

Uniwersytet Warszawski
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Prawa Międzynarodowego
Katedra Prawa Europejskiego

mgr Radosław Maruszkin

Autoreferat rozprawy doktorskiej
Zastosowanie dyrektywy w relacji horyzontalnej

Promotor

dr hab. Anna Zawidzka-Łojek

Promotor pomocniczy

dr Maciej Taborowski

Recenzenci

prof. INP PAN dr hab. Monika Szwarz

prof. dr hab. Jan Barcz

Warszawa, wrzesień 2019 r.

Tematyka rozprawy doktorskiej

Rozprawa doktorska dotyczy horyzontalnego stosowania dyrektywy. Dopuszczalność powołania się na dyrektywy jest odmienna niż w przypadku pozostałych aktów prawnych. Powyższe stwierdzenie jest aktualne zarówno w stosunku do aktów przyjmowanych przez państwa członkowskie, jak i w stosunku do rozporządzeń oraz decyzji przyjmowanych przez Unię Europejską. Zróżnicowana dopuszczalność wykorzystania przez dany organ stosujący prawo krajowych i pozakrajowych źródeł prawa jest zrozumiała. Można ją uzasadniać odmiennym wpływem legislacji międzynarodowej czy ponadnarodowej, jak w przypadku unijnego prawodawstwa, na prawa i obowiązki jednostek. Pozakrajowe źródła prawa, tj. np. umowy międzynarodowe, zazwyczaj odnoszą się bowiem do obowiązków państw, a nie ich obywateli. Dyrektywy mogą być jednak stosowane również inaczej niż pozostałe wiążące akty prawa pochodnego UE. W rozprawie przyjęto, że zróżnicowanie to jest uzasadnione m.in. poprzez odniesienie do zasady przyznania oraz do charakteru dyrektywy jako dwustopniowego źródła prawa, które dla pełnej skuteczności wymaga przyjęcia przez prawodawcę unijnego, a następnie implementacji przez państwa członkowskie¹.

W rozprawie skupiłem się na omówieniu możliwości zastosowania dyrektywy w relacji horyzontalnej. Taka relacja ma miejsce w przypadku prawnie relewantnego stosunku pomiędzy dwoma podmiotami, kiedy żaden z nich nie może zostać uznany za państwo członkowskie w kontekście stosowania dyrektywy. Wynika to z odmiennych zasad stosowania omawianych aktów prawnych UE w relacjach horyzontalnych i w relacjach wertykalnych.

Zagadnienie poprawnego zastosowania dyrektywy ma kluczowe znaczenie w przypadku niewywiązania się przez dane państwo członkowskie z obowiązku dokonania jej implementacji. Jednak nawet w przypadku dokonania prawidłowej implementacji dyrektywy jej rola nie powinna być pomijana. Wynika to z ukształtowanych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zasad stosowania prawa UE, tj. przede wszystkim zasady pierwszeństwa, zasady skutku bezpośredniego i zasady skutku pośredniego. Wskazane trzy odmienne sposoby prawa UE można zestawić z trzema potencjalnymi sposobami realizacji wskazanego powyżej obowiązku implementacji dyrektyw. W przypadku braku przyjęcia przez dane państwo członkowskie odpowiednich regulacji brak będzie relewantnych norm prawnych na poziomie krajowym. Jednostka nie będzie mogła więc powołać się na prawo podmiotowe zawarte w państwowym źródle prawa. Brak będzie również możliwości powołania się na spełniające ogólne przesłanki dla skutku bezpośredniego przepisy dyrektywy ze względu na odrzucenie przez Trybunał horyzontalnego skutku bezpośredniego dyrektyw. W przypadku przyjęcia krajowych przepisów sprzecznych z prawem UE zasadniczo brak będzie także możliwości powołania się na przepisy dyrektywy na podstawie zasady pierwszeństwa, co również

¹ Zgodnie z zasadą przyznania UE posiada jedynie te kompetencje, które zostały jej przekazane przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 288 akapit trzeci TFUE "Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków".

wynika z obecnej linii orzecniczej Trybunału. W ramach przyjętej w pracy kategoryzacji dopuszczalnych sposobów zastosowania dyrektyw przeanalizowano również zagadnienie zastosowania dyrektywy łącznie z innym źródłem prawa. Powyższą kategorię można podzielić na zastosowanie dyrektywy łącznie z innym źródłem prawa krajowego oraz łącznie z innym źródłem prawa UE. W pierwszym przypadku oznacza to przyjęcie przez dane państwo krajowych regulacji i wykorzystanie dyrektywy do ich wykładni. Natomiast drugi przypadek, w przeciwieństwie do powyżej opisanych sposobów, nie koncentruje się wokół sposobu wywiązania się przez dane państwo z obowiązku dokonania implementacji dyrektywy. Zamiast tego odnosi się do dwóch różnych sytuacji. W pierwszym przypadku może mieć zastosowanie, gdy dyrektywa konkretyzuje zasadę ogólną prawa UE. W drugim przypadku może występować, gdy rozporządzenie albo decyzja odsyła do norm prawnych zawartych w dyrektywie. W obu powyższych przypadkach dochodzi do modyfikacji możliwości uwzględnienia norm zawartych w dyrektywie w celu rozstrzygnięcia danego sporu.

Przyjęcie danej dyrektywy ma doprowadzić do osiągnięcia określonego w niej rezultatu. Rezultatem tym jest zwykle konkretne ukształtowanie rzeczywistości, np. uchronienie środowiska przed danym zanieczyszczeniem lub umożliwienie sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z tego powodu ostatni z rozdziałów pracy zawiera ocenę obecnie obowiązujących rozwiązań w kontekście osiągania celów dyrektyw. Powyższa ocena została przeprowadzona z perspektywy ochrony praw przyznanych jednostce w danej dyrektywie.

Cel i problemy badawcze rozprawy

Celem badawczym rozprawy było ustalenie, w jaki sposób dyrektywa może zostać zastosowana w relacji horyzontalnej. Zakres przeprowadzonej analizy koncentruje się wokół dwóch problemów badawczych. Pierwszy problem badawczy to ustalenie jakie czynniki wpływają na dopuszczalność zastosowania dyrektywy w ramach sporu pomiędzy jednostkami. Drugi problem badawczy koncentruje się wokół ochrony jednostek. Ma on na celu określenie, jakie środki gwarantują jednostkom wyegzekwowanie rezultatu wskazanego w danej dyrektywie.

