

Warszawa, dnia 3. 11. 2008 r.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

PC-1-0602/3760 /2/JŁ/08

P. J. Gidlorey
8.11.5 4.11
Marszałek

Pan

Bogdan Borusewicz

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Edmunda Rysza Knosala

W związku z pismem z dnia 30 września 2008 r., nr BPS/DSK-043-865/08, przy którym przesłane zostało oświadczenie złożone przez Pana Senatora Ryszarda Knosalę na 18 posiedzeniu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 25 września 2008 r., uprzejmie wyjaśniam, co następuje:

Z chwilą przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 r., na mocy art. 2 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia (...) Rzeczypospolitej Polskiej (...) oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Akt Przystąpienia), Polska zobowiązała się przestrzegać postanowień Traktatów założycielskich i aktów przyjętych przez Instytucje Wspólnot, na zasadach określonych w tych Traktatach. Oznacza to, iż całe *acquis communautaire* – dorobek prawny Wspólnoty – zostało inkorporowane do wewnętrznego porządku prawnego i stało się prawem obowiązującym na jej terytorium. Zasada powyższa dotyczy również wspólnotowego prawa celnego. W art. 22 Aktu Przystąpienia wskazano, iż środki wymienione w załączniku IV do niniejszego aktu stosuje się zgodnie z warunkami określonymi w tym załączniku. W części 5 (Unia Celna) załącznika IV do Aktu Przystąpienia wskazano, iż przepisy Wspólnotowego Kodeksu

Celnego (rozporządzenie Rady EWG Nr 2913/92 z dnia 12.10.1992 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (Dz. Urz. UE L 302 ze zm.; Dz. Urz UE-sp. 02-4-307) stosuje się do nowych Państw członkowskich z zastrzeżeniami postanowień szczególnych.

Tym samym zgodnie z przytoczonymi postanowieniami Aktu Przystąpienia, wspólnotowe przepisy prawa celnego stały się z dniem 1 maja 2004 r. źródłem prawa na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Co za tym idzie organy polskiej administracji celnej zostały zobligowane do stosowania tych przepisów w praktyce tj. m.in. do pobierania na ich podstawie należności celnych.

Jak wynika z art. 53 Traktatu o Unii Europejskiej, art. 314 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) oraz art. 61 Aktu Przystąpienia – języki państw członkowskich mają status języków autentycznych Traktatów. Języki państw członkowskich są także językami urzędowymi. Jak wynika z art. 58 Aktu Przystąpienia teksty aktów instytucji Wspólnoty oraz Europejskiego Banku Centralnego przyjętych przed przystąpieniem i sporządzone przez Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską lub Europejski Bank Centralny w językach: czeskim, polskim, słowackim, słoweńskim i węgierskim są od dnia przystąpienia tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w jedenastu językach będących językami oficjalnymi Unii Europejskiej przed dniem 1 maja 2004 r. Art. 58 Aktu Przystąpienia przewidywał ponadto, iż powyższe akty będą opublikowane w językach krajów przystępujących w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jeśli akty te były w ten sposób opublikowane w jedenastu oficjalnych językach Unii Europejskiej przed dniem 1 maja 2004 r.

Mając na względzie, że po dniu 1 maja 2004 r. zarówno Traktaty założycielskie, jak i instrumenty prawne oparte na tych Traktatach stały się prawem obowiązującym, które stosuje się zgodnie z warunkami Aktu Przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej, prawo wspólnotowe stało się częścią krajowego porządku prawnego, organy celne stosownie do postanowień art. 249 TWE, stanowiącego, iż rozporządzenie wspólnotowe ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane, z tym dniem zaczęły stosować rozporządzenia wspólnotowe w praktyce.

Krajowe sądy administracyjne, badając zgodność z prawem rozstrzygnięć organów celnych podjętych na podstawie prawa wspólnotowego, wydawały niejednolite orzeczenia. W wyroku

z dnia 20 lipca 2005 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy (sygn. akt SA/Bd 275/05) uchylił decyzje organów celnych, wskazując, że organ celny nałożył na skarżącego obowiązek zapłaty cła na podstawie normy prawnej, którą odtworzył stosując przepisy rozporządzenia wspólnotowego przed umożliwieniem skarżącej zapoznania się z jego treścią stosownie do zasady pewności prawa. W ocenie sądu gwarancję pewności prawa daje ogłoszenie tekstu aktu (prawa wspólnotowego) w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wydawanym przez Biuro Publikacji Wspólnot Europejskich z siedzibą w Luksemburgu, dostępnym w sprzedaży w polskiej wersji językowej oraz dostępnym nieodpłatnie do wglądu w regionalnych centrach informacji europejskiej.

Natomiast w wyroku z dnia 18 kwietnia 2007 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie (sygn. akt I SA/Sz 451/06) oddalił skargę strony, wskazując w uzasadnieniu, iż wspólnotowe akty normatywne, obowiązują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od dnia akcesji, skoro związanie Polski powyższymi rozporządzeniami jest bezwarunkowe w takim znaczeniu, w jakim bezwarunkowy jest przepis art. 2 Aktu Przystąpienia. W świetle przepisów wspólnotowych uprawniony jest wniosek, że przepisy Aktu Przystąpienia nie uzależniają obowiązywania rozporządzeń Komisji (WE) na terytorium RP od jego ogłoszenia w języku polskim w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, jak również wniosek, iż przepisy tych rozporządzeń sporządzone w języku polskim są tekstem autentycznym od dnia przystąpienia, co niewątpliwie przemawia za argumentacją o obowiązywaniu tych aktów od dnia akcesji.

