

## OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

VERICY TRSTENJAK

przedstawiona w dniu 29 marca 2007 r.<sup>1</sup>

### I — Wstęp

1. Niniejsze postępowanie dotyczy trzech pytań prejudycjalnych przedłożonych przez włoski sąd pierwszej instancji — Tribunale Ordinario di Novara. Pytania te dotyczą wykładni, stosowania w relacjach horyzontalnych między jednostkami oraz ważności art. 2 i 3 oraz załączników II i III do decyzji Komisji 1999/93/WE z dnia 25 stycznia 1999 r. w sprawie procedury zaświadczenia zgodności wyrobów budowlanych zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy Rady 89/106/EWG w zakresie drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i powiązanych z nimi okuć budowlanych<sup>2</sup>.

2. Pytania te zostały podniesione w ramach sporu zawisłego przed Tribunale Ordinario di Novara między skarżącą Carp Snc di L. Moleri (zwaną dalej „Carp”) a pozwaną Ecorad Srl (zwaną dalej „Ecorad”) w przedmiocie stwierdzenia niewykonania umowy

dostawy drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe.

### II — Ramy prawne

#### A — *Prawo wspólnotowe*

1. Dyrektywa 89/106/EWG

3. Artykuł 1 ust. 2 dyrektywy Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych, zmienionej dyrektywą Rady 93/68/EWG z dnia 22 lipca 1993 r. zmieniającą dyrektywy 87/404/EWG (proste zbiorniki ciśnieniowe), 88/378/EWG (bezpieczeństwo zabawek), 89/106/EWG (wyroby budowlane), 89/336/EWG (kompatybilność elek-

1 — Język oryginału: słoweński.

2 — Dz.U. L 29, str. 51.

tromagnetyczna), 89/392/EWG (maszyny), 89/686/EWG (środki ochrony osobistej), 90/384/EWG (wagi nieautomatyczne), 90/385/EWG (urządzenia medyczne aktywnego osadzania), 90/396/EWG (urządzenia spalania paliw gazowych), 91/263/EWG (wyposażenie terminali telekomunikacyjnych), 92/42/EWG (nowe kotły wody gorącej opalane paliwem płynnym lub gazowym) i 73/23/EWG (wyposażenie elektryczne przewidziane do stosowania w pewnych granicach napięcia)<sup>3</sup> oraz rozporządzeniem (WE) nr 1882/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 września 2003 r. dostosowującym do decyzji Rady 1999/468/WE przepisy odnoszące się do komitetów, które wspomagają Komisję w wykonywaniu jej uprawnień wykonawczych ustanowionych w instrumentach podlegających procedurze określonej w art. 251 traktatu WE<sup>4</sup> (zwanej dalej „dyrektywą 89/106”), stanowi, że w rozumieniu dyrektywy „wyroby budowlane” oznaczają każdy wyrób wyprodukowany w celu wbudowania go na stałe w obiekty budowlane obejmujące zarówno budowle naziemne, jak i budowle podziemne [budynki jak i budowle].

4. Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 89/106 stanowi, że państwa członkowskie podejmą wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby wyroby, określone w art. 1, przeznaczone do wykorzystania w obiektach budowlanych mogły być wprowadzane do obrotu tylko wówczas, gdy nadają się do użytku, to znaczy, że wykazują takie cechy, że obiekty, w których mają być wbudowane, wmontowane, wykorzystane lub instalowane, zakładając, że obiekty te są prawidłowo

zaprojektowane i wykonane, mogą spełniać zasadnicze wymagania, określone w art. 3, w tych przypadkach i tam gdzie dla określonych obiektów obowiązują przepisy zawierające takie wymagania.

5. Artykuł 3 ust. 1 dyrektywy 89/106 stanowi, że zasadnicze wymagania dotyczące obiektów budowlanych i mogące wpływać na charakterystykę techniczną wyrobu wymienione są w postaci celów w załączniku I do dyrektywy 89/106. Są nimi nośność i stateczność, bezpieczeństwo pożarowe, higiena, zdrowie i środowisko, bezpieczeństwo wykorzystania, ochrona przed hałasem oraz oszczędność energii i izolacja cieplna.

6. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 89/106 stanowi: „W niniejszej dyrektywie przez »specyfikacje techniczne« rozumie się normy i zatwierdzenia [aprobaty] techniczne”.

7. Artykuł 4 ust. 2 dyrektywy 89/106 stanowi:

„Państwa członkowskie uznają, że wyroby nadają się do wykorzystania, jeżeli umożli-

3 — Dz.U. L 220, str. 1.

4 — Dz.U. L 284, str. 1.

liwiają one działania, do których zostały przeznaczone, pod warunkiem że są odpowiednio zaprojektowane i wykonane tak, by spełnić wymogi zasadnicze określone w art. 3, w przypadku gdy [za nadające się do użytku wyroby umożliwiające obiektom, w których są one wykorzystane, o ile obiekty te są prawidłowo zaprojektowane i wykonane, spełnianie zasadniczych wymagań, o których mowa w art. 3, jeżeli] wyroby te mają oznakowanie CE wskazujące, że spełniają wszystkie przepisy niniejszej dyrektywy, łącznie z procedurami oceny zgodności ustanowionymi w rozdziale V i procedurą ustanowioną w rozdziale III”.

8. Artykuł 4 ust. 6 dyrektywy 89/106 stanowi:

„Oznakowanie CE oznacza, że wyroby spełniają wymagania ust. 2 i 4 niniejszego artykułu. Na producencie lub jego upoważnionym przedstawicielu mającym siedzibę we Wspólnocie spoczywa odpowiedzialność za umieszczenie oznakowania CE na samym wyrobie, etykiecie dołączonej do wyrobu lub na jego opakowaniu bądź na załączonej do niego dokumentacji handlowej”.

9. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 89/106 zaświadczenie zgodności wyrobów z wymaganiami specyfikacji technicznej w rozumieniu art. 4 należy do obowiązków producenta lub jego przedstawiciela prowadzącego działalność gospodarczą na terytorium Wspólnoty.

10. Artykuł 13 ust. 2 dyrektywy 89/106 stanowi, że wyroby będące przedmiotem zaświadczenia zgodności są uznawane za zgodne ze specyfikacjami technicznymi w rozumieniu art. 4. Zgodność ta jest ustalana przy wykorzystaniu badań lub innych dowodów na podstawie specyfikacji technicznych, zgodnie z załącznikiem III.

11. W świetle art. 13 ust. 3 dyrektywy 89/106 zaświadczenie zgodności wyrobu związane jest z założeniem, że:

- a) producent posiada w fabryce system kontroli produkcji pozwalający zapewnić zgodność produkcji z odpowiednimi specyfikacjami technicznymi, lub
- b) w przypadku niektórych wyrobów, wymienionych w dotyczących ich specyfikacjach technicznych, poza stosowanym w fabryce systemem kontroli produkcji, działa [zaangażowana jest] również upoważniona jednostka certyfikująca, zajmująca się oceną i nadzorem kontroli produkcji lub kontrolą innych [samyh] wyrobów.

12. Artykuł 13 ust. 4 dyrektywy stanowi, że „po konsultacji z Komitetem, określonym w art. 19, Komisja określi, którą z procedur, w rozumieniu ust. 3, należy stosować dla

danego wyrobu lub grupy wyrobów zgodnie z przepisami szczegółowymi wymienionymi w załączniku III, w zależności od:

- a) znaczenia, jakie odgrywa wyrób, w odniesieniu do zasadniczych wymogów [wymagań], w szczególności tych wymagań, które dotyczą zdrowia i bezpieczeństwa;
- b) rodzaju wyrobu;
- c) wpływu, jaki może mieć zmienność cech wyrobu na spełnianie przez wyrób przewidzianych dla niego funkcji;
- d) prawdopodobieństwa powstania wad wyrobu w trakcie jego produkcji;

W każdym przypadku powinno się wybierać możliwie najmniej uciążliwą procedurę zgodną z wymaganiami dotyczącymi bezpieczeństwa.

Tak określona procedura wskazywana jest w mandatach oraz w specyfikacjach technicznych lub w ich publikacjach”.

13. Artykuł 16 dyrektywy 89/106 stanowi:

„1. W przypadku gdy nie istnieją specyfikacje techniczne dla wyrobu, określone w art. 4, państwo członkowskie przeznaczenia na prośbę [wniosek], w indywidualnych przypadkach [dla każdego przypadku oddzielnie], uzna wyrób za zgodny z obowiązującymi przepisami krajowymi, jeżeli wyniki badań i kontroli, przeprowadzonych przez uprawniony organ w państwie członkowskim producenta, zgodnie z metodami obowiązującymi lub uznanymi za równoważne w państwie członkowskim przeznaczenia, są zadowalające.

2. Państwo członkowskie producenta wskaże państwu członkowskiemu przeznaczenia, którego przepisy będą stosowane w przeprowadzanych badaniach i kontrolach, organ, który zamierza w tym celu upoważnić. Państwo członkowskie przeznaczenia i państwo członkowskie producenta prześlą sobie wzajemnie wszelkie niezbędne informacje. W wyniku tej wymiany informacji państwo członkowskie producenta upoważni wskazaną jednostkę. Jeżeli państwo członkowskie ma jakiegokolwiek zastrzeżenia, poinformuje o nich Komisję, uzasadniając swoje stanowisko.

3. Państwa członkowskie zapewnią, aby wskazane organy udzielały sobie wszelkiej niezbędnej pomocy.

4. Jeżeli państwo członkowskie stwierdzi, że uprawniony organ nie prowadzi badań i kontroli zgodnie z jego przepisami krajowymi, poinformuje o tym państwo członkowskie, które ten organ upoważniło. Państwo to poinformuje, w odpowiednim terminie, notyfikujące państwo członkowskie o podjętych działaniach. Jeżeli, zdaniem państwa notyfikującego, działania te nie są wystarczające, może ono zabronić wprowadzania na rynek [do obrotu] i wykorzystania danego wyrobu lub określić dla niego specjalne warunki. Państwo notyfikujące poinformuje o tym państwo członkowskie producenta i Komisję<sup>5</sup>.

## 2. Decyzja 1999/93

14. Decyzja Komisji 1999/93/WE z dnia 25 stycznia 1999 r. w sprawie procedury zaświadczenia zgodności wyrobów budowlanych zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy Rady 89/106/EWG w zakresie drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i powiązanych z nimi okuć budowlanych (zwana dalej „decyzją 1999/93”)<sup>5</sup> stanowi w art. 2, że zgodność wyrobów wymienionych w załączniku II zaświadcza się nie tylko na podstawie systemu kontroli produkcji przez producenta w fabryce, lecz również z zastosowaniem procedury, zgodnie z którą w ocenę i nadzór nad kontrolą produkcji lub samym wyrobem zaangażowana jest uprawniona jednostka certyfikująca.