Tematyka pracy została wybrana ze względu na istotne znaczenie teoretyczne i praktyczne poruszanych zagadnień. W ujęciu teoretycznym określenie dopuszczalnych sposobów zastosowania dyrektyw dotyczy podstawowych kwestii związanych z funkcjonowaniem porządku prawnego UE. Wśród powyższych zagadnień można wyróżnić problematykę dopuszczalności uwzględnienia danego źródła prawa przy rozstrzyganiu konkretnej sprawy, charakter poszczególnych źródeł prawa UE czy też ich wpływ na sytuację prawną jednostki. W praktyce występują znaczne trudności w stosowaniu dyrektyw w ramach sporów horyzontalnych, tj. sporów, które w polskim porządku prawnym można sprowadzić przede wszystkim do spornych postępowań cywilnych. Poruszana tematyka dotyczy także

relacji triangularnych, tj. kiedy w danej sprawie występują co najmniej trzy podmioty, z czego jeden podmiot to państwo członkowskie, a co najmniej dwa pozostałe podmioty to jednostki. W przypadku wystąpienia takiego układu procesowego mamy do czynienia zarówno z dwiema relacjami wertykalnymi (pomiędzy jednostką nr 1 a państwem członkowskim i pomiędzy jednostką nr 2 a państwem członkowskim), jak i z relacją horyzontalną, ale jedynie o charakterze faktycznym, a nie sensu stricto prawnym, pomiędzy jednostką nr 1 a jednostką nr 2. Omawiana w pracy relacja triangularna może wystąpić w przypadku postępowań administracyjnych albo sądowno-administracyjnych gdy uczestniczące w postępowaniu jednostki mają sporne interesy. Dyrektywy mają wpływ na rozmaite sfery codziennego życia jednostek ze względu na ich wielość i różnorodność, regulują bowiem np. kwestie związane ze stosunkami pracowniczymi czy też obrotem konsumenckim. Mając na uwadze europeizację prawa państw członkowskich oraz tendencję do rozszerzania ustawodawstwa Unii Europejskiej na kolejne dziedziny prawa, można zakładać, że w przyszłości omawiany temat będzie miał jeszcze większe znaczenie praktyczne. Już na wstępie należy też podkreślić kontrowersje związane z zasadniczym brakiem dopuszczalności skutku bezpośredniego dyrektywy w relacji horyzontalnej. Powyższe zagadnienie zyskuje szczególne znaczenie, gdy zagraża osiągnięciu celu danej dyrektywy. Może mieć to miejsce, gdy w przypadku niewywiązania się przez dane państwo członkowskie z obowiązku implementacji dyrektywy, jednostka pozbawiona jest środka skutecznej ochrony przyznanych jej uprawnień.

Metody badawcze zastosowane w rozprawie oraz źródła wykorzystane przy pisaniu rozprawy

W toku wywodów zastosowano przede wszystkim metodę formalno-dogmatyczną, która odpowiada pracom z zakresu nauk prawnych. Analiza objęła nie tylko źródła prawa, zarówno pisane jak i niepisane oraz wiążące i niewiążące, a także orzecznictwo i literaturę przedmiotu. W niektórych miejscach pracy skorzystano z innych metod, np. metody historyczno-prawnej, w celu właściwego umiejscowienia orzecznictwa TSUE (kształtującego się przez kilkadziesiąt lat w ramach różnych stanów prawnych) oraz ewolucji aktów prawnych UE, w tym dyrektyw, jednak wykorzystanie innych metod można ocenić jako marginalne. Pozostałe metody badawcze zostały zastosowane w ograniczonym stopniu. Przykładowo ze względu na uznanie dyrektywy za unikany akt prawny zastosowanie metody prawnoporównawczej (np. z systemem prawnym USA) ma mniejsze znaczenie.

W trakcie badań nad zagadnieniami poruszonymi w pracy wykorzystano różnorodne źródła. W zakresie aktów prawnych wykorzystano przede wszystkim unijne akty prawne, zarówno obowiązujące jak i historyczne. Podstawowe akty prawne UE, tj. przede wszystkim Traktaty, wykorzystano dla omówienia zagadnień o charakterze ogólnym, np. możliwych sposobów zastosowania dyrektyw. W ramach badań przeanalizowano także akty regulujące konkretną tematykę,

np. konkretną dyrektywę, dla omówienia wpływu zagadnień ogólnych na wybrany fragment praktyki obrotu. Na skutek przyjętej perspektywy badawczej, tj. omawiania zastosowania dyrektywy z perspektywy unijnej, krajowe akty prawne zostały uwzględnione w pracy w mniejszym stopniu.

W zakresie orzecznictwa przeważająca część źródeł obejmuje orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wydane w procedurze prejudycjalnej oraz opinie rzeczników generalnych. Podobnie jak w przypadku doboru aktów prawnych wynika to z chęci przedstawienia tematu z perspektywy unijnej, a nie z punktu widzenia państwa członkowskiego UE czy też strony trzeciej.

W ramach pisania pracy w szerokim zakresie korzystano z literatury przedmiotu, zarówno krajowej, jak i zagranicznej. Wśród wykorzystanych źródeł można odnaleźć zarówno monografie, jak i opracowania zbiorcze i artykuły naukowe. Wśród publikacji zagranicznych przeważają pozycje anglojęzyczne.

Struktura rozprawy

Praca składa się z wprowadzenia, czterech rozdziałów oraz zakończenia zawierającego podsumowanie pracy i wnioski końcowe.

Rozdział pierwszy ma na celu przedstawienie miejsca dyrektyw w prawie UE, ze szczególnym naciskiem na cztery zagadnienia. Po pierwsze, dyrektywa jest jednym z wielu źródeł prawa UE. W konsekwencji należy w ramach pracy zasygnalizować wybrane kwestie, jakkolwiek niezwiązane bezpośrednio ze stosowaniem dyrektyw w relacji horyzontalnej, ale pozwalające w lepszy sposób zrozumieć kluczowe dla niniejszej pracy orzecznictwo TS. Skutkiem powyższych założeń jest również zawężenie tematyki poruszanej w dalszej części pracy, ponieważ – jak zostanie to wykazane – część zagadnień istotnych dla określenia roli dyrektywy w systemie prawa UE czy też nawet dla zastosowania dyrektywy w relacji wertykalnej nie ma istotnego wpływu na zastosowanie dyrektywy w relacji horyzontalnej. W ramach pierwszego rozdziału poruszono zagadnienia związane m.in. ze zmianami systemu prawnego UE od jej powstania do dzisiaj, rozróżnieniem dyrektyw ustawodawczych od nieustawodawczych, procedurą przyjmowania dyrektyw oraz ich implementacją przez państwa członkowskie.

