

Rozdział I. Dyrektywa 2009/54/WE jako podstawowe źródło prawa UE w dziedzinie naturalnych wód mineralnych i wód źródlanych

§ 1. Uwagi wstępne

Unia Europejska, będąca następcą prawnym Wspólnoty Europejskiej jest określana jako „wspólnota prawa”¹. Wspólnota ta oznacza, że prawo UE i prawo krajowe państw członkowskich nie tworzą dwóch odrębnych porządków prawnych, które miałyby wypełniać przestrzeń prawną każdego z państw członkowskich. Stanowią „porządek jeden tyle, że multicentryczny, kompetencyjnie dzielony *quad usum*”². Tym samym z punktu widzenia państwa członkowskiego, akcesja do UE powoduje, że system prawa unijnego staje się systemem „własnym” przystępującego. Na terytorium wszystkich państw-członków UE istnieje więc własny porządek, „obejmujący system prawa narodowego oraz całe *acquis communautaire*”³.

Problematyka naturalnych wód butelkowanych, do których należą naturalne wody mineralne i wody źródlane (z pewnym wyjątkiem dotyczącym wód stołowych), stanowi część unijnego *acquis*. W szczególności w dziedzinie nazewnictwa i klasyfikacji naturalnych wód butelkowanych obowiązują przepisy prawa pochodnego UE. Zasadność ich wydania wyjaśnił rzecznik generalny N. Jääskinen w opinii w sprawie *Hotel Sava Rogaška*⁴. Zgodnie z jego stanowiskiem konieczność ujęcia przedmiotowej dziedziny w ramy prawne, na szczęblu UE, wynika przede wszystkim z rozwoju rynku wód butelkowanych, jaki doko-

¹ Sformułowanie tego określenia przypisuje się niemieckiemu politykowi W. Hallsteinowi, który jako pierwszy pełnił funkcję przewodniczącego Komisji Europejskiej; zob. W. Hallstein, *Die Europäische Gemeinschaft*, s. 31 i n.

² Zob. E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa, s. 1137.

³ *Ibidem*, s. 1136. W związku z tym, że UE stała się następcą prawnym WE, termin *acquis communautaire* należy zastąpić określeniem *l'acquis de l'Union européenne*, które oznacza dorobek prawny UE.

⁴ Zob. opinię rzecznika generalnego N. Jääskinen z 14.4.2015 r. w sprawie C-207/14, *Hotel Sava Rogaška, gostinstvo, turizem in storitve, d.o.o. v. Republika Slovenija*, ECLI:EU:C:2015:220, pkt 23.

nał się w ostatnim czasie. Należy przy tym zwrócić uwagę, że obecnie „problematyka wody pitnej, a w szczególności wody butelkowanej, stanowi przedmiot regulacji unijnych z wielu różnych obszarów prawa”⁵. Wszystkie te regulacje stanowią część krajowego porządku prawnego państw członkowskich.

Tymczasem w sytuacji, w której daną materię regulują przepisy rozproszone w kilku aktach prawnych należących do różnych obszarów prawa, mogą pojawić się problemy natury kolizyjnoprawnej. Jak zauważa E. Łętowska, „„sytuacje kolizyjne» w szerokim znaczeniu pojawiają się w prawie powszechnie. W gruncie rzeczy poszukiwanie instrumentów służących eliminacji kolizji (czy to przez zabiegi interpretacyjne, czy przez wykorzystanie innych instytucji, reguł czy konstrukcji) stanowi istotę codziennej pracy prawnika”. To spostrzeżenie wywołuje refleksję, że „wiedzieć albo mieć niezawodne źródło wiedzy o tym, jakie «przepisy» należy zastosować do analizowanej sytuacji i jakie to pociągnie następstwa, jest niedoścignionym marzeniem prawnika. Jak jednak wybrać właściwy komplet przepisów do danego wypadku spośród wielości *prima facie* pozornie przy najmniej dających się zastosować?”⁶