15. Zgodnie z art. 3 decyzji 1999/93: „Procedurę zaświadczenia zgodności określoną w załączniku III do tej decyzji określa się w mandatach dotyczących norm zharmonizowanych”.

16. Artykuł 4 decyzji 1999/93 stanowi, że decyzja skierowana jest do państw członkowskich.

17. Załącznik II decyzji 1999/93 obejmuje następujące wyroby:

„Drzwi i bramy (z przymocowanymi okuciami lub bez):

— do stosowania w przegradzaniu ognia/dymu i na drogach ewakuacyjnych. [...]”.

18. Załącznik III decyzji 1999/93 dotyczący systemów zaświadczenia zgodności drzwi, bram i powiązanych z nimi okuć budowlanych przyznaje mandat CEN/CENELEC i stanowi, że ten ostatni w szczególności, w stosownych normach zharmonizowanych, systemy zaświadczenia zgodności. W zakresie drzwi i bram załącznik ten stanowi, że zgodnie z art. 2 lit. i) załącznika III do dyrektywy 89/106 zastosowana będzie procedura zaświadczenia zgodności w formie certyfikacji produktu przez uprawnioną jednostkę certyfikującą (tzw. system nr 1).

5 — Dz.U. L 29, str. 51.

B — *Prawo krajowe*

19. We Włoszech montaż i konserwacja mechanizmów do otwierania drzwi, które znajdują się na drogach ewakuacyjnych, są w zakresie bezpieczeństwa pożarowego regulowane dekretem ministra spraw wewnętrznych z dnia 3 listopada 2004 r.<sup>6</sup>

### III — Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

20. W maju 2004 r. spółka Carp — na podstawie umowy zawartej ze spółką Ecorad, której przedmiotem była instalacja trojga drzwi zewnętrznych, które można wyposażać w dźwignie antypanikowe — zainstalowała w siedzibie tej spółki pierwsze z ww. drzwi.

21. Drzwi, które można wyposażać w dźwignie antypanikowe, są wyrobami, które składają się z dwóch elementów, drzwi i dźwigni

antypanikowej, które są montowane podczas produkcji.

22. Podczas kontroli po zainstalowaniu technicy stwierdzili w siedzibie spółki Ecorad, że drzwi nie spełniały zasadniczych wymagań określonych w art. 2 i 3 decyzji 1999/93 oraz w dyrektywie 89/106. Spółka Ecorad uznała zatem, że umowa nie została właściwie wykonana, i nie zapłaciła za drzwi. Zażądała również, by spółka Carp wykazała, że spełnia wymogi określone w systemie zaświadczenia zgodności nr 1 w zakresie instalacji drzwi. Właściwy organ, w związku z tym, że instalacja ta nie była zgodna z systemem zaświadczenia zgodności, mógł bowiem ukarać spółkę Ecorad i zażądać wymiany zainstalowanych drzwi.

23. Wobec braku zapłaty spółka Carp wniosła w dniu 1 sierpnia 2005 r. do Tribunale Ordinario di Novara we Włoszech (zwanego dalej „sądem krajowym”) pozew o stwierdzenie niewykonania umowy. Spółka Ecorad przyznała w trakcie postępowania przed sądem krajowym, że umowa dotycząca dostawy i instalacji drzwi zawiera klauzulę, zgodnie z którą „drzwi są zgodne ze wszystkimi wymogami nałożonymi przez przepisy wspólnotowe i krajowe”, i zażądała, aby sąd krajowy orzekł o rozwiązaniu umowy dostawy drzwi w związku z niewykonaniem zobowiązań.

24. Uznawszy, że orzeczenie co do meritum wymaga wykładni prawa wspólnotowego,

6 — Decreto dell'Ministero dell'interno 3 novembre 2004 Disposizioni relative all'installazione ed alla manutenzione dei dispositivi per l'apertura delle porte installate lungo le vie di esodo, relativamente alla sicurezza in caso d'incendio (GURI nr 271 z dnia 18 listopada 2004 r.).

sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

antypanikowe (powierzając jednocześnie CEN obowiązek ustanowienia norm technicznych)?”.

„1) Czy art. 2 i 3 decyzji 1999/93/WE oraz załączniki II i III do tej decyzji należy interpretować w ten sposób, że wykluczają one, aby drzwi wyposażone w dźwignie antypanikowe mogły być wytwarzane przez podmioty (cieśle), które nie spełniają wymogów określonych w systemie zaświadczenia zgodności nr 1?

25. W trakcie procedury pisemnej uwagi przedstawiły spółki Carp i Ecorad, rząd austriacki i Komisja.

2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy przepisy zawarte w art. 2 i 3 decyzji 1999/93/WE oraz załącznikach II i III do tej decyzji, niezależnie od przyjęcia przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) norm technicznych, są prawnie wiążące od dnia wejścia w życie rzeczonyj decyzji, jeśli chodzi o procedurę zaświadczenia zgodności, której muszą podporządkować się wytwórcy (cieśle) w odniesieniu do drzwi, które mają być wyposażone w dźwignie antypanikowe?

26. Spółki Carp i Ecorad, jak również Komisja wygłosiły uwagi i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału podczas rozprawy w dniu 25 stycznia 2007 r.

#### IV — Ocena

##### A — Pierwsze pytanie prejudycjalne

3) . Czy art. 2 i 3 decyzji 1999/93/WE oraz załączniki II i III do tej decyzji należy uznać za nieważne z powodu niezgodności z zasadą proporcjonalności, ponieważ nakładają one na wszystkich producentów obowiązek przestrzegania procedury zaświadczenia zgodności nr 1, aby mogli używać oznakowania CE w przypadku wyprodukowanych przez siebie drzwi wyposażonych w dźwignie

##### 1. Argumenty stron

27. Spółka Carp twierdzi, że dyrektywa 89/106 stanowi, iż wyroby budowlane przeznaczone do wbudowania na stałe w obiekty

budowlane, jak na przykład drzwi i bramy, mogą być wprowadzane do obrotu tylko wówczas, gdy odpowiadają zamierzonemu użytkowi oraz spełniają zasadnicze wymagania sprecyzowane w dokumentach interpretujących i ustanowione w formie norm zharmonizowanych.

28. Spółka Carp podkreśla, że drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, powinny być wytwarzane w ten sposób, aby umożliwiały szybkie otwarcie na zewnątrz poprzez samo naciśnięcie takiej dźwigni. Mają one umożliwiać osobom przebywającym w danym miejscu szybkie jego opuszczenie w przypadku niebezpieczeństwa. Z tego powodu różnią się one od drzwi przeciwpożarowych i przeciwdymnych, które są ognioodporne. Ich funkcją jest zapobieganie przedostawaniu się ognia lub dymu z jednego pomieszczenia do innego. Uważa ona jednak, że decyzja 1999/93 wymaga interwencji ze strony jednostki certyfikującej celem zaświadczenia zgodności drzwi z dźwignią lub bez niej i celem zaświadczenia zgodności samej dźwigni.

29. Spółka Ecorad twierdzi, że z załącznika II ust. 2 do dyrektywy 89/106 oraz z decyzji 1999/93 wynika jasno, że typ drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, a które są przedmiotem tego postępowania, wymaga stosowania systemu zaświadczenia zgodności nr 1.

30. Rząd austriacki twierdzi, że art. 2 w związku z załącznikiem II do decyzji 1999/93 dotyczy drzwi, bram i okien przeciwpożarowych/przeciwdymnych oraz drzwi, bram i okien na drogach ewakuacyjnych oraz okuć przeciwpożarowych/przeciwdymnych i na drogach ewakuacyjnych, lecz nie dotyczy drzwi wyposażonych w dźwignie antypanikowe i samych dźwigni antypanikowych. Drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, nie są bowiem równoważne z drzwiami ognioodpornymi. Ponadto nie istnieją jeszcze zharmonizowane normy dla drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe; z tej przyczyny również producenci, którzy nie spełniają wymogów wynikających z procedury zaświadczenia zgodności nr 1, mogą produkować takie drzwi.

31. Komisja twierdzi, że dyrektywa 89/106 i decyzja 1999/93 dotyczą wyrobów budowlanych, a nie producentów, czy instalatorów tych wyrobów, ponieważ są to wyroby budowlane, które powinny spełniać zasadnicze wymagania bezpieczeństwa. System zaświadczenia zgodności nr 1 dotyczy wyrobów, a nie producentów, bowiem system ten zaświadcza, czy dany wyrób może być używany w celu, w jakim został wyprodukowany, a nie, czy producent ma kwalifikacje do produkcji takiego wyrobu. Przeznaczeniem dyrektywy 89/106 i decyzji 1999/93 nie jest ich zastosowanie w takich okolicznościach jak w sprawie przed sądem krajowym, bowiem nie występuje tam żaden element transgraniczny. W odniesieniu do drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, nie ma żadnych specyfikacji technicznych zawierających zasadnicze wymagania, zharmonizowanych norm, europejskich aprobat technicznych bądź

norm krajowych, które zostały notyfikowane Komisji. Jedynie dla dźwigni antypanikowych została wydana zharmonizowana norma EN 1125 „Okucia budowlane — Zamknięcia przeciwpaniczne do wyjść uruchamiane prętem poziomym — Wymagania i metody badań” (komunikat Komisji w ramach wdrażania dyrektywy Rady 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do wyrobów budowlanych)<sup>7</sup>.

prawa w odniesieniu do określonych przedmiotów prawa, do których należą również wyroby budowlane, jakie powinni produkować producenci i dla których należy przeprowadzić procedurę zaświadczenia zgodności. Przepisy dwóch ww. aktów prawnych są sformułowane w ten sposób, że regulują stosunki między producentami a państwami członkowskimi w zakresie określonych parametrów technicznych i fizycznych wyrobów budowlanych<sup>8</sup>.