Rozdział drugi jest poświęcony odpowiedzi na pytanie badawcze, czym jest relacja horyzontalna w kontekście zastosowania dyrektywy. W pierwszej części omówiono odmienną dopuszczalność stosowania dyrektywy w relacjach wertykalnych i horyzontalnych. W ramach analizy porównawczej przedstawiono wybrane zagadnienia związane z zastosowaniem dyrektyw w ramach relacji wertykalnych. Powyższe omówienie dotyczy zarówno sytuacji, gdy na dany akt prawny powołuje się jednostka przeciwko państwu, jak i gdy powołuje się na niego państwo przeciwko jednostce (jest to tzw. odwrotna relacja wertykalna). W dalszej części omówiono dwie kategorie

relacji, które mogłyby się wydawać przykładami relacji horyzontalnych, ale z perspektywy stosowania dyrektywy są przykładami relacji wertykalnych. Są to relacje, w których uczestniczy podmiot będący emanacją państwa oraz relacje triangularne. W rozdziale trzecim omawiam zastosowanie dyrektywy w relacji horyzontalnej w trzech wariantach. Zastosowany podział koncentruje się wokół sposobu wykonania obowiązku implementacji przez dane państwo członkowskie. W pierwszej części pokazano dopuszczalne zastosowanie dyrektywy łącznie z innym źródłem prawa – krajowym lub unijnym. Po pierwsze dana sprawa może być rozstrzygana na podstawie prawa krajowego zinterpretowanego zgodnie z zasadą skutku pośredniego. W drugim przypadku konkretyzacja zasady ogólnej prawa UE w dyrektywie lub odesłanie do dyrektywy zawarte w rozporządzeniu albo decyzji wpływa na rozstrzygnięcie przyjęte przez dany organ. Dalej przedstawiono zagadnienie odmowy zastosowania źródła prawa krajowego sprzecznego z dyrektywą. Co do zasady jest to niedopuszczalne, ale można wskazać na wyjątki od powyższej reguły. W ostatniej części przeanalizowano dopuszczalność samoistnego zastosowania dyrektyw zgodnie z zasadą skutku bezpośredniego. Najpierw zaprezentowano trzy główne argumenty, które doprowadziły Trybunał do odrzucenia powyższej możliwości. Następnie wskazano wybrane argumenty przemawiające za potencjalną zmianą aktualnej linii orzeczniczej.

Rozdział czwarty dotyczy urzeczywistnienia celu dyrektywy w relacji horyzontalnej. Omawiane akty prawne przyjmowane są w celu osiągnięcia określonego w nich rezultatu. W niniejszej pracy skoncentrowano się na sytuacjach, gdy dyrektywa przyznaje prawo jednostkom. Można bowiem zakładać, że tego typu akty będą najczęściej stosowane w relacjach horyzontalnych. Należy przyjąć, że aby prawa przyznane jednostkom w dyrektywach spełniały swoje zadania, muszą istnieć mechanizmy zapobiegające naruszeniu tych praw. Powyższe regulacje można określić jako skuteczne środki ochrony prawnej jednostek. Środki mające zagwarantować osiągnięcie celu dyrektywy można podzielić na ustanowione na poziomie Unii Europejskiej i na poziomie państwa członkowskiego. W takiej też kolejności zostały omówione. W przypadku ochrony prawnej regulowanej przez przepisy prawa UE można mówić o środkach niezależnych i zależnych od zachowania jednostki. Mechanizmy odrębne od działania chronionej jednostki to postępowanie w sprawie uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy Traktatów, kontrola zgodności z prawem dyrektywy i procedura prejudycjalna. Regulacje wymagające inicjatywy jednostki to kontrola zgodności z prawem dyrektywy oraz pośrednio skarga o zaniechanie działań, w obu przypadkach tylko gdy jednostka ma legitymację czynną do wniesienia skargi. Środki gwarantujące osiągnięcie celu dyrektywy na poziomie krajowym zostały omówione poprzez odniesienie do ogólnych zasad sformułowanych w orzecznictwie Trybunału. Po pierwsze, państwa członkowskie są zobowiązane do ochrony praw przyznanych jednostkom w aktach prawa UE. Po drugie, ochrona ta wykonywana jest jednak w ramach autonomii proceduralnej państw członkowskich. Wreszcie w sytuacji, gdy ochrona nie jest skuteczna jednostkom przysługuje

roszczenie o odpowiedzialność odszkodowawczą danego państwa. W ostatniej części rozdziału dokonano oceny obowiązujących rozwiązań. Ocena ta jest negatywna, ponieważ omówione powyżej mechanizmy nie zawsze są skutecznymi środkami ochrony prawnej jednostek. Na skutek odmowy przyznania dyrektywom horyzontalnego skutku bezpośredniego w wielu przypadkach jednostka nie będzie mogła zrealizować prawa przyznanego jej w dyrektywie. Prowadzi to do konieczności przeanalizowania możliwości zmiany obecnie obowiązujących zasad stosowania dyrektyw.

Podsumowanie rozprawy i wnioski

W pracy przeprowadzono badania dotyczące możliwości zastosowania dyrektywy w relacji horyzontalnej. Tematyka została wybrana ze względu na jej duże znaczenie teoretyczne i praktyczne. Istotność omawianego tematu potwierdzono w ramach kolejnych rozdziałów. Z perspektywy teoretycznej temat zastosowania dyrektywy w relacji horyzontalnej okazał się powiązany z wieloma obszarami prawa UE oraz wymagał dogłębnej analizy systematyki prawa UE. W szczególności konieczne było odtworzenie rozumowania Trybunału w orzeczeniach kluczowych dla poruszanej tematyki. Wynika to z faktu, iż dopuszczalne sposoby zastosowania prawa UE zostały ukształtowane w orzecznictwie TS. Relewantna linia orzecznicza jest również przykładem zastosowania wykładni systemowo-celowościowej kosztem wykładni literalnej. Z tego powodu można się zastanawiać, czy w przyszłym orzecznictwie Trybunał nie wykreuje kolejnych kategorii sytuacji, w których zmienia się dopuszczalność zastosowania dyrektyw. Jest to jeden z powodów uzasadniających prowadzenie badań nad dopuszczalnymi sposobami zastosowania dyrektyw z szerszej perspektywy, uwzględniającej takie zagadnienia jak zasady ogólne prawa UE, charakter prawny dyrektyw czy zmiany wprowadzane przez kolejne traktaty rewizyjne.

