

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Budowa rynku wewnętrznego, który zgodnie z art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ „obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w których jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału, zgodnie z postanowieniami Traktatów”² wymagała od państw członkowskich Unii Europejskiej³ działań prowadzonych dwutorowo. Z jednej strony należało usunąć istniejące już bariery w handlu⁴, czemu służyła harmonizacja. Zaś z drugiej podjęto środki mające na celu zapobieżenie powstawaniu nowych barier, co doprowadziło do utworzenia „prewencyjnego mechanizmu kontrolnego”⁵ zawartego pierwotnie w dyrektywie Rady 83/189/EWG z dnia 28 marca 1983 r. ustanawiającej procedurę przekazywania informacji dotyczących norm i przepisów technicznych⁶ (dalej: dyrektywa 83/189/EWG). Następnie dyrektywa 83/189/EWG była nowelizowana i kodyfikowana celem rozszerzenia zakresu przedmiotowego obowiązku notyfikacji. Niniejsza rozprawa dotyczy właśnie tego drugiego aspektu budowania rynku wewnętrznego, którym jest zapobieganie powstaniu przeszkód w swobodnym przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi.

Zagadnienie notyfikacji „projektów przepisów technicznych” zdawało się być pomijane w polskiej literaturze aż do momentu wystąpienia problemów z noty-

¹ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47, dalej: TFUE.

² Wcześniej materię tę regulował art. 14 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. WE C 191 z 29.07.1992, s. 1, dalej jako TWE.

³ Unia Europejska (dalej: UE) zastąpiła Wspólnotę Europejską (dalej: WE) wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007, Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1, dalej: Traktat z Lizbony.

⁴ Przy czym mowa o barierach wynikających z różnorodności ustawodawstwa państw członkowskich.

⁵ M. Taborowski (red.), *Skutki braku notyfikacji przepisów technicznych ustawy o grach hazardowych dla wymiaru sprawiedliwości Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2016, s. 11.

⁶ Council Directive 83/189/EEC of 28 March 1983 laying down a procedure for the provision of information in the field of technical standards and regulations, Dz. Urz. EWG L 109 z 26.04.1983, s. 8.

fikacją ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych⁷ (dalej: u.g.h.). W wyniku tego zaniedbania doszło do wydania przez Trybunał Sprawiedliwości (dalej: TS) dwóch wyroków, które poruszają zarówno kwestię pojęcia „przepisu technicznego”, jak i skutków zaniedbania obowiązku notyfikacji. Chodzi o wyrok TS z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawach połączonych C-213/11, C-214/11 i C-217/11, *Fortuna sp. z o.o. (C-213/11), Grand sp. z o.o. (C-214/11) i Fortuna sp. z o.o. (C-217/11) przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Gdyni*⁸ (dalej: wyrok TS w sprawie C-213/11 *Fortuna*) oraz o wyrok TS z dnia 13 października 2016 r. w sprawie C-303/15 *Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. przeciwko G.M. i M.S.*⁹ (dalej: wyrok TS w sprawie C-303/15 *Naczelnik Urzędu Celnego*).

Wskazane wyroki wzbudziły zainteresowanie doktryny tematem notyfikacji. W polskiej literaturze pojawił się szereg artykułów, opracowań i opinii prawnych¹⁰, w tym dwie obszerne publikacje zawierające prace zbiorowe¹¹. Niemniej jednak te publikacje zajmują się przede wszystkim pojęciem „przepisu technicznego” z punktu widzenia kwalifikacji przepisów u.g.h. jako „przepisów technicznych” oraz skutkami zaniedbania obowiązkowi notyfikacji. Brakuje zatem zarówno w literaturze polskiej, jak i zagranicznej¹² publikacji, która w sposób całościowy podchodzi do pojęcia „przepisu technicznego” dotyczącego „produktów” i która w sposób szczegółowy analizuje elementy tego pojęcia.

2. Cel rozprawy

Obecnie obowiązująca dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego¹³ (dalej: dyrektywa 2015/1535/UE) służy „zagwarantowaniu prawidłowego funkcjonowania swobód unijnego rynku wewnętrznego”¹⁴. Państwa

⁷ Tekst pierwotny: Dz. U. Nr 201, poz. 1540 z późn. zm.; tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 471.

⁸ ECLI:EU:C:2012:495.

⁹ ECLI:EU:C:2016:771.

¹⁰ G. Grabowska, P. Kruszyński, W. Gontarski, *Obowiązek notyfikowania projektów przepisów prawa Komisji Europejskiej w świetle wybranego orzecznictwa luksemburskiego*, Warszawa 2012.

¹¹ M. Taborowski (red.), *Skutki braku notyfikacji...*; A. Sołtys, M. Taborowski (red.), *Krajowe regulacje hazardu w świetle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

¹² Przy czym mowa o literaturze zagranicznej opublikowanej w języku angielskim.

¹³ Dz. Urz. UE L 241 z 17.09.2015, s. 1.

¹⁴ J. Barcz, *Przepisy ustawy o grach hazardowych jako „przepisy techniczne” – czyli co powiedział i co mógł powiedzieć Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie Fortuna oraz w wyroku w sprawie Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł.?*, w: M. Taborowski (red.), *Skutki braku notyfikacji...*

członkowskie uchwalają i wprowadzają w życie szereg aktów prawnych dotyczących „produktów”, które sprawiają, że sprzedaż „produktów” pochodzących z jednego państwa członkowskiego w innym może być znacznie utrudniona, a nawet niemożliwa. Wszystkie te środki krajowe, które dotyczą przede wszystkim wymaganych cech, jakie „produkt” musi posiadać, aby został dopuszczony do sprzedaży, jak również te opisujące wymagany proces produkcji, oraz przepisy zakazujące stosowania lub sprzedaży określonych „produktów” oraz regulujące cykl życia „produktu” po wprowadzeniu go na rynek tworzą zakłócenia rynku wewnętrznego. Obowiązek notyfikacji ma takim zakłóceniom zapobiegać.