## 2. Ocena rzecznika generalnego

32. Należy na wstępie, przed zbadaniem pierwszego pytania prejudycjalnego wskazać jasno, że bezpodstawne są twierdzenia Komisji, jakoby dyrektywa 89/106 i decyzja 1999/93 dotyczyły wyrobów budowlanych, a nie producentów lub instalatorów tych wyrobów, gdyż to wyroby budowlane mają odpowiadać zasadniczym wymaganiom bezpieczeństwa. Dyrektywa 89/106 i decyzja 1999/93 są przepisami prawa. Przepisy prawa regulują stosunki między podmiotami prawa, a nie między samymi przedmiotami prawa. Mogą one jednak regulować stosunki między podmiotami

33. Jeśli chodzi o odpowiedź na pytanie pierwsze, należy najpierw zauważyć, że tzw. dyrektywy nowego podejścia (*new approach*)<sup>9</sup>, do których należy również dyrektywa 89/106, nie określają w sposób szczegółowy wszystkich wymagań dotyczących bezpieczeństwa danego wyrobu<sup>10</sup>, lecz definiują, na przykład w zakresie ochrony konsumentów,

8 — Wskazana teoria prawna wypływa ze stanowiska, że prawo reguluje stosunki między podmiotami, a nie między przedmiotami prawa. Różnicę między podmiotami prawa a przedmiotami prawa można najlepiej zobrazować w prawie rzeczowym. W tym celu można się odwołać tytułem przykładu do definicji prawa rzeczowego, której dostarcza teoretyk prawa słoweńskiego profesor Juhart, który ocenia, że prawo rzeczowe w stosunkach między jednostkami reguluje stosunki własnościowe i posiadanie rzeczy (zob. M. Juhart, M. Tratnik, R. Vrenčur, *Stvarno pravo*, Ljubljana 2007, str. 39). Profesorowie Larenz i Wolf prezentują podobne stanowisko i twierdzą, że prawo rzeczowe reguluje prawa jednostek w zakresie ich władztwa nad rzeczami (K. Larenz, M. Wolf, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts*, wydanie 9, Monachium 2004, str. 12).

9 — W kwestii przeglądu tzw. dyrektyw nowego podejścia, zob. artykuł T. Klindt, *Der „new approach“ im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung*, *EuZW* 5/2002, str. 133–136, oraz D. Langner, *Technische Vorschriften und Normen*, [w:] M. Dausen (ur.): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, tom 1, Monachium 2004, pkt 55–105.

10 — H.C. Röhl, Y. Schreiber, *Konformitätsbewertung in Deutschland*, Konstancja 2006, <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2006/1933/>, str. 49.

7 — Dz.U.C 319, str. 1.

w sposób abstrakcyjny poziom bezpieczeństwa, który dany wyrób ma osiągnąć<sup>11</sup>.

wyrobów budowlanych, takiej jak ta ustanowiona decyzją 1999/93, nie można dokonać bez krótkiego przeglądu wspólnotowych uregulowań technicznych.

34. Dyrektywa 89/106 różni się w swej strukturze od innych dyrektyw nowego podejścia w szczególności pod tym względem, że co do istoty ogranicza się ona do określenia procedur. Zasadnicze wymagania<sup>12</sup> w odniesieniu do wyrobów budowlanych są konkretyzowane w dokumentach interpretacyjnych oraz w normach zharmonizowanych bądź wytycznych dla europejskich aprobat technicznych opartych na tych dokumentach<sup>13</sup>. Należy zauważyć również, że dyrektywa 89/106, w odróżnieniu od innych dyrektyw nowego podejścia, stanowi, że normy zharmonizowane wydane na podstawie tej dyrektywy, po ich opublikowaniu i po upływie okresu przejściowego, staną się wiążące dla państw członkowskich<sup>14</sup>. Obowiązanie dyrektywy 89/106 następuje zgodnie ze stanowiskiem doktryny stopniowo, wraz z opracowaniem norm zharmonizowanych dla poszczególnych wyrobów lub danej grupy wyrobów. Do czasu wejścia w życie tych norm stosuje się obowiązujące prawo krajowe<sup>15</sup>. Z tego właśnie powodu analizy procedury zaświadczenia zgodności dla

35. Gdy producent po raz pierwszy wprowadza dany wyrób do obrotu, wszystkie wspólnotowe akty prawne dotyczące swobodnego przepływu towarów w ramach wspólnego rynku znajdują do tego wyrobu zastosowanie<sup>16</sup>. Zwłaszcza trzy obszary są regulowane tymi aktami prawnymi: normy i przepisy techniczne, dostęp do rynku i nadzór rynku<sup>17</sup>. Przepisy dotyczące bezpieczeństwa technicznego wyrobów również należą do tych aktów prawnych<sup>18</sup>.

36. Producent ma do dyspozycji — jeśli produkuje lub w inny sposób wytwarza wyroby przeznaczone do wprowadzenia do

11 — T. Klindt: Der „new approach” im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, str. 134.

12 — Rzecznik generalny J. Mazák w opinii w sprawie C-254/05 stwierdza, że podstawową cechą zasadniczych wymagań zawartych w załącznikach do dyrektyw nowego podejścia jest to, że określają one jedynie rezultaty, które należy osiągnąć, i ryzyka, które należy wziąć pod uwagę, nie przewidując rozwiązań technicznych dla osiągnięcia tego celu (opinia rzecznika generalnego Jána Mazáka z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii C-254/05, dotychczas nieopublikowanej w Zbiorze, pkt 33).

13 — D. Langner: Technische Vorschriften und Normen, pkt 69.

14 — Opinia rzecznika generalnego Jána Mazáka w sprawie Komisja przeciwko Belgii, ww. w przypisie 12, pkt 35.

15 — D. Langner: Technische Vorschriften und Normen, pkt 69.

16 — T. Klindt, Der „new approach” im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung, str. 133.

17 — H.-C. Röhl, Schreiber: Konformitätsbewertung in Deutschland, str. 49. Autorzy podkreślają, że na poziomie norm technicznych wymagania, które produkty muszą spełniać, są określone w sposób abstrakcyjny. W zakresie dostępu do rynku, dostęp ten jest regulowany dla każdego produktu, podczas gdy w zakresie nadzoru rynku regulacji podlegają ryzyka, które mogą być wywołane przez ten produkt.

18 — T. Klindt: „Spielzeugleuchten” an der Schnittstelle zwischen Niederspannungs-Richtlinie, Spielzeug-Richtlinie und technischer Normung, EuzW 14/1998, str. 426. Autor uważa, że przedmiotem tych przepisów jest zapobiegawcza ochrona techniczna konsumentów i użytkowników.

obrotu — dwie metody zapewnienia zgodności swoich wyrobów z parametrami technicznymi i fizycznymi wymaganymi przez przepisy techniczne. Zgodnie z pierwszą metodą może co do zasady produkować wyroby zgodnie z normami technicznymi<sup>19</sup>. Zgodnie z drugą metodą może produkować wyroby w taki sposób, aby spełniały one zasadnicze wymagania ustanowione przez dany przepis<sup>20</sup>, a przede wszystkim załączniki do dyrektyw dotyczących harmonizacji technicznej. Stwierdzenie to nie ma zastosowania, jeśli normy mają charakter wiążący.

37. W zakresie wyrobów produkowanych zgodnie ze zharmonizowanymi normami technicznymi istnieje wrzuszalne domniemanie zgodności z wymaganymi parametrami technicznymi i fizycznymi, jak to przewidują uregulowania techniczne, w szczególności dyrektywy dotyczące harmonizacji technicznej. W razie sporu ciężar udowod-

nienia niezgodności wyrobu spoczywa na stronie przeciwnej<sup>21</sup>, a nie na producencie.

38. W niniejszej sprawie bezsporne jest, co podkreślają Komisja i spółka Carp, że normy zharmonizowane dla drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, jeszcze nie obowiązują. Na podstawie mandatu<sup>22</sup> udzielonego przez Komisję, CEN<sup>23</sup> wydał w dniu 3 lutego 2006 r. normę zharmonizowaną EN<sup>24</sup> 14351-1:2006, która zawiera zasadnicze wymagania dla drzwi, bram okien i okiennic. Wyżej wymieniona norma zharmonizowana wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2009 r. Mając na względzie zasadę ogólną prawa tempus regit actum, normy tej nie można zastosować jako właściwych przepisów prawa w niniejszej sprawie. Orzecznictwo Trybunału zezwala w zakresie

19 — Artykuł 1 akapit czwarty dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 204, str. 37) stanowi, że „norma” oznacza specyfikację techniczną zatwierdzoną przez uprawniony organ normalizacyjny do ciągłego wielokrotnego zastosowania, z którą zgodność nie jest obowiązkowa. Istniejącymi kategoriami norm są: normy międzynarodowe, normy europejskie i normy krajowe.

20 — F. Aubry-Caillaud, *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, Paryż 1998, str. 216. Autor twierdzi, że produkt powinien w obydwu przypadkach być zgodny z obowiązkowymi przepisami.

21 — W doktrynie sygnalizuje się, że stosowanie zharmonizowanych norm nie jest obowiązkowe. W przypadku sporu ciężar dowodu ciąży na producencie. Jeśli przy produkcji wyrobów nie stosuje on norm zharmonizowanych, musi wykazać, że jego wyrób spełnia zasadnicze wymagania przewidziane w dyrektywie. W konsekwencji doktryna opowiada się za tym, by strony sporu zbadały najpierw, czy dla danego produktu istnieją zharmonizowane normy. Nawet jeśli istnieją zharmonizowane normy, niezbędne jest jednak zbadanie, czy uwzględniają one wszystkie wymagania dyrektywy. Dowodu takiego dostarcza się poprzez kontrolę zgodności (L. Dubois, C. Blumann, *Droit matériel de l'Union européenne*, wydanie 3, Paryż 2004, str. 290, D. Langner, *Technische Vorschriften und Normen*, pkt 44, H.C. Röhl, *Schreiber, Konformitätsbewertung in Deutschland*, str. 49 i 50).

22 — Mandate M/101 to CEN/CENELEC concerning the Execution of Standardisation Work for Harmonized Standards on Doors, Windows, Shutters and Related Building Hardware.

23 — CEN jest skrótem od Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego. Jest to instytucja w formie prawnej stowarzyszenia o celu niezarobkowym prawa belgijskiego z siedzibą w Brukseli, utworzona w 1961 r. przez krajowe instytucje normalizacyjne państw członkowskich EWG oraz państw sygnatariuszy EFTA.

24 — EN jest skrótem od „European Norm”.

przepisów technicznych<sup>25</sup> na odstępstwo od zasady tempus regit actum. Trybunał wyraził w wyroku w sprawie Unilever Italia<sup>26</sup> pogląd, że w postępowaniu cywilnym toczącym się między dwiema stronami, dotyczącym praw i obowiązków o charakterze umownym sąd krajowy powinien odmówić zastosowania krajowego przepisu technicznego wydanego w okresie odroczenia przyjęcia, o którym mowa w art. 9 dyrektywy 83/109/EWG zmienionej dyrektywą 94/10/WE (zwanej dalej „dyrektywą 83/189”).

dyrektywa 83/189 nie określiła materialnej treści przepisu prawa, którą sąd krajowy miał zastosować przy rozstrzygnięciu zawisłego przed nim sporu. Dyrektywa ta nie ustanowiła ani praw, ani obowiązków dla jednostek<sup>27</sup>. Przepis prawa krajowego, włoska ustawa nr 313, naruszył jednak w oczywisty sposób przepisy proceduralne dyrektywy 83/189, które przewidują okres, w którym państwa członkowskie nie mogą wydawać podobnych przepisów.