Oceniając praktyczną istotność omawianej tematyki, w pierwszej kolejności należy wskazać na istniejące trudności w zastosowaniu dyrektywy w ramach rozstrzygania konkretnych spraw jednostek. Następnie należy zaznaczyć różnorodność dziedzin życia kształtowanych przez dyrektywy, przy czym zasady stosowania dyrektyw są tożsame – niezależnie od daty ich przyjęcia, typu jednostek czy materialnej treści przepisów danej dyrektywy – przez co omawiana tematyka ma uniwersalne zastosowanie². Biorąc pod uwagę tendencje w rozwoju prawa UE, można zakładać, że wraz z biegiem czasu dyrektywy będą obejmowały kolejne dziedziny życia, a przez to ich wpływ na sytuację prawną jednostek będzie coraz większy. Trudność w zastosowaniu aktów prawnych mających szeroki wpływ na funkcjonowanie jednostek powinna być traktowana jako dobry powód do przeprowadzenia badań naukowych nad powyższą tematyką.

Celem niniejszej pracy było ustalenie, w jaki sposób dyrektywa może zostać zastosowana w

² Powyższe zagadnienie należy odróżnić od sytuacji, w której dochodzi do zastosowania dyrektywy z innym źródłem prawa, np. zasadą ogólną prawa UE o treści ukształtowanej przez dyrektywę.

relacji horyzontalnej. We wstępie do niniejszej pracy przedstawiono główne zagadnienia badawcze pracy, które następnie w ramach kolejnych rozdziałów zostały poddane analizie. Pozwoliło to dojść do konkretnych wniosków badawczych.

Dopuszczalne możliwości zastosowania dyrektyw w relacjach horyzontalnych i w relacjach wertykalnych różnią się od siebie. Z tego powodu jednym z pierwszych kroków do poprawnego zastosowania omawianego aktu prawnego powinno być ustalenie, z jaką relacją mamy do czynienia w danym przypadku. Brak jest definicji relacji horyzontalnej. Należy przyjąć, że jest nią relacja, która nie jest relacją wertykalną. Wykształcona w orzecznictwie TS negatywna definicja relacji horyzontalnej powoduje, że nie zawsze można w prosty sposób ustalić, czy w danym przypadku mamy z nią do czynienia. W przypadku zastosowania dyrektyw nie można bowiem ograniczać się do ustalenia, czy stronami danej relacji są osoby fizyczne lub podmioty prawa prywatnego, np. spółki prawa handlowego. Wynika to z faktu, że termin „państwa członkowskie” w kontekście stosowania dyrektywy jest w specyficzny sposób rozumiany przez TS i obejmuje m.in. emanacje państwa funkcjonujące w formie spółek. Analiza przeprowadzona w ramach niniejszej pracy prowadzi do wniosku, iż brak jest definicji emanacji państwa. W szczególności emanacja państwa nie została sformułowana w wyroku wydanym w sprawie *Foster* lub w wyroku wydanym w sprawie *Farrell*. Zamiast tego w orzecznictwie przedstawiony został otwarty katalog przesłanek, które mogą prowadzić do uznania danego podmiotu za emanację państwa. Niepewność związana z tym z jaką relacją mamy do czynienia w danej sprawie stwarza zagrożenie dla zasady pewności prawa. Uniemożliwia bowiem jednostce jednoznacznie określenie jak będzie mogła ona powołać się na normy zawarte w dyrektywie.

Trudności w ustaleniu zasad stosowania dyrektywy wynikają również z wykształcenia przez TS koncepcji relacji triangularnych. Relacja triangularna ma miejsce, kiedy w danej sprawie występują co najmniej trzy podmioty, z czego jeden podmiot to państwo członkowskie, a co najmniej dwa pozostałe podmioty to jednostki. W takim układzie relacja horyzontalna ma jedynie charakter faktyczny, a nie sensu *stricto* prawny. Pomimo tego dopuszczalność stosowania dyrektyw zmienia się w zależności od skutku prawnego, jaki miałby nastąpić dla sytuacji jednostki. Trybunał dopuszcza bowiem negatywne skutki o charakterze faktycznym dla jednostek przy jednoznacznym odrzuceniu możliwości nakładania na jednostki obowiązków jedynie na podstawie dyrektywy. Granica pomiędzy powyższymi dwiema sytuacjami nie zawsze daje się wytyczyć w jasny sposób, co można traktować jako kolejne zagrożenie dla zasady pewności prawa. Z tego powodu można także uznać, że wystąpienie relacji triangularnej modyfikuje zasady dopuszczalności powołania się na dyrektywę w relacji wertykalnej.

Dyrektywa jest dwustopniowym źródłem prawa, które dla pełnej skuteczności wymaga przyjęcia przez prawodawcę unijnego, a następnie – implementacji przez państwa członkowskie. Proces wprowadzania regulacji za pośrednictwem dyrektywy wymaga współpracy pomiędzy UE a

państwami członkowskimi. Trzy sposoby wywiązania się przez danego członka UE ze swoich zobowiązań odpowiadają zasadniczo trzem potencjalnym sposobom zastosowania dyrektywy. Analiza przeprowadzona w niniejszej pracy wykazała bowiem, że dopuszczalny sposób zastosowania dyrektyw jest różnorodny w zależności od relacji danej dyrektywy z innym źródłem prawa. Powyższe zagadnienie można postrzegać w dwóch różnych ujęciach.

W pierwszym ujęciu należy ustalić relację danej dyrektywy w stosunku do innych źródeł prawa UE. Wynika to z wpływu innych źródeł prawa – zarówno wiążących jak i niewiążących – na wykładnię dyrektyw, konieczności zapewnienia zgodności każdej dyrektywy z hierarchicznie wyższymi źródłami prawa oraz możliwości modyfikacji zasad stosowania niektórych dyrektyw ze względu na ich związek z innymi źródłami prawa UE. Dodatkowo dopuszczalność samoistnego stosowania dyrektyw jest odmienna od stosowania ich łącznie z innym źródłem prawa UE.