Powyższe pytanie nabiera szczególnego znaczenia w dziedzinie oznaczeń naturalnych wód pochodzenia podziemnego. W szczególności w omawianym obszarze występuje zjawisko, które można określić jako swoisty nadmiar przepisów prawa. Profuzja legislacji powoduje, że ta sama kwestia (np. odnośnie do elementów obligatoryjnych i fakultatywnych oznakowania, zakazu wprowadzania w błąd itd.) może podlegać regulacji odmiennych aktów prawa unijnego i krajowego. W rezultacie w danym stanie faktycznym można poszukiwać różnego rodzaju podstaw ochrony prawnej, ponieważ dochodzi do zbiegu norm, które w swoich hipotezach łączą różne w swej treści dyspozycje⁷. Problematyka tej kumulacji nie została *expressis verbis* systemowo uregulowana ani w prawodawstwie unijnym, ani krajowym. Istnieje zatem potrzeba konwergencji, postrzeganej jako mechanizm porządkujący strukturę, funkcjonowanie, w tym współlistnienie norm prawa UE i prawa krajowego w dziedzinie oznaczeń naturalnych wód mineralnych, wód źródłanych i wód stołowych.

W powyższym kontekście sformułowana *prima facie* teza, że co do zasady jest dopuszczalna kumulacja różnych norm prawnych, na które wskazują reguły

⁵ W polskiej wersji językowej opinii rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie *Hotel Sava Rogaška* zwrot „the issue of (...) of bottled water in particular, involves legislation from a variety of different fields” został błędnie przetłumaczony jako „problematyka (...) wody butelkowanej w szczególności, charakteryzuje się horyzontalnymi przepisami”. W wypowiedzi rzecznika generalnego w ogóle nie ma mowy o „horyzontalnych przepisach”, lecz o przepisach dotyczących różnych dziedzin (obszarów), które *nota bene* nie mają zasadniczo horyzontalnego charakteru; zob. opinię rzecznika generalnego N. Jääskinena z 14.4.2015 r. w sprawie C-207/14, *Hotel Sava Rogaška*, ECLI:EU:C:2015:220, pkt 23.

⁶ Zob. E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa, s. 1127.

⁷ Por. S. Grzybowski, w: *System Prawa Cywilnego*, s. 126.

walidacyjne, stanowiłaby wniosek nazbyt ogólny. Możliwość czerpania z wielowarstwowej ochrony wymaga bowiem głębszej analizy prawnej. W szczególności prawidłowe spojrzenie na interakcję pomiędzy obszarem prawodawstwa normującego w sposób szczególnie problematykę naturalnych wód mineralnych, wód źródłanych i wód stołowych (różniących się od wód leczniczych i zwykłych wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi) a ogólnymi regulacjami prawa żywnościowego dotyczącymi etykietowania środków spożywczych i przepisami prawa nieuczciwej konkurencji, zwłaszcza w zakresie oznaczeń geograficznych, wymaga łącznego uwzględnienia założeń i celów, które leżą u podstaw istnienia i funkcjonowania każdego z tych obszarów prawa.

W omawianej dziedzinie ma to niebagatelne znaczenie z punktu widzenia zarówno działań legislacyjnych państw członkowskich, jak również funkcji orzeczniczych krajowych organów odpowiedzialnych za stosowanie prawa w tych państwach⁸. Państwa członkowskie, jako strony traktatów – TFUE i TUE – są bowiem współodpowiedzialne za realizację zadań UE wynikających przede wszystkim z tworzonego przez nią prawa⁹. Porządek prawa unijnego cechuje jedność norm, ich jednolita wykładnia (interpretacja) i stosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Jedność norm tworzących prawo UE oznacza, że wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu adresatami tych norm, wszystkie mają co do zasady takie same prawa i obowiązki; wszystkie też państwa członkowskie ponoszą taką samą odpowiedzialność za realizację prawa unijnego¹⁰. Szczególnym wyrazem tej odpowiedzialności jest realizacja celów UE, która przejawia się w obowiązkach krajowych sądów i organów administracyjnych odpowiedzialnych za stosowanie prawa¹¹. Organy te są bowiem zobowiązane wykonywać swoje obowiązki z poszanowaniem szeroko rozumianej zasady efektywności¹², zasady pierwszeństwa prawa unijnego oraz prounijnej wykładni¹³.