39. Należy jednak podkreślić, że sprawa Unilever Italia dotyczyła przepisów technicznych. Trybunał w sposób wyraźny stwierdził w tej sprawie, że nie była to sytuacja, w której dyrektywa ustanawiająca prawa dla jednostek nie została transponowana w przepisany czas do prawa krajowego. Sprawa Unilever dotyczyła stanu faktycznego, w którym

40. Ponieważ normy zharmonizowane dla drzwi, które można wyposażyć w dzwignie antypanikowe, jeszcze nie obowiązują, konieczne jest, w ramach szczególnej procedury certyfikacji, zbadanie zgodności tych drzwi pod kątem zasadniczych wymagań wynikających z załącznika I do dyrektywy 89/106. Dyrektywa ta nie reguluje w sposób pełny i wyczerpujący certyfikacji i zaświadczenia zgodności. Komisja określa dla każdego wyrobu budowlanego, na podstawie art. 20 dyrektywy 89/106 i we współpracy ze Stałym Komitetem ds. Budownictwa, moduł dla zaświadczenia zgodności<sup>28</sup>. Dyrektywa 89/106 określa w załączniku III wyłącznie

25 — Artykuł 1 ust. 9 dyrektywy 98/34/WE stanowi, że „przepisy techniczne” oznaczają specyfikacje techniczne i inne wymagania, włącznie z odpowiednimi przepisami administracyjnymi, których przestrzeganie jest obowiązkowe, de jure lub de facto, w przypadku wprowadzenia do obrotu lub stosowania w państwie członkowskim lub przeważająca ich część [w znacznej jego części], jak również przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne państw członkowskich zakazujących [zakazujące] produkcji, przywozu, obrotu lub użytkowania produktu.

26 — Wyrok z dnia 26 września 2000 r. w sprawie C-443/98 Unilever, Rec. str. I-7535. Postępowanie cywilne przed sądem włoskim dotyczyło sporu między Central Food a Unilever Italia. Unilever dostarczył Central Food w dniu 29 września 1998 r., na podstawie złożonego zamówienia, 648 litrów oliwy z oliwek. W dniu 30 września 1998 r. Central Food zgłosił podczas badania towaru jego wadliwość i poinformował Unilever, że oliwa nie jest oznaczona etykietami zgodnie z przepisami włoskimi, czyli ustawą nr 313 opublikowaną w dzienniku urzędowym Republiki Włoskiej z dnia 29 sierpnia 1998 r., która weszła w życie w dniu następującym po jej publikacji. Odmówił zapłaty i zażądał, by Unilever odebrał oliwę dostarczoną do jego magazynu.

27 — Wyrok w sprawie Unilever Italia, ww. w przypisie 26, pkt 51.

28 — D. Langner, Technische Vorschriften und Normen, pkt 73.

procedury kontroli zgodności<sup>29</sup>, które można następnie łączyć przy wdrażaniu modułów zaświadczenia zgodności dla danego wyrobu. Załącznik III pkt 2 dyrektywy 89/106 określa jednak różne moduły zaświadczenia zgodności, które zawierają różne kombinacje kontroli zgodności. Same moduły nie mają charakteru wiążącego<sup>30</sup>, bowiem Komisja może określić w decyzji w sprawie zaświadczenia zgodności wyrobów budowlanych inną kombinację procedur zaświadczenia zgodności. Decyzja Komisji w sprawie wyboru procedury lub procedur zaświadczenia zgodności jest co do zasady wydawana w tym samym czasie, co decyzja dotycząca udzielenia mandatu w zakresie norm<sup>31</sup>.

41. Decyzja Rady 90/683/EWG<sup>32</sup> ustaliła, że produkty przemysłowe objęte dyrektywami w sprawie harmonizacji technicznej mogą

być wprowadzane do obrotu tylko wtedy, gdy producent oznaczył je oznakowaniem CE.

42. Decyzja ta została uchylona i zastąpiona decyzją Rady 93/465/EWG<sup>33</sup>, która zawiera analogiczne przepisy<sup>34</sup> w zakresie oznakowania CE. Zgodnie z decyzją Rady 93/465/EWG zasadniczym celem procedury oceny zgodności jest umożliwienie władzom publicznym zapewnienia, aby produkty wprowadzane do obrotu spełniały wymagania określone w przepisach dyrektyw, w szczególności w odniesieniu do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa użytkowników oraz konsumentów<sup>35</sup>. Przepisy te znajdują się w szczególności w załącznikach zawierających zasadnicze wymagania, które mają jednak charakter wiążący<sup>36</sup>. Decyzja ustanawia zasadę ogólną, że produkt powinien przejść przez dwie fazy kontroli zgodności, którymi są faza projektowania produktów oraz faza ich produkcji, oraz że produkt może zostać wprowadzony do obrotu jedynie w przypadku uzyskania pozy-

29 — Załącznik III pkt 1 do dyrektywy 89/106 definiuje metody kontroli zgodności jako: wstępne badanie wyrobu (badanie typu) prowadzone przez producenta lub uprawnioną jednostkę; badanie próbek pobranych w fabryce prowadzone przez producenta lub uprawnioną jednostkę zgodnie z ustalonym planem badania; badanie audytowe próbek pobranych w fabryce, na rynku lub na placu budowy prowadzone przez producenta lub uprawnioną jednostkę; badanie próbek z partii przygotowanej do wysłania lub dostarczonej przez producenta lub uprawniony organ; fabryczna kontrola produkcji; wstępna inspekcja fabryki i fabrycznej kontroli produkcji przez uprawniony organ; ciągły nadzór, ocena i akceptacja fabrycznej kontroli produkcji przez uprawniony organ.

30 — D. Langner, Technische Vorschriften und Normen, pkt 73.

31 — Ibidem.

32 — Decyzja Rady z dnia 13 grudnia 1990 r. dotycząca modułów dla różnych faz procedur oceny zgodności przeznaczonych do wykorzystania w dyrektywach harmonizacji technicznej (Dz.U. L 380 str. 13).

33 — Decyzja Rady z dnia 22 lipca 1993 r. dotycząca modułów stosowanych w różnych fazach procedur oceny zgodności oraz zasad umieszczania i używania oznakowania zgodności CE, które mają być stosowane w dyrektywach harmonizacji technicznej (Dz.U. L 220, str. 23).

34 — Francuska doktryna, analizując przepisy karne uregulowań francuskich, stwierdza, że wprowadzenie do obrotu wyrobu nieposiadającego oznakowania CE, jeśli jest ono wymagane, stanowi występki, Infogref: Le marquage CE: cahier pratique, Cahiers de droit de l'entreprise, 1/2006, str. 79, 81.

35 — Wytoczna I, część A lit. a) decyzji Rady 93/465/EWG.

36 — Rzecznik generalny Ján Mazák twierdzi, że zasadnicze wymagania są w przeciwieństwie do norm technicznych obowiązkowe (opinia rzecznika generalnego Jána Mazáka z dnia 8 lutego 2007 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, ww. w przypisie 12, pkt 33).

tywnych wyników<sup>37</sup>. Z tej właśnie przyczyny można mówić o obowiązkowych procedurach kontroli zgodności.

43. Z art. 2 ust. 1 dyrektywy 89/106 wynika jasno, że wyroby budowlane mogą być wprowadzane do obrotu tylko wówczas, gdy spełniają zasadnicze wymagania. Jednak z art. 4 ust. 6 w związku z art. 4 ust. 2 dyrektywy wynika, że oznakowanie danego wyrobu oznakowaniem CE oznacza, że wyrób ten odpowiada zasadniczym wymaganiom. Doktryna sygnalizuje zatem również, że wyroby budowlane mogą być wprowadzone do obrotu tylko wtedy, gdy posiadają oznakowanie CE<sup>38</sup>. Oznakowanie CE jest równoznaczne z tym, że wyrobem można zgodnie z prawem obracać we Wspólnocie<sup>39</sup>.

44. Odpowiedzi na pytanie, jak stwierdzić, czy dany wyrób budowlany odpowiada zasadniczym wymaganiom załącznika I do dyrektywy 89/106, dostarcza decyzja 1999/93. Zgodność drzwi i bram z przymocowanymi okuciami lub bez, przeznaczonych do ochrony przeciwko pożarowi i dymowi, instalowanych na drogach ewakuacyjnych, jest zaświadczana zgodnie z art. 2

decyzji 1999/93 w procedurze, w której w ramach oceny i nadzoru produkcji oraz samego wyrobu, poza producentem zarządzającym systemem nadzoru produkcji przemysłowej, bierze udział jednostka certyfikująca. Załącznik III do decyzji 1999/93 przewiduje wyraźnie — dla drzwi z przymocowanymi okuciami, które mają służyć do ochrony przed pożarem/dymem oraz na drogach ewakuacyjnych — system zaświadczenia zgodności nr 1.

45. Należy jeszcze ustalić, czy drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, są drzwiami z przymocowanymi okuciami lub bez, przeznaczonymi do ochrony przeciwko pożarowi i dymowi oraz zainstalowania na drogach ewakuacyjnych w rozumieniu załączników II i III do decyzji 1999/93.

46. Podczas rozprawy spółki Ecorad i Carp wyraźnie stwierdziły w odpowiedzi na pytanie Trybunału, że przedmiotowe drzwi wyposażone w dźwignie antypanikowe są wyrobami złożonymi, składającymi się z samych drzwi oraz z dźwigni antypanikowych. Wyroby te służą do szybkiej ewakuacji budynków. Spółki Ecorad i Carp potwierdziły już, że od 2003 r. dźwignie powinny posiadać własne oznakowanie CE. W odpowiedzi na pytanie Trybunału spółka Carp i Komisja potwierdziły również, przy czym spółka Ecorad nie kwestionowała tego argumentu, że drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, jako całość, to znaczy jako cały wyrób mający służyć jako

37 — Wytyczna I, część A lit. a), b) i c) decyzji Rady 93/465/EWG.

38 — G. Rocco, *L'etichettatura dei prodotti in commercio*, Santarcangelo di Romagna, 2006, str. 132.

39 — K. Finke, *Die europäische technische Normung*, [w:] C. Reichel, H. Schneider, H. Weyer (ur.), *Beiträge zum deutschen und europäischen Energierecht: Festschrift für Professor Dr. jur. Jürgen F. Baur zum 60. Geburtstag*, Baden-Baden 1998, str. 141(147), Aubry-Cailaud, *La libre circulation des marchandises nouvelle approche et normalisation européenne*, str. 218.

drzwi zewnętrzne<sup>40</sup> w wyjściach bezpieczeństwa, bądź jako drzwi wyjściowe z budynku w nagłych wypadkach, powinny być również opatrzone oznakowaniem CE.

w ten sposób, że drzwi znajdujące się w wyjściu z budynku, które można wyposażać w dźwignie antypanikowe, lecz których zgodność nie została zaświadczona zgodnie z systemem zaświadczenia zgodności nr 1, nie mogą być wprowadzane do obrotu.