Inne źródło prawa UE może rozszerzyć dopuszczalność stosowania dyrektyw w dwóch przypadkach. Po pierwsze wtedy, gdy dyrektywa kształtuje prawo podmiotowe wywodzone z hierarchicznie wyższego źródła prawa UE, które może być samoistnie stosowane w relacji horyzontalnej, np. z traktatów. Granica pomiędzy wykreowaniem danego prawa podmiotowego przez dyrektywę a ukształtowaniem ogólnie sformułowanego prawa podmiotowego zawartego w zasadzie ogólnej prawa UE w wielu przypadkach będzie trudna do uchwycenia. Prowadzi to do zagrożenia dla zasady pewności prawa oraz potencjalnie – do zagrożenia dla zasady przyznania, ponieważ może doprowadzić do rozszerzenia kompetencji UE poprzez aktywność sędziowską. Omawiana powyżej dopuszczalność stosowania dyrektyw również została ukształtowana w orzecznictwie TS na skutek zastosowania wykładni systemowo-celowościowej.

Dopuszczalność zastosowania dyrektywy w relacji horyzontalnej może mieć miejsce również wówczas, gdy hierarchicznie równy jej akt prawa UE odsyła do dyrektywy, np. gdy rozporządzenie wymaga zgodności postępowania jednostki z dyrektywą. Biorąc pod uwagę, że dyrektywy mogą być przyjmowane jedynie na podstawie określonych upoważnień traktatowych i jedynie w zamkniętym katalogu przypadków, powyższe rozwiązanie również może być postrzegane jako zagrożenie dla zasady przyznania.

Odmienny wpływ na dopuszczalność zastosowania dyrektyw ma ich relacja wobec źródeł prawa krajowego. W takim układzie możemy wyróżnić łączne zastosowanie dyrektywy ze źródłem prawa krajowego – zgodnie z zasadą skutku pośredniego – i odmowę zastosowania źródła prawa krajowego – zgodnie z zasadą pierwszeństwa.

W przypadku zastosowania aktu prawa krajowego o treści ustalonej na skutek dokonania wykładni pronunijnej można twierdzić, że stosowane jest jedynie prawo krajowe. Tak przyjęta perspektywa pomija jednak praktyczne aspekty omawianej tematyki. Dla większości jednostek kluczową kwestią będzie to, w jaki sposób została rozstrzygnięta ich indywidualna sprawa. Dla

jednostki mniej istotny będzie natomiast tok rozumowania organu stosującego prawo. Innymi słowy, z perspektywy praktycznej istotne jest to, że na skutek dokonania wykładni zgodnej może dojść do wydania innego rozstrzygnięcia niż w przypadku braku odniesienia się do dyrektywy. Z tego powodu w ramach niniejszej pracy wykorzystanie dyrektywy jako wzorca wykładni prawa krajowego, które formalnie będzie jedyną podstawą rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy jednostki, zostało uznane za przykład zastosowania dyrektywy. W kontekście skutku pośredniego dyrektyw na podkreślenie zasługują cztery zagadnienia.

Po pierwsze Trybunał wywiódł istnienie koncepcji wykładni pronunijnej z ciężącej na państwach członkowskich zasady lojalnej współpracy, co jest kolejnym przykładem użycia wykładni systemowo-celowościowej. Wywodzenie obowiązku wykładni zgodnej ze zobowiązań traktatowych może prowadzić do wytworzenia domniemania prawnego, zgodnie z którym państwo, przyjmując prawo krajowe, dąży do wypełnienia powyższego obowiązku. W takim ujęciu sposób działania krajowego organu stosującego prawo i dokonującego jego wykładni jest niejako przedłużeniem działania krajowego organu stanowiącego prawo. Jest to zgodne z podejściem Trybunału, który traktuje wszystkie organy danego państwa członkowskiego jako część jednego złożonego organizmu.

Po drugie za cel istnienia zasady wykładni zgodnej należy uznać zapewnienie efektywności przepisów dyrektyw. Jest to kolejny przykład istotności zasady efektywności prawa UE, która może być postrzegana jako metazasada prawa UE.

Po trzecie organ stosujący prawo jest zobowiązany do stosowania skutku pośredniego dyrektyw poprzez zastosowanie metod wykładni uznanych w danym porządku krajowym. Brak więc jednolitych dla wszystkich państw członkowskich zasad ukształtowanych przez TS w tym zakresie. Rozwiązanie to można traktować jako wyraz systemowej wagi zasady przyznania³. W zależności od specyfiki krajowej może to jednak prowadzić do odmiennej pozycji prawnej jednostek w różnych państwach członkowskich. Omawiane ryzyko może wystąpić w szczególności w przypadku spraw, w których brak oczywistego rozwiązania, a istotne znaczenie może mieć nie tyle uznawanie danej metody wykładni, ile natężenie jej zastosowania i preferencji w stosunku do innych metod. Zjawisko to może być zagrożeniem dla jednolitego stosowania prawa UE w każdym z państw członkowskich.

Po czwarte nakaz zastosowania wykładni pronunijnej przez krajowy organ nie ma charakteru bezwzględne. Nakaz ten nie może bowiem w pośredni sposób prowadzić do innych form zastosowania danej dyrektywy, np. na podstawie zasady pierwszeństwa czy skutku bezpośredniego. Dodatkowo warunkiem dla zastosowania wykładni pronunijnej jest brak przesłanek negatywnych. Wśród przesłanek negatywnych należy wyróżnić niemożność dokonania wykładni *contra legem* i naruszenie zasady ogólnej prawa UE. Wykładnia *contra legem* w omawianym kontekście nie powinna

³ W istocie zasada skutku pośredniego ogranicza kompetencje organów państw członkowskich do rozstrzygnięcia danych spraw w określone sposoby poprzez uniemożliwienie dokonania określonej wykładni.

być traktowana jako niemożność dokonania wykładni prawa krajowego w sposób niezgodny z literalnym brzmieniem przepisu krajowego. Omawiana reguła powinna być rozumiana raczej jako wyraz zasady przyznania, zgodnie z którą prawo UE nie może wymagać od organów stosujących prawo korzystania z ich kompetencji do tego stopnia, że organy te wchodziłyby w miejsce krajowego prawodawcy. Potrzeba ustalenia, czy potencjalne naruszenie zasady ogólnej prawa UE prowadzi do niemożności zastosowania skutku pośredniego dyrektywy, jest kolejnym przykładem na wielowątkowość zagadnienia stosowania dyrektyw w relacjach horyzontalnych i na konieczność analizy powyższego tematu w szerokim ujęciu uwzględniającym m.in. relacje dyrektyw z pozostałymi źródłami prawa UE. Omawiając negatywne przesłanki zastosowania zasady skutku pośredniego, należy odrzucić pogląd, zgodnie z którym wykładnia pronijna dyrektywy nie może być wykorzystana na niekorzyść jednostki.