W związku z tym, że w obecnym stanie prawnym problematyka oznaczeń naturalnych wód mineralnych, wód źródłanych i wód stołowych jest głęboko osadzona w prawie UE, punkt wyjścia rozważań w omawianym zakresie stanowią regulacje tego prawa. Kluczowe znaczenie ma tu dyrektywa 2009/54/WE, która wyznacza podstawowe ramy prawne ochrony oznaczeń naturalnych wód butelkowanych.

⁸ W kwestii jednolitego stosowania prawa UE oraz roli TSUE, jako organu sądowego stojącego na straży jednolitości stosowania norm unijnych, zob. zamiast wielu *D. Lasok*, *Law and Institutions*, s. 150–151.

⁹ Por. *S. Wernicke*, *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, s. 107 i n.

¹⁰ Zob. *S. Dudzik*, *Mechanizm wzmocnionej współpracy*, s. 16.

¹¹ W kwestii szczególnej roli państw członkowskich w zakresie stosowania prawa unijnego zob. zamiast wielu *M. Dougan*, *National Remedies*, s. 248 i n.

¹² Por. post. SN z 27.6.2008 r., III CZP 25/08, OSNC 2009, Nr 9, poz. 127.

¹³ Zob. *M. Szpunar*, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego*, s. 19.

§ 2. Uchwalenie dyrektywy 2009/54/WE

W prawie UE sposób regulacji problematyki wytwarzania, dystrybuowania i etykietowania naturalnych wód butelkowanych pochodzenia podziemnego przeszedł znamioną ewolucję. W początkowym okresie funkcjonowania wspólnego rynku EWG regulacja wspólnotowa odnosząca się do wód butelkowanych jako środków spożywczych była realizowana wyłącznie za pomocą harmonizacji negatywnej. Stanowiły ją traktatowe zakazy statuujące swobody rynku wewnętrznego, a przede wszystkim, funkcjonujący w ramach swobody przepływu towarów, zakaz stosowania środków o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych¹⁴. Następstwem takiej harmonizacji było eliminowanie z porządku prawnego państw członkowskich norm prawnych dotyczących przedmiotowej problematyki, które w sposób nieuzasadniony ograniczały handel wewnątrz-wspólnotowy¹⁵.

Pogłębiająca się integracja gospodarcza państw członkowskich EWG coraz silniej aktualizowała potrzebę usuwania istniejących przeszkód w handlu pomiędzy państwami członkowskimi poprzez ujednolicenie przepisów krajowych państw członkowskich. Harmonizacja negatywna jedynie częściowo była w stanie zrealizować ten cel. Pomimo wprowadzenia harmonizacji negatywnej nadal istniejące bariery w swobodnym przepływie towarów pomiędzy państwami członkowskimi utrudniały sprawne funkcjonowanie i rozwój wspólnego rynku. W celu zniesienia omawianych przeszkód i zapewnienia „handlu bez granic” Wspólnota (dzisiejsza Unia Europejska) zaczęła uchylać w formie harmonizacji pozytywnej tzw. recepturowe prawodawstwo. Miało ono charakter wertykalny i wprowadzało jednolite (wspólnotowe) zasady produkcji i wymogi jakościowe dla poszczególnych rodzajów produktów żywnościowych, takich jak czekolada czy miód¹⁶.

Osiągnięcie harmonizacji pozytywnej w zakresie wprowadzania do obrotu i znakowania wód butelkowanych okazało się dłuższym i bardziej złożonym procesem. Zasadniczo przeszkody wprowadzenia unijnych regulacji we wskazanej dziedzinie wynikały z rozbieżności stanowisk poszczególnych państw członkowskich co do klasyfikacji wód, ich charakteru oraz zasad wprowadzania do obrotu. W szczególności duże kontrowersje towarzyszyły wprowadzeniu jednolitej wspólnotowej definicji „naturalnej wody mineralnej”. W konsekwencji, jak za-

¹⁴ M. Szpunar, *Promocja towarów*, s. 16; P. Oliver, M. Jarvis, *Free movement of goods*, s. 497.