47. Najważniejszy dla opisanego drzwi, które można wyposażać w dźwignie antypanikowe, jako drzwi z przymocowanymi okuciami, instalowanych na drogach ewakuacyjnych w rozumieniu decyzji 1999/93, jest argument spółek Ecorad i Carp, które stwierdziły podczas rozprawy, iż sprzedane drzwi, będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, służą jako drzwi zewnętrzne do szybkiej ewakuacji z miejsca, jak też w części argument spółki Ecorad, podniesiony podczas rozprawy, że drzwi są przeznaczone do wyjść w nagłych wypadkach. Okoliczność, że sporne drzwi wyprodukowane przez spółkę Carp są przeznaczone do zainstalowania jako drzwi zewnętrzne w celu szybkiej ewakuacji z danego miejsca, wystarczy, aby objąć ten wyrób abstrakcyjnym pojęciem drzwi z przymocowanymi okuciami, instalowanych na drogach ewakuacyjnych w rozumieniu załącznika II i III do decyzji 1999/93.

48. Sugeruję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze skierowane przez Tribunale Ordinario di Novara w ten sposób, że przepisy art. 2 i 3 oraz załączników II i III do decyzji 1999/93/WE należy interpretować

## B — Drugie pytanie prejudycjalne

### 1. Argumenty stron

49. Spółka Carp uważa, że decyzja 1999/93 jest skierowana wyłącznie do państw członkowskich i że nie rodzi żadnych wiążących skutków między jednostkami, ponieważ zgodnie z art. 249 WE jest ona wiążąca jedynie dla adresatów. Komisja, wydając ten przepis, wykonała jedynie swój obowiązek ustanowienia systemu zaświadczenia zgodności dla różnych rodzajów drzwi na podstawie dyrektywy 89/106, bowiem czyniąc to, określiła rodzaje procedur zaświadczenia zgodności wyrobu lub grupy wyrobów na podstawie specyfikacji dyrektywy 89/106. Komisja przyznaje CEN mandat do ustanowienia norm technicznych, na podstawie których komitet ten określa dzięki specyfikacjom technicznym zasadnicze wymagania dla danego

40 — Przez drzwi zewnętrzne rozumiem drzwi znajdujące się przy wyjściu z budynków.

wyrobu, i jednocześnie procedurę zaświadczenia zgodności. Gdy zostaje wydana norma zharmonizowana, państwa członkowskie transponują ją do swojego porządku prawnego. Dopiero z chwilą tej transpozycji specyfikacje techniczne stają się wiążące dla producentów.

50. Spółka Ecorad podkreśla, że Komisja, wydając decyzję 1999/93, zastosowała art. 13 ust. 4 dyrektywy 89/106. Twierdzi ona w kwestii samej skuteczności decyzji, odwołując się do art. 249 WE, że decyzja ma skutek wiążący i że jest wiążąca we wszystkich elementach w stosunku do wszystkich adresatów. Decyzja skierowana do państw członkowskich jest podobna po części do dyrektywy, ponieważ wymaga ona od państw członkowskich danego określonego zachowania, jak również jej transpozycji do ich prawa krajowego. Jeśli decyzja ta zawiera przepisy bezpośrednio stosowane, są one bezpośrednio skuteczne w prawie krajowym.

51. Decyzja 1999/93 została wydana w celu opracowania normy technicznej, która może mieć konsekwencje dla praw jednostek. Decyzja ta ustanowiła procedurę zaświadczenia zgodności dla grupy wyrobów. Prawdą jest, że państwa powinny transponować do prawa krajowego normę zharmonizowaną, gdy zostanie ona wydana, nawet jeśli decyzja 1999/93 wywołuje skutki. Decyzje, które są kierowane do jednostek, są same w sobie bezpośrednio skuteczne i bezpośrednio stosowane w państwach. Decyzja 1999/93 jest prawnie wiążąca i podlega bezpośredniemu stosowaniu na rynku włoskim.

52. Rząd austriacki uważa, że udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie nie jest konieczne.

53. Komisja uważa, że art. 2 i załącznik II do decyzji 1999/93 znajdują zastosowanie, jeśli istnieją specyfikacje techniczne w rozumieniu dyrektywy 89/106. Uważa ona jednak, że art. 3 i załącznik III do decyzji 1999/93 nie znajdują zastosowania, bowiem nie istnieją normy zharmonizowane. Podczas rozprawy przed Trybunałem Komisja stwierdziła jeszcze, że decyzja 1999/93 nie ma wiążących skutków w stosunkach między jednostkami. Mogą one jedynie powołać się na przepisy krajowe, które transponują tę decyzję.

## 2. Ocena rzecznika generalnego

54. Należy przede wszystkim zauważyć na wstępie, że decyzja Komisji w sprawie wyboru

metody bądź metod zaświadczenia zgodności jest w praktyce i co do zasady wydawana w tym samym czasie, co decyzja o przyznaniu mandatu w zakresie norm<sup>41</sup>, i kierowana jest do państw członkowskich.

55. Artykuł 249 WE zawiera nomenklaturę nazwanych wspólnotowych aktów prawnych<sup>42</sup>. Akapit czwarty tego artykułu stanowi, że decyzja wiąże we wszystkich elementach wszystkich swoich adresatów. Artykuł ten definiuje w ten sposób jedynie skutek prawny decyzji, lecz nie jej charakter prawny. Z tego właśnie powodu pytanie sądu krajowego zmierzające do ustalenia, czy przepisy art. 2 i 3 oraz załączników II i III decyzji 1999/93 są prawnie wiążące, należy rozumieć w ten sposób, że decyzja jest bezpośrednio skuteczna. Mając na względzie trzecie z pytań przedstawionych przez sąd krajowy, nie można interpretować a contrario pytania drugiego, w ten sposób, że podnosi ono kwestię ważności decyzji. Należy zatem zbadać, czy decyzja adresowana do wszystkich państw członkowskich jest bezpośrednio skuteczna i czy jej bezpośrednia skuteczność jest wertykalna, czy horyzontalna.

56. W prawie wspólnotowym w zakresie bezpośredniej skuteczności odróżnia się pełną bezpośrednią skuteczność od częściowej bezpośredniej skuteczności. Pełna bezpośrednia skuteczność oznacza, że akt prawa wspólnotowego powoduje

powstanie praw w stosunkach między jednostkami (*horyzontalna bezpośrednia skuteczność*), praw w stosunkach między jednostką a państwem członkowskim (*wertykalna bezpośrednia skuteczność działająca w górę*) i praw państw w stosunkach między państwem a jednostką (*wertykalna bezpośrednia skuteczność działająca w dół*). Częściowa bezpośrednia skuteczność kreuje wyłącznie prawa dla jednostek w stosunkach z państwami członkowskimi (*wertykalna bezpośrednia skuteczność działająca w górę*)<sup>43</sup>.

57. Adresatami decyzji w rozumieniu art. 249 WE mogą być jednostki, jak również państwo członkowskie, bądź nawet wszystkie państwa członkowskie<sup>44</sup>.

58. Jeśli adresatami decyzji są określone jednostki, decyzję wydaną na podstawie art. 249 akapit czwarty WE można porównać do aktu administracyjnego<sup>45</sup>. Doktryna prezentuje w konsekwencji stanowisko, że

41 — D. Langner: Technische Vorschriften und Normen, pkt 73.

42 — G. Schmidt [w:] von der Groeben/Schwarze, art. 249 WE, pkt 15 i 16.

43 — J.L. Sauron, L'application du droit de l'Union européenne en France, wydanie 2, Paryż 2000, str. 39 i 40. Autor uważa, że pod określonymi warunkami dyrektywy i decyzje są bezpośrednio skuteczne wyłącznie wertykalnie w górę.

44 — T. Oppermann, Europarecht, wydanie 3, Monachium 2005, str. 169; H.G. Fischer, Europarecht, wydanie 3, Monachium 2001, str. 79; T. Öhlinger, M. Potacs, Gemeinschaftsrecht und staatliches Recht, wydanie 3 dodatkowe, Wiedeń 2006, str. 12; C. Blumann, L. Dubois, Droit institutionnel de l'Union européenne, wydanie 2, Paryż 2005, str. 416; R. Greaves, The Nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC, European Law Review, nr 21/1996, str. 3 i 4; U. Mager, Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform, Europarecht nr 36/2001, str. 661, 663.

45 — Argument ten ma oczywiście znaczenie wyłącznie w systemach prawnych, w których akt administracyjny ma charakter indywidualny, jak na przykład w Niemczech, Austrii i na Słowenii (zob. H.-J. Schütz, T. Bruha, D. König, Casebook Europarecht, Monachium 2004, str. 156).

decyzja, która jest adresowana do określonych jednostek jest indywidualnym aktem prawnym<sup>46</sup>, który nie wywołuje skutków generalnych i abstrakcyjnych<sup>47</sup>. Jako że decyzja, która jest kierowana do jednostki bądź określonych jednostek, nie wymaga żadnego wewnętrznego aktu prawnego, którym państwa członkowskie transponowałyby jego treść do prawa krajowego, może ona być w stosunkach między adresatami a państwem członkowskim<sup>48</sup> bezpośrednio skuteczna i można się na nią powołać w postępowaniach przed sądami krajowymi<sup>49</sup>.

Treść decyzji Komisji 1999/93 bardziej przypomina treść dyrektywy niż decyzji zbiorowej<sup>51</sup> regulującej stosunki indywidualne<sup>52</sup>.

59. Decyzja, która jest kierowana do wszystkich państw członkowskich, ma — w aspekcie swoich skutków — charakter generalny<sup>50</sup>.

46 — C. Blumann, L. Dubois: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, str. 419.

47 — K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, wydanie 2, Londyn 2006, str. 780 i 781, van Raepenbusch Sean: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, wydanie 4, Bruksela 2005, str. 373. Ostatni z tych autorów podkreśla, że zwykle trudno jest rozróżnić akt normatywny od zbiorowej decyzji kierowanej do wszystkich państw członkowskich. W doktrynie niemieckiej broni się poglądu, że poprzez instrument prawny, jakim jest decyzja, art. 249 akapit czwarty WE daje do dyspozycji instytucji i organów Wspólnoty akt prawny przeznaczony do regulowania w sposób wiążący indywidualnych przypadków (H.J. Schütz, T. Bruha, D. König, *Casebook Europarecht*, str. 156).

48 — H.J. Schütz, T. Bruha, D. König, *Casebook Europarecht*, str. 167, G. Schmidt [w:] *von der Groeben/Schwarz, Artykuł 249 WE*, pkt 46.