W ramach niniejszej pracy przyjęto rozumienie zasady pierwszeństwa prezentowane przez Trybunał, zgodnie z którym każdy akt prawa UE powinien być stosowany przed każdym aktem prawa krajowego. Przy czym – ze względu na przedmiot badań – zasadę pierwszeństwa przeanalizowano jedynie w kontekście stosowania prawa, a nie np. w kontekście stanowienia prawa. Zasada pierwszeństwa w kontekście zastosowania dyrektywy sprowadza się do obowiązku podmiotu stosującego prawo do pominięcia normy prawnej zawartej w akcie prawa krajowego w przypadku jej kolizji z normą prawną zawartą w akcie prawa UE. W takim ujęciu zasada pierwszeństwa ma skutek wyłączający zastosowanie danej normy prawnej.

Trybunał nie dopuszcza powołania się na dyrektywę w sporze między jednostkami w celu wyłączenia stosowania uregulowania państwa członkowskiego sprzecznego z materialnoprawnym przepisem zawartym w dyrektywie. Dopuszczalność zastosowania dyrektyw w relacji horyzontalnej na podstawie zasady pierwszeństwa różni się więc od dopuszczalności zastosowania np. rozporządzeń. Rozróżnienie to istnieje pomimo tego, że przesłanki wykształcenia się zasady pierwszeństwa są uniwersalne dla wszystkich wiążących aktów prawa UE. Oznacza to, że w opinii Trybunału istotność innych zagadnień, np. zasady przyznania, jest większa. Jednym z nowszych przykładów aktualności powyższej linii orzeczniczej jest wyrok wydany w sprawie *Smith*.

W tym kontekście należy jednak zwrócić uwagę na dyrektywę 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającą procedurę udzielenia informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego jako przykład kolizji przepisów dyrektywy z przepisami krajowymi, jednak nie ze względu na materialną treść normy krajowej, lecz ze względu na procedurę przyjęcia aktu prawa krajowego. W przypadku niezgodności proceduralnej, jeżeli jest ona wystarczająco istotna, przepis krajowy nie może zostać zastosowany w relacji horyzontalnej. Stanowisko to zostało wypracowane przez TS na skutek zastosowania wykładni systemowo-celowościowej i przy odmowie zastosowania wykładni literalnej. Trybunał dopuszcza w powyższym przypadku nałożenie na jednostkę obowiązku na skutek

zastosowania dyrektywy. Obowiązek taki nie będzie jednak miał źródła w dyrektywie, lecz w akcie prawa krajowego. Linia orzecznicza TS dotycząca dyrektywy w sprawie notyfikacji technicznej może być traktowana jako przykład mniejszego uwzględnienia zasady przyznania. W kontekście stosowania dyrektywy jest to nietypowe dla orzecznictwa TS. Zamiast tego TS wydaje się przykładać większą wagę do zasady *estoppel*.

Trzecim z rodzajów zastosowania dyrektywy jest jej samoistne zastosowanie na gruncie zasady skutku bezpośredniego, czego Trybunał nie dopuszcza w ramach relacji horyzontalnych. Podobnie, jak w przypadku zasady pierwszeństwa, zasada skutku bezpośredniego została ukształtowana w orzecznictwie TS, a inne akty prawa UE mogą być bezpośrednio stosowane zarówno w relacjach horyzontalnych, jak i wertykalnych. Ta linia orzecznicza powstała z potrzeby zapewnienia efektywności prawa UE. Omawiane rozstrzygnięcia TS są również przykładem zastosowania wykładni systemowo-celowościowej. Trybunał nie przykładał natomiast wagi do stosowania wykładni literalnej. Prowadzi to do konkluzji, że w opinii Trybunału za odmową przyznania dyrektywom horyzontalnej skuteczności przemawiają argumenty silniejsze niż te, które doprowadziły do wykształcenia się zasady skutku bezpośredniego. Odmawiając dyrektywom bezpośredniej skuteczności w relacji horyzontalnej, TS używa katalogu powtarzalnych argumentów, odwołując się do trzech zagadnień. Są to rozszerzenie kompetencji Unii Europejskiej na nowe obszary i odróżnienie dyrektywy od rozporządzenia, adresata dyrektywy i wykładni literalnej art. 288 TFUE oraz pewność prawa.

Argument dotyczący rozszerzenia kompetencji UE na nowe obszary i odróżnienia dyrektywy od rozporządzenia związany jest z zasadą przyznania. Argument ten opiera się na rozumowaniu, zgodnie z którym rozszerzenie możliwości powołania się na przepis nieprawidłowo transponowanej dyrektywy na dziedzinę stosunków między jednostkami sprowadzałoby się do przyznania Unii uprawnienia do nakładania w sposób bezpośrednio skuteczny zobowiązań na jednostki. W tak przyjętej koncepcji, UE – w przeciwieństwie do państw – może nakładać na jednostki obowiązki nie tylko w obszarach, w których ma kompetencje do działania, lecz również jedynie poprzez określone rodzaje aktów prawnych⁴. W powyższym ujęciu zasada przyznania może być traktowana jako przekonujący i samodzielny argument do odmowy przyznania dyrektywom możliwości wywierania skutku bezpośredniego w relacjach horyzontalnych. Biorąc pod uwagę, że argument ten może być użyty samodzielnie, nie wydaje się oczywiste, w jakim celu Trybunał przytacza również inne argumenty. W szczególności brak potrzeby zastosowania rozumowania *a contrario* dla odróżnienia dyrektyw od rozporządzeń, zwłaszcza gdy rozumowanie *a contrario* nie jest zazwyczaj stosowane przez TS.