¹⁵ Por. J. Dudzik, *Oznakowanie i reklama żywności*, s. 11.

¹⁶ Zob. zamiast wielu R. O'Rourke, *European Food Law*, s. 102 i n.; B. Jeżyńska, A. Oleszko, *Prawo rolne*, s. 315.

uważył rzecznik generalny N. Jääskinen w opinii w sprawie *Hotel Sava Rogaška*¹⁷, pomimo że w dziedzinie produktów spożywczych i napojów udało się sformułować wspólne regulacje już pod koniec lat 50. ubiegłego wieku, to pierwsza dyrektywa mająca na celu harmonizację wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych została opublikowana dopiero w 1980 r. Na szczeblu międzynarodowym podobne problemy istniały w związku z przyjęciem Kodeksu Żywnościowego (*Codex Alimentarius*)¹⁸.

Problemy związane z wprowadzeniem wspólnotowych przepisów w zakresie naturalnych wód pochodzenia podziemnego wynikały z rozbieżnych stanowisk państw członkowskich dotyczących zarówno samej definicji „naturalnych wód mineralnych” i „wód źródłanych”, jak również klasyfikacji tych wód oraz zasad, na jakich mają być wprowadzane do obrotu.

Na początku lat 80. ubiegłego wieku w ramach zapoczątkowanego już wcześniej procesu harmonizacji prawa żywnościowego, Wspólnota wydała pionowe (wertikalne, sektorowe) dyrektywy odnoszące się do poszczególnych produktów żywnościowych. Formę pionowej harmonizacji przybrała też dyrektywa Rady 80/777/EWG z 15.7.1980 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw państw członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych. Stała się ona pierwszym unijnym (wtedy jeszcze wspólnotowym) aktem prawnym w dziedzinie naturalnych wód mineralnych. Jej rozwiązania prawne zasadniczo zostały przyjęte na podstawie łańciskiego modelu klasyfikacji i ochrony prawnej naturalnych wód podziemnych stanowiących surowiec do rozlewnictwa.

Dyrektywa 80/777/EWG została uchylona na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/54/WE z 18.6.2009 r. w sprawie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych. Prawodawca unijny uzasadnił, w motywie 1 preambuły dyrektywy 2009/54/WE, że zasadniczym powodem uchylecia dyrektywy 80/777/EWG i zastąpienia jej obecnie obowiązującą dyrektywą 2009/54/WE było „zapewnienie jasności” unijnych regulacji prawnych dotyczących naturalnych wód mineralnych. Dyrektywa 80/777/EWG była bowiem wielokrotnie zmieniana przez akty nowelizujące, wyszczególnione w za-

¹⁷ Zob. opinię rzecznika generalnego N. Jääskinen z 14.4.2015 r. w sprawie C-207/14, *Hotel Sava Rogaška*, ECLI:EU:C:2015:220, pkt 20.

¹⁸ Kodeks Żywnościowy tworzy jednolity, międzynarodowy zbiór norm żywnościowych, na wszystkie produkty żywnościowe: surowe, półprzetworzone i przetworzone. Kodeks tworzy Komisja Kodeksu Żywnościowego utworzona w 1963 r. przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) i Światową Organizację Zdrowia (WHO). Do zadań Komisji należy, oprócz wprowadzenia norm żywnościowych, opracowanie wytycznych i międzynarodowych zharmonizowanych kodeksów praktyk mających na celu ochronę zdrowia konsumentów i zapewnianie uczciwych praktyk w obrocie żywnością; zob. <http://www2.mz.gov.pl/wwwmz/index?mr=q101&ms=&ml=pl&mi=&mx=0&mt=&my=0&ma=31991> (dostęp: 30.4.2018 r.).