49 — J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, wydanie 3, Paryż 2004, str. 575.

50 — Doktryna stoi na stanowisku, że decyzje kierowane do wszystkich państw członkowskich są „aktami quasi-legislacyjnymi”, bowiem zawierają one co do zasady zobowiązania dla państw członkowskich względem ogółu obywateli, a nie określonych osób (zob. R. Greaves: *The nature and Binding Effect of Decisions under Article 189 EC*, str. 4 i 10). Inna część doktryny ocenia, że ze względu na podobieństwa w dyrektywami w stosunkach między jednostkami wykluczona jest skuteczność horyzontalna decyzji kierowanych do wszystkich państw członkowskich (J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, str. 575). Doktryna niemiecka stoi na stanowisku, że jeśli chodzi o decyzje kierowane do państw, ograniczenie wertykalnej bezpośredniej skuteczności działającej w kierunku jednostek, będące cechą charakterystyczną dyrektyw, ma również zastosowanie do tych decyzji (M. Vogt, *Die Rechtsform der Entscheidung als Mittel abstrakt genereller Steuerung*, [w:] E. Schmidt-Assmann, B. Schöndorf (ur.), *Der Europäische Verwaltungsverbund*, Tübingen 2005, str. 232).

60. Jeśli celem decyzji wydanej przez instytucje jest harmonizacja na zasadzie aktu wykonawczego prawa wspólnotowego, decyzja taka jest co do zasady kierowana do wszystkich państw członkowskich. Skutek takiej decyzji w państwach członkow-

51 — Decyzja zbiorowa ma wielu adresatów, lecz stanowi w istocie szereg decyzji indywidualnych (opinia rzecznika generalnego Maurice'a Lagrange'a z dnia 20 listopada 1962 r. w sprawach 16/62 i 17/62 *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i in. przeciwko Radzie*, Rec. str. 930). Z tego punktu widzenia interesujące jest porównanie z definicją decyzji zbiorowej w słoweńskim porządku prawnym. Artykuł 217 ust. 1 słoweńskiej ustawy o postępowaniu administracyjnym definiuje w ten sposób decyzję zbiorową: „Jeżeli dana sprawa dotyczy dużej liczby określonych osób, możliwe jest wydanie dla wszystkich tych osób jednej decyzji; osoby powinny zostać wymienione w sentencji decyzji, a w uzasadnieniu powinny być podane motywy dotyczące poszczególnych osób”.

52 — C. Blumann, L. Dubois: *Droit institutionnel de l'Union européenne*, str. 420. Autorzy twierdzą, że ze względu na „legislacyjny charakter”, to znaczy charakter generalny, decyzje Komisji kierowane do wszystkich państw członkowskich są w praktyce publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, chociaż art. 254 WE nie przewiduje takiej publikacji. Analiza językowa art. 254 WE wskazuje, że publikacji w Dzienniku Urzędowym podlegają jedynie decyzje, które zostały wydane przez Parlament i Radę w ramach procedury współdecydowania na podstawie art. 251 WE, lecz nie decyzje o charakterze generalnym Komisji, które są kierowane do wszystkich państw członkowskich.

skich jest generalny i abstrakcyjny<sup>53</sup>. Jeśli porównać tę sytuację do prawa krajowego, decyzja instytucji wspólnotowej kierowana do wszystkich państw członkowskich jest z punktu widzenia jej treści podobna do polecenia kierowanego do organu administracyjnego przez rząd w celu wykonania danego przepisu. Państwa członkowskie powinny transponować taką decyzję do prawa krajowego. Artykuły 1 i 2 decyzji 1999/93 w ten sposób narzucają w istocie państwom członkowskim sposób, w jaki należy wykonać dyrektywę 89/106 w procedurze zaświadczenia zgodności drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i okuć. Jednak przepisy te tym samym narzuciły państwom członkowskim w jasny i bezwarunkowy sposób prowadzenia procedury zaświadczenia zgodności drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i okuć. Treść art. 1 i 2 jest z tego powodu podobna do treści dyrektywy.

#### 61. Trybunał orzekł, że w przypadku „decyzji kierowanych do państw członkowskich

53 — U. Mager, *Die staatengerichtete Entscheidung als supranationale Handlungsform*, str. 664. Autor sygnalizuje, że z tego względu, jeśli chodzi o ich treść, decyzje kierowane do wszystkich państw członkowskich i dyrektywy nakładają się. Sąd Pierwszej Instancji stwierdził w postanowieniu z dnia 25 maja 2004 r. w sprawie T-264/03 Schmoltdt i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-1515, pkt 94, że decyzja Komisji z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie publikacji odniesień do norm odnoszących się do wyrobów do izolacji cieplnej, geotekstyliów, stałych urządzeń gaśniczych oraz płyt gipsowych zgodnie z dyrektywą Rady 89/106/EWG (Dz.U. L 114, str. 50), skierowana do wszystkich państw członkowskich była aktem „o charakterze generalnym”. Ta kierowana do wszystkich państw członkowskich decyzja została wydana na podstawie art. 5 ust. 1 dyrektywy 89/106, który stanowi, że jeśli państwo członkowskie lub Komisja są zdania, iż zharmonizowana europejska norma techniczna lub mandat nie są zgodne z art. 2 i 3 dyrektywy, nie spełniają warunków określonych w art. 2 i 3, to owe państwo członkowskie lub Komisja powiadamia Komitet, określony w art. 19, przedstawiając uzasadnienie. Komitet wydaje opinię w trybie pilnym. W świetle opinii Komitetu i po konsultacji z Komitetem powołanym zgodnie z dyrektywą 83/189/EWG, w przypadkach dotyczących zharmonizowanych norm, Komisja poinformuje państwa członkowskie, czy stosowne normy lub aprobaty powinny być wycofane z publikacji, określonych w art. 7 ust. 3. Sąd Pierwszej Instancji oddalił skargę, ponieważ skarżący nie wykazał, iż akt dotyczył go indywidualnie. Trybunał uznał częściowo za niedopuszczalne, a częściowo oddalił odwołanie od postanowienia Sądu postanowieniem z dnia 16 września 2005 r. (C-342/04 P Schmoltdt i in. przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowanym w Zbiorze).

charakter wiążący dotyczy wszystkich organów państwa będącego adresatem, w tym jego sądów. Wynika stąd, że w związku z pierwszeństwem prawa wspólnotowego [...] sądy krajowe powinny powstrzymać się od stosowania wszelkich przepisów wewnętrznych, a w szczególności — jak to ma miejsce w niniejszej sprawie — przepisów dotyczących nieuczciwej konkurencji i sprzedaży promiowej, których wykonanie mogłoby przeszkodzić wykonaniu decyzji wspólnotowej”<sup>54</sup>.

62. Decyzje kierowane do wszystkich państw członkowskich są pod pewnymi warunkami bezpośrednio skuteczne, co oznacza, że osoby trzecie również mogą się na nie powoływać<sup>55</sup>.

54 — Wyrok z dnia 21 maja 1987 r. w sprawie 249/85 Albako, Rec. str. 2345, pkt 17. W sprawie tej Trybunał orzekł w sporze między producentem margaryny a niemiecką instytucją ds. interwencji rolnych dotyczącym działania podjętego przez organ niemiecki na podstawie decyzji Komisji w sprawie sprzedaży masła.

55 — G. Schmidt [w:] von der Groeben/Schwarze, Artykuł 249 WE, pkt 46. Doktryna sygnalizuje jednak, że aby decyzje kierowane do państw członkowskich były bezpośrednio skuteczne, należy zbadać również charakter, kontekst i treść danej decyzji, ponieważ powinna ona mieć wywoływać bezpośrednie skutki in stosunkach prawnych między jej adresatami i osobami trzecimi (K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, str. 781). Część niemieckiej doktryny ocenia nawet, że decyzje kierowane do państw członkowskich mają bezpośrednią skuteczność w takich samych warunkach (die gleichen Voraussetzungen), co dyrektywy. (H.J. Schütz, T. Bruha, D. König, *Casebook Europarecht*, str. 167). Nie mogą jednak zaakceptować wyrażenia „w takich samych warunkach”, zwłaszcza analizując wyroki z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti, Rec. str. 1629; z dnia 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker, Rec. str. 53, oraz z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 190/87 Oberkreisdirektor des Kreises Borken, Rec. str. 4689. Z wyroków tych wynika, że skuteczność dyrektywy, jeśli zostanie ona prawidłowo transponowana do prawa krajowego, dotyczy jednostki za pośrednictwem środków wykonawczych przyjętych przez państwo członkowskie. Problem występuje tylko wtedy, gdy państwo członkowskie nie dokonało prawidłowej transpozycji dyrektywy, w szczególności jeśli przepisy dyrektywy nie zostały wykonane mimo upływu terminu bądź jeśli powodują one powstanie praw jednostek względem państw. W takim przypadku prawo stron do powoływania się — w stosunkach z państwem członkowskim, które nie dokonało transpozycji bądź które nie zapewniło prawidłowej transpozycji dyrektywy — na bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny przepis dyrektywy, ma swoją podstawę w art. 249 akapit trzeci WE i w art. 10 WE.

63. Orzecznictwo rozwinęło od początku lat 70. koncepcję, że „byłoby niezgodne ze skutkiem wiążącym przewidzianym dla decyzji na mocy art. 189<sup>56</sup>, gdyby wykluczyć co do zasady możliwość powoływania się przez jednostki na nałożony przez nią obowiązek; w szczególności w przypadkach, w których władze wspólnotowe zobowiązałyby państwa członkowskie w drodze decyzji do określonego zachowania, pełna skuteczność (effet utile) takiego aktu byłaby osłabiona, gdyby jednostki nie mogły się powołać na ten akt przed sądem, a sądy krajowe nie mogłyby go brać pod uwagę jako elementu prawa wspólnotowego; o ile skutki decyzji mogą nie być identyczne ze skutkami przepisu rozporządzenia, o tyle różnica ta nie wyklucza, aby ewentualnie końcowy rezultat — polegający na prawie jednostek do powoływania się na niego przed sądem — był taki sam, jak rezultat bezpośrednio stosowanego przepisu rozporządzenia”<sup>57</sup>.

64. Aby decyzja kierowana do wszystkich państw członkowskich była bezpośrednio stosowana, obowiązek ciążyący na państwach członkowskich i wynikający z tej decyzji powinien być „bezwartunkowy i wystarczająco jasny i precyzyjny tak, by mógł wywoływać skutki bezpośrednio w sferze stosunków prawnych między państwami członkowskimi a podlegającymi ich kompe-

tencji podmiotami prawa”<sup>58</sup>. „Okoliczność, że decyzja umożliwiła państwu członkowskim będącym jej adresatami dokonanie odstępstwa od jasnych i precyzyjnych przepisów tej decyzji, sama w sobie nie pozbawia tych przepisów bezpośredniej skuteczności. W szczególności przepisy te mogą być bezpośrednio skuteczne, jeśli skorzystanie z przyznanego w ten sposób odstępstwa podlega kontroli sądowej”<sup>59</sup>.