Drugi argument, związany z adresatem dyrektywy i treścią art. 288 TFUE, wynika ze

⁴ W tym kontekście dopuszczalność wertykalnego skutku bezpośredniego dyrektyw jest zrozumiała, ponieważ UE może nakładać obowiązki na państwa członkowskie poprzez wydanie dyrektyw.

skorzystania przez TS z wykładni literalnej, a nie systemowo-celowościowej, co jest sytuacją nietypową w orzecznictwie dotyczącym stosowania prawa UE. Trybunał interpretuje art. 288 TFUE w sposób, który jest dopuszczalny. Przyjęta interpretacja wydaje się jednak jedynie jedną z co najmniej dwóch dopuszczalnych wykładni. Organ ten dochodzi bowiem do wniosku, iż z treści art. 288 TFUE wynika, że adresatami dyrektywy mogą być wyłącznie państwa członkowskie⁵. Argument, zgodnie z którym dyrektywa nie może zostać samoistnie zastosowana przeciwko jednostce, ponieważ nie jest ona jej adresatem, nie jest przekonujący. Jego użycie jest również zbędne, jeżeli zaaprobujemy pierwszy z prezentowanych przez TS argumentów, zgodnie z którym zasada przyznania nie pozwala UE nakładać obowiązków na jednostki w drodze dyrektyw.

Trzeci argument związany jest z pewnością prawa, która powinna być rozumiana jako materialnoprawna zasada ogólna prawa UE, a nie jako obowiązek publikacji dyrektywy w oficjalnym publikatorze. Jego użycie nie jest zaskakujące m.in. ze względu na to, jak często TS bierze pod uwagę zasadę pewności prawa, orzekając w wyrokach dotyczących stosowania prawa UE. Powyższy argument jest dopuszczalny dla poparcia obecnego stanowiska TS, ale nie jest przekonujący. W szczególności Trybunał nie wykazał, dlaczego jedna z zasad ogólnych prawa UE miałaby przeważać nad innymi zasadami, np. nad skutecznością prawa UE. Podobnie jak w przypadku argumentu związanego z adresatem dyrektywy i treścią art. 288 TFUE jego przytoczenie wydaje się również zbędne w sytuacji, gdy zasada przyznania nie pozwala UE nakładać obowiązków na jednostki w drodze dyrektyw.

Niektórzy rzecznicy generalni oraz część doktryny postulują zmianę obecnej linii orzeczniczej TS i przyznanie przepisom dyrektywy możliwości wywierania skutku bezpośredniego w relacji horyzontalnej. Na poparcie powyższego stanowiska można użyć szeregu argumentów, z których w ramach niniejszej pracy wyróżniono cztery.

Pierwszy argument jest związany z charakterem dyrektywy jako wiążącego aktu prawnego, z czego wynika, że przepisy dyrektywy powinny zasadniczo móc nakładać zobowiązania na jednostki. Możliwość nałożenia wiążących zobowiązań odróżnia dyrektywy od niewiążących aktów prawnych, np. zaleceń.

Dodatkowo – nawet w obecnej linii orzeczniczej – TS dopuszcza zmianę sytuacji prawnej jednostki na skutek zastosowania dyrektyw, np. w przypadku dyrektywy o notyfikacji technicznej, a nie dopuszcza jedynie samoistnego nałożenia obowiązku na jednostkę na podstawie dyrektyw. O ile w ujęciu teoretycznym granica pomiędzy powyższymi sytuacjami może być wyznaczona, to w ujęciu praktycznym z perspektywy jednostki omawiane sytuacje mogą być oceniane jako tożsame.

Trzeci argument związany jest z ewolucją prawa UE i wprowadzeniem obywatelstwa UE.

⁵ Trybunał odrzuca więc inne rozumowanie, np. zgodnie z którym mogą istnieć dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich i dyrektywy skierowane jedynie do części państw członkowskich.

Trybunał, dokonując wykładni art. 288 TFUE nie uwzględnia tego, iż nawet jeżeli definicja dyrektywy pozostaje niezmienna od przyjęcia Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, to w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat system prawny UE uległ znacznym modyfikacjom. Zjawisko to powinno skłaniać do użycia wykładni systemowej, co nie ma jednak miejsca. Trybunał pomija bowiem zwiększenie się demokratycznej legitymacji dyrektyw na skutek zmiany procesu prawodawczego prowadzącego do ich przyjęcia. Trybunał nie odnosi się również do pojawienia się koncepcji obywatelstwa UE, w szczególności nie bierze pod uwagę, że „ceną” uzyskania przez jednostki licznych praw może być konieczność stosowania się do obowiązków wywodzonych z dyrektyw.

Trybunał odmawia dopuszczalności samoistnego zastosowania dyrektyw zasadniczo we wszystkich sytuacjach. Pomija to fakt, że dyrektywa może być powoływana w relacjach horyzontalnych w różnych celach. W przypadkach, w których powołanie się na dyrektywę nie prowadziło do nałożenia na jednostkę obowiązku na podstawie dyrektywy, trudno znaleźć uzasadnienie dla akceptacji obecnej linii orzeczniczej Trybunału opartej na zasadzie przyznania.

Jak wskazano powyżej, dopuszczalność zastosowania danej dyrektywy w relacji horyzontalnej zależy od jej relacji z innym źródłem prawa. W przypadku braku innego źródła prawa Trybunał nie dopuszcza samoistnego zastosowania dyrektywy. Bezpośrednie powołanie się przez jednostkę na dyrektywę nie może być więc narzędziem do realizacji celu dyrektywy. Celem typowej dyrektywy jest bowiem doprowadzenie do ukształtowania określonego stanu w rzeczywistości, a nie tylko określonego stanu prawnego. W takim ujęciu należy się zastanowić, jakie środki gwarantują osiągnięcie celów dyrektyw. Trzeba bowiem zaakceptować stanowisko, zgodnie z którym prawa przyznane jednostkom na podstawie prawa UE muszą być skuteczne, a żadne prawo nie może istnieć bez odpowiedniego środka zaradczego.

Ochrona praw jednostek w Unii Europejskiej została podzielona pomiędzy środki obecne na poziomie UE oraz środki obecne w krajowych systemach prawnych. Na poziomie unijnym możemy wyróżnić środki ochrony prawnej będące i niebędące w gestii jednostki. W kontekście niniejszej pracy ich wspólnym mianownikiem jest to, że żaden z nich nie może zostać uznany za skuteczny środek ochrony praw przyznanych jednostkom. Postępowanie w przedmiocie uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy traktatów, kontrola legalności dyrektywy, jak i wykładnia prawa UE dokonana w ramach postępowania prejudycjalnego, służą raczej zapewnieniu zgodności prawa krajowego lub dyrektywy z prawem UE, a nie ochronie konkretnej jednostki w ramach indywidualnej sprawy.