łączniku IV część A dyrektywy 2009/54/WE¹⁹. Zmiany te zasadniczo służyły uwzględnieniu postępu naukowo-technicznego, jaki od 1980 r., czyli od uchwalenia dyrektywy 80/777/EWG, dokonał się w dziedzinie produkcji naturalnych wód butelkowanych. Ponadto miały na celu wprowadzenie regulacji unijnych dotyczących wód źródłanych, ustanowienie wymogu zamieszczania w oznakowaniu naturalnych wód mineralnych obowiązkowej deklaracji o składzie analitycznym, zapewnienie sprawnego funkcjonowania obrotu wodami butelkowanymi na rynku wewnętrznym oraz wdrożenie procedury zapewniającej skoordynowane działania państw członkowskich w sytuacjach nagłych, które mogą przedstawiać ryzyko dla zdrowia publicznego²⁰.

Według legislatora unijnego, pomimo wskazanych nowelizacji przepisów dyrektywy 80/777/EWG, istniały przesłanki wprowadzenia dalszych zmian w europejskim systemie ochrony naturalnych wód mineralnych²¹. Zmiany te należało wprowadzić w postaci nowego, ujednoliconego aktu prawnego, jakim stała się dyrektywa 2009/54/WE²². Warto jednak podkreślić, że pomimo wprowadzenia zmian, ogólne założenia dyrektywy 80/777/EWG, w szczególności dotyczące modelu prawnego ochrony naturalnych wód butelkowanych, pozostały niezmienione.

§ 3. Model harmonizacji przyjętej w dyrektywie 2009/54/WE

Prawodawca unijny, uchwalając najpierw dyrektywę 80/777/EWG, a następnie dyrektywę 2009/54/WE, nie uznał za pożądane uregulować kwestii naturalnych wód mineralnych i wód źródłanych w rozporządzeniu²³. Tym samym

¹⁹ Akty nowelizujące, o których mowa, to: dyrektywa Rady 80/1276/EWG (Dz.Urz. WE L Nr 375, s. 77), dyrektywa Rady 85/7/EWG (Dz.Urz. WE L Nr 2, s. 22), Akt przystąpienia z 1985 r. załącznik I pkt B.1 lit. o (Dz.Urz. WE L Nr 302, s. 214), dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 96/70/WE z 28.10.1996 r. zmieniająca dyrektywę Rady 80/777/EWG w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie wydobywania i wprowadzania do obrotu naturalnych wód mineralnych (Dz.Urz. WE L Nr 299, s. 260) oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1882/2003 dostosowujące 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 (Dz.Urz. WE L Nr 284, s. 1 ze zm.).

²⁰ Por. preambułę dyrektywy 96/70/WE.

²¹ <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1079016&t=f&l=en>.

²² Zob. E. Calka, *Ochrona naturalnych wód mineralnych*, 2018, s. 12.

²³ W prawie UE wybór rodzaju aktu prawa pochodnego jest oparty na czynnikach obiektywnych. Nie zależy od woli instytucji UE, która ten akt wydaje, lecz od upoważnienia zawartego w przepisach traktatu. Prawo pochodne jest bowiem wydawane na podstawie i w granicach prawa pierwotnego, ze

w przedmiotowej kwestii nie został wprowadzony jednolity i wyczerpujący unijny system prawny, który mogłoby zagwarantować ewentualne rozporządzenie²⁴. W odróżnieniu od rozporządzenia, będącego instrumentem ujednolicania prawa, dyrektywa „jedynie” harmonizuje²⁵ krajowe porządki prawne²⁶. Jak podkreślił rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer w opinii w sprawie *Komisja v. Niemcy*, dyrektywa jako akt prawa unijnego jest mniej „precyzyjna [konkretna, ang. *specific*]” od rozporządzenia, ponieważ „rozporządzenia, z definicji mają zasięg ogólny, wiążą w całości i są bezpośrednio stosowane na całym terytorium Unii²⁷, w przeciwieństwie do dyrektyw, których przepisy muszą zostać transponowane przez państwa członkowskie do ich poszczególnych porządków prawnych²⁸”.