65. Zbadawszy ww. orzecznictwo, można stwierdzić, że dotyczy ono, w kontekście decyzji, wyłącznie wertykalnej bezpośredniej skuteczności działającej w górę, to znaczy prawa jednostki do powołania się względem państwa członkowskiego na decyzję skierowaną do państwa członkowskiego lub państw członkowskich. W niniejszej sprawie nie kwestionowano tego, że w sporze z włoskimi władzami publicznymi, to znaczy państwem włoskim, który dotyczyłby przestrzegania zasadniczych wymagań dla drzwi, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, spółka Carp mogłaby powołać się na przepisy decyzji 1999/93. Jest to jednak

56 — Obecnie art. 249 WE.

57 — Wyrok z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Grad, Rec. str. 825, pkt 5; z dnia 21 października 1970 r. w sprawie 20/70 Lesage, Rec. str. 861, pkt 5 oraz z dnia 21 października 1970 r. w sprawie 23/70 Haselhorst, Rec. str. 881, pkt 5.

58 — Wyrok w sprawie Grad, ww. w przypisie 57, pkt 9. Trybunał orzekł w tej sprawie, że decyzja Rady z dnia 13 maja 1965 r. zakazująca państwom członkowskim jednoczesnego stosowania wspólnego systemu opodatkowania obrotu oraz szczególnych systemów opodatkowania pobieranego zamiast podatku obrotowego może wywoływać bezpośrednie skutki w stosunkach między państwami członkowskimi, do których decyzja jest adresowana, a jednostkami oraz może skutkować prawem tych ostatnich do powoływania się na nią przed sądami krajowymi.

59 — Wyrok z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt, Rec. str. I-5567, pkt 15. W tej sprawie dotyczącej poziomu opłat nakładanych w związku z inspekcją i kontrolą sanitarną świeżego mięsa na podstawie dyrektywy 85/73/EWG, Trybunał odwołał się do wyroku z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Van Duyn, Rec. str. 1337, w której Trybunał orzekł również w przedmiocie bezpośredniej, horyzontalnej skuteczności dyrektyw działającej w górę.

kwestią sporną w przedmiotowej sprawie, czyli w sporze cywilnym między jednostkami. Chodzi zatem o kwestię horyzontalnej bezpośredniej skuteczności decyzji 1999/93, która jest kierowana do wszystkich państw członkowskich.

lub obowiązków dla jednostek nie może jako taki być stosowany w ramach sporu zawiśłego wyłącznie pomiędzy jednostkami”<sup>63</sup>. W doktrynie twierdzi się zatem, że orzecznictwo zakazuje jednostce powoływania się w stosunkach z inną jednostką na przepisy dyrektywy, nawet jeśli spełnia ona przesłanki bezpośredniej skuteczności<sup>64</sup>.

66. Doktryna stoi na stanowisku, że decyzje, które są kierowane do wszystkich państw członkowskich, nie mają horyzontalnej bezpośredniej skuteczności<sup>60</sup>. W doktrynie do wniosku takiego dochodzi się, stwierdzając, że orzecznictwo dotyczące horyzontalnej bezpośredniej skuteczności dyrektywy stosuje się również „w znacznej mierze” do decyzji kierowanych do wszystkich państw członkowskich<sup>61</sup>. Orzecznictwo dotyczące horyzontalnej bezpośredniej skuteczności dyrektywy tradycyjnie broni punktu widzenia, że „dyrektywa sama w sobie nie może tworzyć zobowiązań po stronie jednostki, zatem nie można się wobec niej powołać na dyrektywę jako taką”<sup>62</sup>. W konsekwencji „nawet jasny, precyzyjny i bezwarunkowy przepis dyrektywy mający na celu tworzenie praw

67. W bardziej współczesnym orzecznictwie Trybunał w ww. wyroku w sprawie Mangold<sup>65</sup> zastosował dyrektywę w stosunkach horyzontalnych między dwiema jednostkami. Jest to w istocie pierwsza sprawa, w której Trybunał orzekł w przedmiocie dyskryminacji ze względu na wiek. Sądzę, że dla oceny niniejszej sprawy niezbędne jest przeanalizowanie przede wszystkim pkt 74 i 75 wyroku w sprawie Mangold. W sprawie tej Trybunał orzekł w pkt 2 sentencji, że: „Prawo wspólnotowe, a w szczególności art. 6 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78 WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

60 — J.L. Sauron, *L'application du droit de l'Union européenne en France*, str. 39 i 40.

61 — J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, str. 575. Autor wskazuje na poparcie tezy, że orzecznictwo rozwinięte w odniesieniu do bezpośredniej skuteczności dyrektyw stosuje się również w znacznym stopniu do decyzji, wyroki w sprawie Grad (ww. w przypisie 57) i w sprawie Hansa Fleisch (ww. w przypisie 59).

62 — Wyrok z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall, Rec. str. 723, pkt 48; z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Faccini Dori, Rec. str. I-3325, pkt 20; z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-192/94 El Corte Inglés, Rec. str. I-1281, pkt 15, oraz z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-355/96 Silhouette International Schmied, Rec. str. I-4799, pkt 36. Orzecznictwo to złagodziło brak bezpośredniej, horyzontalnej skuteczności w ten sposób, że sąd krajowy powinien — w ramach stosowania prawa krajowego, niezależnie od tego, czy ma stosować przepisy wcześniejsze, czy późniejsze od dyrektywy — dokonać ich wykładni, na ile to tylko możliwe w świetle litery i celów dyrektywy, by osiągnąć założony w niej rezultat i zastosować się w ten sposób do art. 249 WE.

63 — Wyrok z dnia 5 października 2004 r. w sprawach od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i in., Zb.Orz. str. I-8835, pkt 109.

64 — G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, wydanie 9, Paryż 2006, str. 279. Autorzy widzą w tym ograniczenie możliwości zagwarantowania praw jednostek.

65 — Wyrok z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. str. I-9981. Stan faktyczny tej sprawy można by streścić następująco: w 2003 r. Werner Mangold zawarł w wieku 56 lat, na podstawie przepisów niemieckich, umowę o pracę na czas określony. Owe przepisy niemieckie zezwalały pod pewnymi warunkami na zawieranie umów na czas określony z pracownikami powyżej 52 roku życia. Oceniając, że ograniczenia umowy są niezgodne z prawem, ponieważ przepisy regulujące zawieranie umów o pracę na czas określony dyskryminują starszych pracowników i są zatem sprzeczne z dyrektywą 2000/78, W. Mangold wniósł skargę do Arbeitsgericht (sądu pracy) w Monachium i twierdził w ramach postępowania, że klauzula ograniczająca czas trwania stosunku pracy w jego umowie jest nieważna, gdyż narusza ona prawo wspólnotowe, choć jest zgodna z prawem niemieckim.

[zwanej dalej »dyrektywą 2000/78«]<sup>66</sup>, należy interpretować w ten sposób, że stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu [...], które bez ograniczeń zezwala na zawieranie umów o pracę na czas określony z pracownikami w wieku powyżej 52 lat, chyba że występuje ścisły związek z wcześniejszą umową o pracę na czas nieokreślony z tym samym pracodawcą. Na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zagwarantowania pełnej skuteczności ogólnej zasady niedyskryminacji ze względu na wiek poprzez niestosowanie wszelkich przepisów prawa krajowego, które są z nią sprzeczne również wtedy, gdy termin na dokonanie transpozycji tej dyrektywy jeszcze nie upłynął»<sup>67</sup>. Biorąc pod uwagę, że w sprawie Mangold spór przed sądem krajowym dotyczył zgodności z prawem klauzuli umownej ograniczającej czas trwania umowy o pracę, należy rozumieć punkt drugi sentencji wyroku w ten sposób, że sąd krajowy w postępowaniu przed nim zawisłym w przedmiocie sporu między dwiema jednostkami, pracownikiem i pracodawcą, nie powinien stosować przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym.

68. Trybunał doszedł do tego wniosku, stwierdzając w uzasadnieniu, że »dyrektywa 2000/78 nie stanowi sama w sobie źródła zasady równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy. Zgodnie z brzmieniem jej art. 1 ma ona na celu wyłącznie »wyznaczenie ogólnych ram dla walki z dyskryminacją ze względu na religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną«, a sama zasada zakazująca

tych form dyskryminacji ma swoje źródło, jak wynika z motywów pierwszego i czwartego tej dyrektywy, w różnych instrumentach międzynarodowych i we wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich»<sup>68</sup>.

69. »W ten sposób zasada niedyskryminacji ze względu na wiek powinna zostać uznana za zasadę ogólną prawa wspólnotowego»<sup>69</sup>. Wyrok w sprawie Mangold można porównać do rozwiązań znanych przede wszystkim w niemieckim prawie konstytucyjnym w odniesieniu do teorii pośredniej skuteczności praw podstawowych względem osób trzecich (*mittelbare Drittwirkung der Grundrechte*). Zgodnie z doktryną niemiecką klauzula umowna w umowie o pracę sekretarki, zgodnie z którą umowa jest zawarta pod rozwiązującym warunkiem zawarcia małżeństwa, jest nieważna<sup>70</sup>. Nieważność takiej klauzuli umownej uzasadniona jest tym, że postanowienie umowne narusza istotę zasady<sup>71</sup> wynikającej z art. 6 ust. 1 Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej, zwanej dalej »GG») <sup>72</sup>. Przepis art. 6 GG ma zastosowanie

66 — Dz.U. L 303, str. 16.

67 — Wyrok w sprawie Mangold, ww. w przypisie 65, sentencja.

68 — Wyrok w sprawie Mangold, ww. w przypisie 65, pkt 74. Można się w tej kwestii zastanawiać, dlaczego Trybunał mówi najpierw o różnych instrumentach międzynarodowych i tradycjach konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, a dopiero potem o zasadzie ogólnej prawa wspólnotowego.

69 — Wyrok w sprawie Mangold, ww. w przypisie 65, pkt 75.

70 — G. Mannsen, Staatsrecht II: Grundrechte, wydanie 4, Monachium 2005, str. 31 i 32. Autor podkreśla, że w prawie konstytucyjnym prawa podstawowe chronią jednostkę przed szkodami wyrządzanymi przez państwo, a nie w stosunkach z innymi jednostkami. W dziedzinie prawa prywatnego ustawodawca powinien jednak bezpośrednio przestrzegać praw podstawowych.