Ten prewencyjny cel dyrektywy 2015/1535/UE przejawia się w kilku aspektach. Po pierwsze, z art. 34 i 35 TFUE wynika ogólny zakaz przyjmowania środków krajowych wprowadzających przeszkody w swobodnym przepływie towarów. Po drugie, państwa członkowskie mają swobodę w przyjmowaniu „przepisów technicznych” powodujących przeszkody w wymianie handlowej na unijnym rynku wewnętrznym tylko wtedy, gdy są uzasadnione wymogami imperatywnymi¹⁵ lub wymogami, o których mowa w art. 36 TFUE. Może się wydawać, że przepisy traktatowe gwarantują wystarczającą ochronę rynku wewnętrznego. Tymczasem mechanizm ten był niewystarczający i o wiele mniej efektywny niż obowiązek notyfikacji¹⁶, przyjęty po raz pierwszy dyrektywą 83/189/EWG. Wreszcie, poinformowanie Komisji Europejskiej (dalej: KE) i innych państw członkowskich o swoich zamierzeniach legislacyjnych dotyczących środków krajowych powodujących przeszkody w handlu i odroczenie przyjęcia tych środków przez określony czas pozwala na ich ocenę nie tylko pod kątem negatywnego wpływu na wymianę handlową, ale też pod względem zgodności z traktatowym zakazem ograniczeń.

Celem niniejszej rozprawy jest analiza pojęcia „przepisów technicznych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535/UE, uwzględniająca trzy kategorie „przepisów technicznych” dotyczących „produktów”, tj. „specyfikacje techniczne”, „inne wymagania” oraz przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich zakazujące produkcji, przywozu, wprowadzania do obrotu lub stoso-

¹⁵ W wyroku z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 *Reinhard Gebhard przeciwko Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano* TS sprecyzował warunki wprowadzania ograniczeń swobód traktatowych, tj. nie mogą być dyskryminujące, muszą być uzasadnione bezwzględnie przyczynami dotyczącymi interesu powszechnego, muszą być odpowiednie do celu (proporcjonalne) oraz nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne do realizacji celu. Zob. ECLI:UE:C:1995:411, motyw 37. Patrz też wyrok z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, ECLI:EU:C:1979:42 (dalej: wyrok TS w sprawie C-120/78 *Cassis de Dijon*).

¹⁶ Przepisy krajowe, które już weszły w życie i powodują zakłócenia rynku wewnętrznego mogą być wyeliminowane z porządków prawnych państw członkowskich jedynie w drodze postępowania o naruszenie prawa Unii.

wania „produktu”. Należy wskazać, że pomiędzy sprawnym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego a obowiązkiem notyfikacji istnieje ścisła korelacja. Innymi słowy, lepsze zrozumienie pojęcia „przepisu technicznego” przyczynia się do zwiększonej liczby powiadomień o „projektach przepisów technicznych”, a co za tym idzie, unijny rynek wewnętrzny będzie funkcjonował sprawniej. Obowiązek notyfikacji został również rozszerzony o „usługi” społeczeństwa informacyjnego, które jednak nie będą przedmiotem zainteresowania niniejszej rozprawy.

3. Tezy rozprawy i szczegółowe problemy badawcze

Tezy główne rozprawy brzmią następująco:

- 1) Ustanowiony na mocy regulacji wspólnotowych a następnie unijnych obowiązek notyfikacji regulacji krajowych dotyczących produktów, mających wpływ na swobodę przepływu towarów, stał się jednym z istotnych środków budowy wspólnego rynku a następnie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej.
- 2) Orzecznictwo TS odegrało w procesie precyzowania pojęcia „przepisów technicznych” objętych obowiązkiem notyfikacji, przesłanek obowiązku notyfikacji oraz przesłanek kwalifikacji krajowego środka prawnego jako „przepisu technicznego” zasadniczą rolę.

W celu zweryfikowania powyższych tez rozprawy, konieczne okazało się poddanie dogłębnej analizie następujących problemów badawczych, przy uwzględnieniu dorobku orzeczniczego TS:

- ewolucji unijnych, a wcześniej wspólnotowych¹⁷, regulacji prawnych wprowadzających obowiązek informowania KE i państw członkowskich o „projektach przepisów technicznych”, a w następnej kolejności ewolucji pojęcia „przepisów technicznych” dotyczących „produktów”,
- charakteru prawnego obowiązku notyfikacji oraz ewolucji jego zakresu przedmiotowego, z uwzględnieniem obowiązków państw członkowskich wynikających z aktów prawnych regulujących ten obowiązek oraz wyjątków od obowiązku notyfikacji lub przestrzegania okresu wstrzymania procedury legislacyjnej,
- zasadniczych elementów procedury notyfikacji oraz skutków prawnych zaniebdania notyfikacji środków krajowych,
- pozytywnych oraz negatywnych przesłanek kwalifikacji krajowego środka prawnego jako „przepisu technicznego”¹⁸ należącego do kategorii „specy-

¹⁷ Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony nie używa się już pojęcia Wspólnoty Europejskiej (dalej: WE), które zostało zastąpione przez Unię Europejską (dalej: UE).

¹⁸ Art. 1 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2015/1535/UE.