Dyrektywa jako źródło prawa nie ma swojego odpowiednika w systemach prawnych państw członkowskich. W przypadku tego rodzaju aktu prawa unijnego proces stanowienia prawa jest dwuetapowy. Pierwszy etap polega na uchwaleniu dyrektywy przez instytucje unijne, a drugi wiąże się z nałożeniem na państwa członkowskie obowiązku jej implementacji (wdrożenia) do krajowego porządku prawnego, w określonym terminie wskazanym w dyrektywie. Proces implementacji dyrektywy w państwach członkowskich każdorazowo składa się z fazy stanowienia (transpozycji)²⁹ oraz stosowania prawa przez organy krajowe. Sam etap

skutkami określonymi w traktacie; por. wyr. TSWE z 5.7.1967 r., 1/67, *Stanislas Ciechelski v. Caisse régionale de sécurité sociale du Centre d'Orléans i directeur régional de la sécurité sociale d'Orléans*, ECLI:EU:C:1967:27, pkt 2. Z zasady kompetencji powierzonych (zasady przyznania), określonej w art. 5 ust. 1 i 2 TUE, wynika, że każdy akt prawnie wiążący UE musi mieć podstawę prawną w szczegółowym przepisie traktatu. Traktaty nie zawierają generalnego upoważnienia instytucji UE do wydawania aktów prawa pochodnego. Szczegółowe przepisy upoważniające zazwyczaj wskazują instytucję UE zobowiązaną do działania, cel, przedmiot i zakres działania oraz jego formę prawną; zob. A. Wróbel, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, art. 288, s. 637,

²⁴ W świetle art. 288 TFUE zarówno dyrektywy, jak i rozporządzenia mają „moc prawnie wiążącą” (ang. *legally binding force*). Oznacza to, że oba rodzaje aktów prawnych UE wiążą prawnie i wywołują skutki prawne; zob. A. Wróbel, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, art. 288, s. 631. W kwestii rozporządzeń jako źródeł prawa UE zob. *ibidem*, s. 643 i n.

²⁵ Harmonizacja stanowi proces powiązania i zbliżania prawodawstw państw członkowskich bez ich pełnej unifikacji. W przeciwieństwie do procesu ustanawiania jednolitych norm prawa UE, harmonizacja jest formą ograniczonej interwencji prawa unijnego wobec praw krajowych; zob. B. Kurcz, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, art. 288, s. 656.

²⁶ Por. R. Skubisz, w: System PrPryw, t. 14A, 2017, rozdz. I, s. 53, Nb 86.

²⁷ Zob. zamiast wielu wyr. TSWE z 10.10.1973 r., 34/73, *Fratelli Variola S.p.A. v Amministrazione italiana della Finanza*, ECLI:EU:C:1973:101, pkt 10, wyr. w tłum. D. Miąsika, w: Skubisz, Orzecznictwo, 2003, poz. 10; wyr. TSWE z 13.10.2005 r., C-379/04, *Richard Dahms GmbH v. Fränkischer Weinbauverband eV*, ECLI:EU:C:2005:609, pkt 13.

²⁸ Zob. opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera z 6.5.2004 r. w sprawie C-463/01, *Komisja v. Niemcy*, ECLI:EU:C:2004:290, pkt 37.

²⁹ W kwestii transpozycji dyrektyw zamiast wielu zob. J. Maśnicki, Metody transpozycji dyrektyw, s. 4 i n.; M. Schweitzer, W. Hummer, W. Obwexer, *Europarecht*, s. 73.

transpozycji dyrektywy, polegający na uzgodnieniu tekstu przepisów krajowych z wzorcem unijnym wskazanym dyrektywie, nie wypełni przesłanek prawidłowej implementacji, jeżeli praktyka stosowania prawa krajowego nie będzie prowadziła do osiągnięcia celów zamierzonych przez dyrektywę³⁰. Dlatego też szersze rozumienie „realizowania” prawa UE (procesu implementacji) obejmuje także etap stosowania (przestrzegania) aktów implementacyjnych przez sądy i inne organy państw członkowskich³¹. W szczególności w związku z implementacją dyrektywy, jej treść powinna „pozostawać dla krajowych organów stosowania prawa wiążącym i nadrzędnym wzorcem interpretacyjnym aktów prawa krajowego, które zostały przyjęte w celu realizacji obowiązku harmonizacyjnego”³².