71 — P. Badura, Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes, wydanie 3, Monachium 2003, str. 107.

72 — Artykuł 6 ust. 1 Grundgesetz (ustawy zasadniczej): Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung (małżeństwo i rodzina podlegają szczególnej ochronie o charakterze porządku publicznego).

jako wytyczna przy zastosowaniu klauzul generalnych. Paragraf 138 ust. 1 Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego (zwanego dalej „BGB”) zawiera klauzulę generalną dotyczącą aktów contra bonos mores<sup>73</sup>. Sąd krajowy powinien uwzględnić podjętą przez państwo fundamentalną decyzję o roztoczeniu ochrony nad małżeństwem i rodziną. Powinien on interpretować przepisy o ważności umów w świetle praw podstawowych<sup>74</sup>, a zatem winien stwierdzić nieważność postanowienia umowy o pracę, które narusza ochronę małżeństwa i rodziny, w zakresie w jakim umowa ta nie jest zgodna z porządkiem publicznym i zasadami moralności społecznej.

70. Argumentacja ta zachowuje a similibus ad simile aktualność dla sprawy Mangold. Trybunał pragnął podkreślić sens zakazu dyskryminacji za względu na wiek i uściślić możliwości ochrony prawnej pracowników, którzy zostali poszkodowani z powodu takiej dyskryminacji. Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek jest fundamentalną dla prawa wspólnotowego decyzją o charakterze uniwersalnym i moralnym, mimo że został wpisany do dyrektywy, która co do zasady nie ma horyzontalnej skuteczności bezpośredniej. Zgodnie z art. 10 WE państwa członkowskie powinny uwzględnić to wartościowanie. Organy państw członkowskich oraz organy władz publicznych tych państw, orzekając w stosunkach między jednostkami, powinny uwzględnić również tę fundamentalną ocenę wartości. Takie jest ratio

legis wyroku w sprawie Mangold. Wyrok ten stanowi wskazówkę co do sposobu, w jaki sądy krajowe powinny postępować w sporach dotyczących zarzutu dyskryminacji ze względu na wiek, jeśli prawo krajowe nie uwzględnia jej w taki sposób, jak czyni to prawo wspólnotowe. Nie ma zatem żadnego uzasadnionego powodu, by odejść w innych dziedzinach od utrwalonego orzecznictwa, które nie dopuszcza horyzontalnej bezpośredniej skuteczności przepisów dyrektyw i decyzji kierowanych do wszystkich państw członkowskich.

71. Należy oddzielić kwestię horyzontalnej bezpośredniej skuteczności decyzji 1999/93 od definicji niewykonania bądź nienależytego wykonania umowy. Kwestia, czy dostawa drzwi — które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe, których zgodność nie została zaświadczona w ramach procedury zaświadczenia zgodności systemu nr 1 — oznacza niewykonanie umowy lub co najmniej nienależyte wykonanie umowy z punktu widzenia prawa wspólnotowego, nie jest związana ze stosowaniem systemu zaświadczenia zgodności nr 1 w stosunkach między jednostkami. Z punktu widzenia prawa wspólnotowego wiążące, a zatem obligatoryjne zaświadczenie zgodności wyrobów budowlanych dotyczy wyłącznie stosunków między producentem a państwem członkowskim, a nie między dwiema jednostkami.

73 — Paragraf 138 ust. 1 BGB: Ein Rechtsgeschäft, das gegen die guten Sitten verstößt, ist nichtig (akt prawny, który narusza dobre obyczaje, jest nieważny).

74 — P. Badura: Staatsrecht, systematische Erläuterung des Grundgesetzes, str. 110.

72. Sugeruję, aby Trybunał odpowiedział w związku z tym na drugie z pytań

przedłożonych przez Tribunale Ordinario di Novara w ten sposób, że art. 2 i 3 oraz załączniki II i III do decyzji 1999/93 nie mają bezpośredniej skuteczności horyzontalnej w sporze między jednostkami oraz że przepisy te nie uprawniają jednostki do powoływania się, w ramach sporu między jednostkami, na decyzję 1999/93 w stosunku do innej jednostki.

### C — Trzecie pytanie prejudycjalne

#### 1. Argumenty stron

73. Spółka Carp twierdzi, że decyzja 1999/93 jest niezgodna z prawem i uważa w tym względzie, że wymaganie stosowania systemu zaświadczenia zgodności nr 1 w decyzji 1999/93 nie jest uzasadnione. Decyzja jest w związku z tym sprzeczna z art. 253 WE, jako że nie zawiera absolutnie żadnego uzasadnienia. Decyzja narusza ponadto zasadę proporcjonalności i zasadę wolnej konkurencji.

74. Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, spółka Carp powtarza przede wszystkim, że drzwi wyposażone w dźwignie antypanikowe są w istocie przeznaczone do zagwarantowania, że osoby będą mogły szybko opuścić miejsce, w którym się znajdują. Podkreśla

ona ponadto, że dźwignia zamontowana na drzwiach posiada już oznakowanie CE, gdy producent drzwi ją otrzymuje. Procedura zaświadczenia zgodności w celu uzyskania oznakowania CE powinna zatem być zorganizowana w ten sposób, aby gwarantowała bezpieczeństwo drzwi i aby nie wpływała w sposób nieproporcjonalny na działalność producenta. System zaświadczenia zgodności nr 1, w którym bierze udział jednostka certyfikująca, nie jest ani odpowiedni, ani niezbędny dla zagwarantowania bezpieczeństwa drzwi bezpieczeństwa wyposażonych w dźwignie antypanikowe, bowiem takie samo bezpieczeństwo można zagwarantować poprzez inne systemy zaświadczenia zgodności, przewidziane w dyrektywie 89/106, które są mniej uciążliwe dla producenta, a które również gwarantują, że wytworzony wyrób odpowiada specyfikacjom technicznym.

75. Zdaniem spółki Carp decyzja 1999/93 narusza również zasadę wolnej konkurencji, o której mowa w art. 2 WE i art. 98 WE, ponieważ tworzy korzyści dla osób, które zmieniają i ograniczają konkurencję na rynku. Rzemieślnicy i mali producenci nie mają wystarczających środków, aby stosować system zaświadczenia zgodności nr 1 na potrzeby produkcji drzwi i z tego powodu zaprzestaną ich produkcji. Z drugiej strony korzyść odniosą średnie i duże przedsiębiorstwa, które dysponują już od dawna certyfikatem ISO 9000 spełniającym wymogi systemu zaświadczenia zgodności nr 1.

76. Jeśli chodzi o pytanie trzecie, spółka Ecorad nie zajęła stanowiska i pozostawiła odpowiedź uznaniu Trybunału.

77. Komisja i rząd austriacki oceniają, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

przedstawione mu pytania udzielić odpowiedzi w sposób użyteczny”<sup>77</sup>.

## 2. Ocena rzecznika generalnego

78. Należy zasygnalizować na wstępie, że „jedynie do sądu krajowego, przed którym zawiśł spór i który ma wydać w nim orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności uzyskania orzeczenia w trybie prejudycjalnym celem wydania przez niego orzeczenia, jak i adekwatności pytań skierowanych przezeń do Trybunału”<sup>75</sup>. Mając na względzie, że przedłożone pytania prejudycjalne dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia<sup>76</sup>.

79. W świetle utrwalonego orzecznictwa „odmowa udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne postawione przez sąd krajowy jest możliwa jedynie wtedy, gdy objęta wnioskiem wykładnia prawa wspólnotowego w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem ma charakter hipotetyczny lub gdy Trybunał nie posiada wystarczającej wiedzy na temat okoliczności faktycznych i prawnych, aby na

80. W niniejszej sprawie odpowiedź Trybunału na pytanie trzecie nie wydaje się być użyteczna dla postępowania przed sądem krajowym.

81. W ramach postępowania przed sądem krajowym sąd ten zwrócił się z trzema pytaniami. Pytanie drugie i trzecie są ze sobą powiązane. Pytanie trzecie, które dotyczy ważności decyzji 1999/93, jest warunkowane konkretną odpowiedzią udzieloną na pytanie drugie. Dla postępowania przed sądem krajowym odpowiedź na pytanie trzecie, które dotyczy ważności decyzji 1999/93, miałyby sens tylko wtedy, gdyby odpowiedź na pytanie drugie brzmiała, iż decyzja 1999/93 ma bezpośrednią skuteczność horyzontalną, co oznacza, że jest wiążąca dla jednostek w sporach między nimi. Ponieważ jednak decyzja 1999/93 nie ma bezpośredniej skuteczności horyzontalnej, nie ma ona zastosowania w postępowaniu ani w stosunkach między jednostkami, a zatem kwestia ważności tej decyzji jest bezprzedmiotowa dla orzeczenia w postępowaniu przed sądem krajowym.

82. Proponuję zatem, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie przedstawione mu przez Tribunale Ordinario di Novara, że nie ma potrzeby badania ważności decyzji 1999/93.

75 — Wyrok z dnia 9 marca 2000 r. w sprawie C-437/97 EKW i Wein & Co., Rec. str. I-1157, pkt 52, oraz z dnia 4 grudnia 2003 r. w sprawie C-448/01 EVN i Wienstrom, Rec. str. I-14527, pkt 74.

76 — Wyrok z dnia 28 września 2006 r. w sprawie C-150/05 van Straaten, Zb.Orz. str. I-9327, pkt 33.

77 — Wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie C-13/05 Chacón Navas, Zb.Orz. str. I-6467, pkt 35, oraz ww. w przypisie 76, w sprawie van Straaten, pkt 34.

**V — Wnioski**

83. Zważywszy na powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał odpowiedział w następujący sposób na pytania przedstawione mu przez Tribunale Ordinario di Novara:

- 1) Artykuły 2 i 3 oraz załączniki II i III do decyzji Komisji 1999/93/WE z dnia 25 stycznia 1999 r. w sprawie procedury zaświadczenia zgodności wyrobów budowlanych zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy Rady 89/106/EWG w zakresie drzwi, okien, okiennic, żaluzji, bram i powiązanych z nimi okuć budowlanych należy interpretować w ten sposób, że drzwi zewnętrzne, które można wyposażyć w dźwignie antypanikowe i których zgodność nie została zaświadczona zgodnie z systemem zaświadczenia zgodności nr 1, nie mogą być wprowadzane do obrotu.
- 2) Artykuły 2 i 3 oraz załączniki II i III decyzji Komisji 1999/93/WE nie mają bezpośredniej skuteczności horyzontalnej w sporach między jednostkami; nie uprawniają one jednostki w ramach sporu między jednostkami do powoływania się na tę decyzję w stosunku do innej jednostki.
- 3) Nie ma potrzeby orzekania o ważności decyzji Komisji 1999/93/WE.