W przedmiotowym wyroku WSA, uznał za trafne odwoływanie się do wspólnotowej zasady pewności prawa, wskazał jednak, iż konieczne jest również rozważenie nie tylko chronionego tą zasadą interesu samego skarżącego, ale również legitymowanego interesu Wspólnoty Europejskiej, a także fundamentalnej, z punktu widzenia funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej, zasady jednolitego stosowania prawa wspólnotowego na całym jej terytorium, jak i zasady efektywności prawa wspólnotowego. Za uzasadnioną należy uznać tezę, aby do czasu opublikowania specjalnego wydania polskiej wersji językowej Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej za równoważne z tą publikacją uznać prowizoryczne ogłoszenie spornego prawa na stronach internetowych.

Co za tym idzie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Szczecinie uznał za zgodne z prawem stosowanie norm prawa wspólnotowego, których treść w języku polskim była dostępna dla obywateli na stronach internetowych.

Taki stan miał miejsce bowiem w Polsce po dniu 1 maja 2004 r. Treść wspólnotowych aktów normatywnych stanowiących system wspólnotowego prawa celnego, była dostępna w języku polskim na stronach internetowych Ministerstwa Finansów, Służby Celnej oraz Unii Europejskiej.

W oświadczeniu złożonym przez Pana Senatora na 18 posiedzeniu Senatu w dniu 25 września 2008 r. powołane zostało Orzeczenie Europejskiego Trybunał Sprawiedliwości w sprawie obowiązywania aktów normatywnych opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

ETS w dniu 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Sąd Krajowy w Ostrawie (Republika Czeska), uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy wydał następujące rozstrzygnięcie :

- 1) Artykuł 58 aktu dotyczącego warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej sprzeciwia się temu, aby można było powołać się na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku nowego państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej, wobec jednostek w tym państwie, nawet jeżeli mogły one zapoznać się z tymi przepisami przy użyciu innych środków.
- 2) Orzekając, że nie można powołać się na przepisy wspólnotowe, które nie zostały opublikowane w języku państwa członkowskiego wobec jednostek w tym

państwie, Trybunał dokonuje wykładni prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 WE.

W uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia ETS wskazał, iż zgodnie z art. 2 Aktu Przystąpienia wynika, że nowe państwa członkowskie są związane aktami przyjętymi przez instytucje przed dniem przystąpienia i że akty te są stosowane w państwach członkowskich od dnia przystąpienia. Jednakże możliwość powołania się na nie wobec osób fizycznych i prawnych w tych państwach jest podporządkowana ogólnym warunkom wykonania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich, ustanowionych w pierwotnych traktatach, a w odniesieniu do nowych państw członkowskich – w samym akcie dotyczącym warunków przystąpienia.

Z samego brzmienia art. 254 ust. 2 WE wynika, że rozporządzenie może wywoływać skutki prawne wyłącznie, jeśli zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Ponadto z art. 58 Aktu Przystąpienia w związku z art. 4, 5 i 8 rozporządzenia Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz. U. 1958, 17 str. 385), zmienionego aktem dotyczącym warunków przystąpienia, wynika, że w stosunku do państwa członkowskiego, którego język jest językiem urzędowym Unii, prawidłowa publikacja rozporządzenia wspólnotowego oznacza publikację tego aktu w tym języku w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Zatem w takim kontekście przepisy pierwotnych traktatów i akty przyjęte przed przystąpieniem przez instytucje i Europejski Bank Centralny powinny być wykonane w nowych państwach członkowskich na podstawie art. 2 aktu dotyczącego warunków przystąpienia.

Taka wykładnia – poza faktem, że znajduje uzasadnienie w samym brzmieniu traktatów – jest jedyną wykładnią zgodną z zasadami pewności prawa i niedyskryminacji.

Trybunał orzekł, że pewność prawa wymaga, aby dane przepisy wspólnotowe umożliwiały zainteresowanym osobom dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nie nakładają, co jest zagwarantowane wyłącznie poprzez prawidłową publikację rzeczonych przepisów w języku urzędowym adresata. Ponadto jest niezgodne z zasadą równego

traktowania, aby w taki sam sposób stosować obowiązki nałożone w przepisach wspólnotowych w starych państwach członkowskich, w których jednostki mają możliwość zapoznania się z rzeczonymi obowiązkami w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku tych państw, oraz w przystępujących państwach członkowskich, w których takie zapoznanie się było niemożliwe z uwagi na opóźnioną publikację.

Zachowanie tych podstawowych zasad nie jest sprzeczne z zasadą skuteczności prawa wspólnotowego, gdyż ta ostatnia nie może dotyczyć przepisów, na które nie można jeszcze powołać się wobec jednostek.