Etap stosowania prawa ma jednak charakter pochodny względem fazy stanowienia prawa. W szczególności, w celu zapewnienia prawidłowej transpozycji dyrektywy do prawa krajowego, państwa członkowskie są zobowiązane podjąć odpowiednie działania, które zapewnią skuteczność postanowień dyrektywy w krajowym systemie prawnym. Z reguły oznacza to konieczność przyjęcia aktów prawa wewnętrznego, które zapewnią obowiązywanie przepisów dyrektywy³³. Należy zwrócić uwagę, że dyrektywę charakteryzuje cecha tzw. pośredniego obowiązywania. Polega ona tym, że na terytorium państw członkowskich dyrektywa wiąże jedynie co do „rezultatu, który ma być osiągnięty”. Państwa członkowskie, jako bezpośredni adresaci dyrektywy, mają zazwyczaj swobodę w wyborze form i środków realizacji jej celów, z zastrzeżeniem respektowania zasad wypracowanych w orzecznictwie Trybunału³⁴.

Stosownie do sposobu regulacji dyrektywa może „oddziaływać w różnym zakresie, stopniu i w różnych formach na treść przepisów krajowych”³⁵. Ustalenie właściwego stopnia harmonizacji ma istotne znaczenie dla prawidłowego przeprowadzenia procesu implementacji. Pozwala bowiem ocenić zakres materialny norm dyrektywy oraz granicę swobody implementacyjnej państw członkowskich³⁶. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału oceny stopnia harmonizacji

³⁰ Por. E. Łętowska, Bariery naszego myślenia o prawie, s. 45 i n.

³¹ A. Kunkiel-Kryńska, Implementacja dyrektyw, <https://czasopisma.beck.pl>.

³² Zob. M. Kamiński, Bezpośrednie i pośrednie stosowanie, s. 24.

³³ W procesie transpozycji dyrektywy, w ramach działań prawotwórczych państw członkowskich, wyróżnia się: tworzenie nowych przepisów (aktów) prawnych (tzw. obowiązek pozytywny) lub zmianę bądź uchylenie przepisów (aktów) prawa krajowego, sprzecznych z implementowanymi normami dyrektywy (tzw. obowiązek negatywny); por. A. Trubalski, Prawne aspekty implementacji, s. 74 i n.

³⁴ Zob. A. Wróbel, w: Stosowanie prawa Unii Europejskiej, 2005, s. 56 i n.

³⁵ Zob. M. Kamiński, Bezpośrednie i pośrednie stosowanie, s. 24.

³⁶ Pozwala również na ustalenie podziału kompetencji pomiędzy UE i państwami członkowskimi. W szczególności wiąże się to z odpowiedzią na pytanie, czy i w jakim zakresie nastąpiło wyłączenie kompetencji konkurencyjnej (dzielonej) i zastąpienie jej kompetencją wyłączną UE; zob. B. Kurcz, w: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, t. III, art. 288, s. 658.

ustanowionego przez dyrektywę należy dokonać w oparciu o brzmienie, sens i cel dyrektywy³⁷.

Dyrektywa 2009/54/WE realizuje zasadniczo ideę tzw. unijnej harmonizacji bezpośredniej (pozytywnej)³⁸. Ze względu na zakres regulowanej materii stanowi ona przedmiot harmonizacji wertykalnej (ang. *vertical legislation*) (sektorowej)³⁹. Dyrektywa ta w sposób „punktowy” reguluje bowiem ściśle określone dziedziny prawa UE, jaką stanowi sektor naturalnych wód mineralnych i wód źródłanych.

Omawiana dyrektywa stanowi przykład tzw. harmonizacji szczegółowej. Przede wszystkim w zakresie wymagań mikrobiologicznych wód oraz warunków, w których musi być stosowane szczególne nazewnictwo, zwłaszcza w odniesieniu do naturalnych wód mineralnych (zob. motyw 4 preambuły dyrektywy 2009/54/WE), należy uznać, że dyrektywa 2009/54/WE przewiduje całkowitą (zupełną) harmonizację⁴⁰. Harmonizacja ta zakłada pełne, jednolite i wyczerpujące uregulowanie przedmiotowej problematyki. Warto podkreślić, za rzecznikiem generalnym *M. Szpunarem*, że w literaturze przedmiotu niektórzy autorzy uznają całkowitą (maksymalną) harmonizację za synonim harmonizacji pełnej (wyczerpującej). Inni zaś rozróżniają oba rodzaje harmonizacji⁴¹. Z modelem