Środki te są zatem związane z koniecznością zapewnienia poprawności stanowienia prawa, a nie – jego stosowania. Oczywiście środki służące ochronie abstrakcyjnej zbiorowości pośrednio przyczyniają się do ochrony prawnej konkretnej jednostki, ale nie jest to mechanizm skutecznej

ochrony prawnej. Z kolei środki zależne od zachowania jednostki nie mogą być traktowane jako skuteczne mechanizmy ochrony prawnej, ponieważ systemowo będą stosowane w innych przypadkach niż brak dochowania obowiązku poprawnej implementacji danej dyrektywy przez państwo członkowskie.

Z powyższych powodów prawa jednostek przyznane w dyrektywach są chronione jedynie na poziomie krajowym, w ramach obowiązku nałożonego przez prawo UE na państwa członkowskie⁶. Pomimo istnienia tego obowiązku ochrona praw przyznanych jednostkom w dyrektywach zależy w istocie od woli danego państwa członkowskiego. To o tyle niepokojące, że zagadnienie omawianej ochrony praw jednostek pojawia się zasadniczo w przypadku naruszenia prawa UE przez państwo członkowskie. Naruszenie takie może mieć postać niedochowania obowiązku implementacji dyrektywy. Obowiązujące wymogi prawa UE nie gwarantują również jednostkom skutecznego mechanizmu ochrony praw przyznanych im w dyrektywach. Częściowym remedium jest wykształcenie przez Trybunał zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE, co jest kolejnym przykładem skorzystania przez TS z wykładni systemowo-celowościowej przy zignorowaniu wykładni literalnej. Zasada ta może być traktowana jako środek gwarantujący osiągnięcie celu dyrektywy na poziomie krajowym, jednak nie jako środek mający zastosowanie w każdej sytuacji, w szczególności gdy naruszenie praw jednostki nie ma charakteru majątkowego. W przypadku zasady odpowiedzialności odszkodowawczej oprócz kwestii teoretycznych na dużą uwagę zasługują również kwestie praktyczne związane z domaganiem się odszkodowania od państwa, m.in. trudność i czasochłonność powyższego postępowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy uznać, że obowiązujące rozwiązania nie prowadzą do zapewnienia skutecznej ochrony praw przyznanych jednostkom w dyrektywach. Omawiana kwestia prowadzi do postawienia tezy o konieczności zmiany obecnych rozwiązań. W szczególności należy zadać pytanie, jak taka miana mogłaby zostać przeprowadzona oraz jakie skutki miałyby przyznanie dyrektywom bezpośredniej skuteczności w relacji horyzontalnej.

Pierwszym sposobem zmiany obecnie obowiązującego systemu ochrony jednostek jest zmiana obowiązującego prawa przez państwa członkowskie dokonana poprzez zmianę traktatów lub przez unijnych prawodawców. Ze względu na wielokrotnie podkreślaną przez TS wagę zasady przyznania, zmiana prawa UE, polegająca na przyznaniu wszystkim dyrektywom horyzontalnej skuteczności, wymagałaby zmiany prawa pierwotnego UE. Zmiana wprowadzona przez unijnych prawodawców mogłaby być jedynie pośrednia, ponieważ mogą oni działać jedynie na podstawie upoważnienia zawartego w traktatach.

Mając na uwadze możliwy brak woli politycznej, należy się zastanowić, czy powyższa zmiana mogłaby zostać przeprowadzona przez Trybunał w ramach aktywności sędziowskiej. Taka zmiana

⁶ Ochrona praw jednostek niewynikająca z prawa UE pozostaje poza zakresem pracy.

mogłaby nastąpić zarówno na skutek orzeczenia o konieczności zmiany obecnie obowiązujących rozwiązań, jak i w drodze „wyjaśnienia” orzeczeń wydanych w sprawach *Marshall* czy *Faccini Dori*, jak zostało to dokonane w wyroku *Keck* w stosunku do wyroku *Dassonville*⁷. Czy jednak Trybunał może dokonać takiej zmiany? Wydaje się, że kluczowy w tym zakresie byłby dobór metody wykładni zastosowany przez skład orzekający w takiej potencjalnej sprawie oraz waga przyznana przeciwstawnym argumentom.

Jak wskazano powyżej, odmowa akceptacji skutku bezpośredniego dyrektyw w relacjach horyzontalnych wynika z zastosowania wykładni literalnej przy uwzględnieniu systemowej wagi zasady przyznania. Uzasadnienie bazujące na wykorzystaniu wykładni literalnej jest nietypowe dla wyroków TS, w których orzeka on o dopuszczalnym sposobie stosowania prawa UE. Zazwyczaj bowiem wykładnia literalna ustępuje wykładni systemowo-celowościowej. Wydaje się więc, że zmiana preferowanej metody z wykładni literalnej na wykładnię systemowo-celowościową nie powinna zostać wykluczona.

Większe trudności są związane z zasadą przyznania. Trybunał musiałby bowiem uzasadnić, dlaczego zasada przyznania nie jest już barierą dla horyzontalnej skuteczności dyrektywy. W tym kontekście kluczowy jest przytoczony powyżej argument związany z koniecznością zapewnienia efektywności prawa UE oraz traktowanie efektywności prawa UE jako metazasady. Na uwagę zasługuje także ewolucja prawa UE, m.in. coraz większa legitymacja demokratyczna dla dyrektyw ustawodawczych przyjmowanych w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, zwiększająca się rola zasad ogólnych prawa UE i możliwość ich konkretyzacji przez dyrektywy. Nie można jednak oceniać powyższych argumentów jako jednoznacznego usprawiedliwienia dla naruszenia zasady przyznania. Zasada przyznania nadal więc może być traktowana jako przeszkoda dla zmiany obecnej linii orzeczniczej Trybunału.

Na zakończenie warto zadać pytanie, jaki skutek miałyby przyznanie dyrektywom bezpośredniej skuteczności w ramach relacji horyzontalnych. W ujęciu teoretycznym byłby to przykład rozszerzenia kompetencji UE i jeszcze większego wpływu prawa UE na pozycję prawną jednostek. W ujęciu praktycznym oznaczałoby to pojawienie się skutecznego środka ochrony praw jednostek przyznanych im w dyrektywach. W przypadku naruszenia prawa UE poprzez brak wypełnienia obowiązku implementacji przez dane państwo członkowskie jednostka mogłaby bowiem w ramach sporów horyzontalnych żądać realizacji swoich praw samoistnie na podstawie dyrektywy.

⁷ Zgodnie z art. 43 Statutu TSUE Trybunał Sprawiedliwości ma kompetencję do dokonania wykładni zakresu lub znaczenia swojego wyroku.