O ile wydaje się zgodne z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 10 WE, że przystępujące państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki w celu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w ich wewnętrznym porządku prawnym, to uwzględniając powyższą analizę, byłoby sprzeczne z prawem wymaganie od nich, aby nałożyły na jednostki obowiązki zawarte w tekstach o zasięgu ogólnym, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w ich urzędowym języku.

Stanowisko uznające możliwości powołania się na akt, który nie został prawidłowo opublikowany w imię zasady skuteczności, oznacza obciążenie jednostek w zainteresowanym państwie członkowskim negatywnymi skutkami niewykonania obowiązku, który spoczywał na wspólnotowej administracji, jakim było udostępnienie w dniu przystąpienia całego dorobku wspólnotowego we wszystkich językach urzędowych Unii.

Na obecnym etapie prawa wspólnotowego jedyną autentyczną wersją rozporządzenia wspólnotowego jest wersja opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, co oznacza, że nie można powołać się wobec jednostek na wersję elektroniczną wcześniejszą od tej publikacji, nawet jeśli następnie okaże się ona zgodna z wersją opublikowaną.

W przedmiotowym wyroku ETS orzekł również w przedmiocie ograniczenia w czasie skutków niniejszego wyroku.

ETS wskazał w tym zakresie, że na podstawie art. 231 WE Trybunał, orzekając o nieważności rozporządzenia, może, jeśli uzna to za niezbędne, wskazać, jakie skutki rozporządzenia, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. Wynika

z tego, że nawet jeśli akt jest sprzeczny z prawem i jest uznany za akt, który nigdy nie istniał, Trybunał może na mocy wyraźnego przepisu traktatu WE zadecydować, że będzie wywoływał zgodnie z prawem niektóre skutki prawne. Wskazane wymogi pewności prawa nakazują, że ma być tak również w przypadku decyzji krajowych przyjętych na podstawie przepisów prawa wspólnotowego, na które nie można powołać się na terytorium niektórych państw członkowskich z uwagi na brak prawidłowej publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku urzędowym zainteresowanych państw, z wyjątkiem tych decyzji, które były przedmiotem skargi administracyjnej lub sądowej w dniu niniejszego wyroku.

Zainteresowane państwa członkowskie nie mają, na podstawie prawa wspólnotowego, obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych wydanych na podstawie takich przepisów, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących przepisów krajowych.

Zgodnie z prawem wspólnotowym inaczej będzie wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, gdy na mocy przepisów wspólnotowego prawa celnego zostaną przyjęte środki administracyjne lub zostaną wydane orzeczenia sądowe, w szczególności o charakterze represyjnym, które naruszałoby prawa podstawowe, czego stwierdzenie należy w tych granicach do właściwych władz krajowych.

Treść ww. wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wskazuje, iż możliwość powołania się przez organy państwa na obowiązki zawarte w przepisach wspólnotowych, wobec jednostek w tym państwie, uzależniona jest od opublikowania ich treści w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w języku „nowego” państwa członkowskiego, jeżeli język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej, nawet jeżeli jednostki te mogły zapoznać się z treścią tych aktów przy użyciu innych środków. Wobec takich stwierdzeń najistotniejszą z tego punktu widzenia, staje się informacja o dacie publikacji poszczególnych aktów prawnych, zważywszy na fakt, iż publikacja ta odbyła się z opóźnieniem.

Tym niemniej należy podkreślić, iż ETS zdecydował o ograniczeniu skutków wyroku w czasie. Uznał bowiem, że tylko te decyzje, które były przedmiotem skargi administracyjnej lub sądowej w dniu wyroku mogą zostać wzruszone. W orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że państwa członkowskie nie mają z urzędu, na podstawie prawa wspólnotowego,

obowiązku zakwestionowania decyzji administracyjnych lub orzeczeń sądowych wydanych na podstawie takich przepisów, jeżeli stały się one ostateczne na mocy obowiązujących przepisów krajowych.

Należy podkreślić, iż opóźnienie w opublikowaniu przepisów wspólnotowych w języku narodowym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nie leży po stronie administracji polskiej, bowiem zadanie to należy do wyłącznej kompetencji Biura Publikacji Wspólnot Europejskich z siedzibą w Luksemburgu.

Stan prawny będący przedmiotem oceny Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości miał miejsce, w okresie od 1 maja 2004 r. do czasu opublikowania w języku polskim wspólnotowych aktów normatywnych w Polskim Wydaniu Specjalnym Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. W przypadku Wspólnotowego Kodeksu Celnego stało się to w dniu 1 października 2004 r.

Należy zauważyć, iż z dokonaniem przez Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich tych czynności, wyeliminowana została wada polegająca na braku prawnie wiążących publikacji w języku narodowym wspólnotowych aktów normatywnych w oficjalnym Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Przedstawiając powyższe wyrażam przekonanie, iż uzna Pan Marszałek i Pan Senator odpowiedź za wyczerpującą i satysfakcjonującą.

Do wiadomości:

1. Departament Spraw Parlamentarnych
w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
2. Biuro Ministra
w miejscu
3. a/a

Z powołaniem

Z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Jarek Kąpica

