLEMENTATION OF THE COMMUNITY *ACQUIS*  
INTO NATIONAL LEGAL SYSTEMS  
AND WAYS OF ENSURING DIRECT EFFECTIVENESS FOR *ACQUIS* NORMS,  
AS ILLUSTRATED BY THE ITALIAN SYSTEM,  
WITH REGARD TO THE AUTONOMIC STATUS OF REGIONS

S u m m a r y

Although the superiority and precedence of the communitarian law in legal orders of the member states is generally accepted from the systemic or structural perspectives, the implementation of the above principles is not uniform and unquestionable. This is due to the following: nearly every member state desires to retain as much sovereign power as possible, constitutions of the states specify the character of their legal systems, and the fact that the division of competences between the Communities and the member states is not always precise and clear-cut.



The judgements passed by some local constitutional tribunals are a manifestation of national particularism. The picture becomes even more blurred if the constituent parts of a given state (regions or states) have a greater legal autonomy. The case of Italy provides an interesting and instructive solutions (also in the context of Poland's problems in this area), where Article 11 of the Constitution is invoked to introduce the self-executability of the treaties via ordinary legislation, and to resolve problems posed by substantial autonomy of local self-governments, especially regional ones. Moreover, every year a framework law is enacted in order to harmonise and execute the *acquis* norms.

*Translated by Tomasz Pałkowski*

**Słowa kluczowe:** prawo wspólnotowe, suwerenność, autonomia prawna, Wspólnota Europejska.

**Key words:** Community acquis, sovereignty, legal autonomy, European Community.