³⁷ Zob. wyr. TSWE z 25.4.2002 r., C-52/00, *Komisja v. Francja*, ECLI:EU:C:2002:252, pkt 16; por. również wyr. TSWE z 14.7.2005 r., C-192/04, *Lagardère Active Broadcast v. Société pour la perception de la rémunération équitable (SPRE) i Gesellschaft zur Verwertung von Leistungsschutzrechten mBH (GVL)*, ECLI:EU:C:2005:475, pkt 46.

³⁸ Harmonizacja bezpośrednia oznacza działania prawodawcy unijnego, w których podstawowym instrumentem prawnym jest dyrektywa. Zakres konotacyjny pojęcia harmonizacji bezpośredniej pokrywa się z zakresem pojęcia harmonizacji pozytywnej; zob. *A. Kunkiel-Kryńska*, *Metody harmonizacji*, s. 59.

³⁹ W prawie UE wyróżnia się harmonizację wertykalną (sektorową) i harmonizację horyzontalną (międzysektorową). Harmonizacja horyzontalna ma charakter przekrojowy, ponieważ obejmuje nie jeden, lecz więcej sektorów (dziedzin) prawa unijnego.

⁴⁰ Por. analizę stopnia harmonizacji, jakiej dokonał rzecznik generalny *M. Szpunar* w odniesieniu do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE z 11.5.2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25.10.2011 r. w sprawie praw konsumentów (Dz.Urz. UE L Nr 304, s. 64). Rzecznik wskazał, że z preambuły dyrektywy 2005/29/WE wynika, że wprowadza ona harmonizację pełną i całkowitą. Podobnie harmonizację całkowitą przewiduje dyrektywa 2011/83/UE. W konkluzji rzecznik uznał, że „wszystko wydaje się wskazywać na to, że prawodawca Unii ustanowił ten sam stopień harmonizacji przepisów obu dyrektyw będących przedmiotem badania”; zob. obszernie w tej kwestii opinię rzecznika generalnego *M. Szpunara* z 31.5.2018 r. w sprawie C-105/17, *Komisja za zashitita na potrebitelite v. Evelina Kamenova*, ECLI:EU:C:2018:378, pkt 34–38.

⁴¹ „Pełna harmonizacja przepisów krajowych dotyczy przedmiotowego zakresu stosowania dyrektywy, podczas gdy harmonizacja całkowita lub maksymalna odnosi się do marginesu swobody, z którego korzystają państwa członkowskie przy transpozycji dyrektyw do swoich przepisów wewnętrznych”. Według części autorów „każda dyrektywa zakładająca pełną lub wyczerpującą harmonizację

harmonizacji całkowitej wiąże się zasada, że w zakresie regulacji materialnoprawnych państwa członkowskie nie mogą w procesie transpozycji wprowadzać odstępstw. Pod tym względem dyrektywy oparte na tej metodzie harmonizacji zbliżają się do rozporządzeń jako instrumentów unifikacji prawa UE. Zasadniczo nie jest bowiem dopuszczalna modyfikacja w prawie wewnętrznym poziomu ochrony przewidzianego w dyrektywie⁴². W przypadku zmiany okoliczności wymagającej interwencji legislacyjnej działanie prawodawcze może zostać podjęte wyłącznie na szczeblu UE⁴³. W związku z powyższym pewnym potwierdzeniem modelu harmonizacji maksymalnej wprowadzonej w dyrektywie 2009/54/WE we wskazanym obszarze jest stanowisko polskiego Departamentu Bezpieczeństwa Żywności i Żywnienia Głównego Inspektoratu Sanitarnego, zgodnie z którym „ewentualne wprowadzenie zmian uzupełniających zapisy tej dyrektywy jest możliwe pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z dyrektywą, a stanowią jej uzupełnienie jedynie, gdy dyrektywa dopuszcza doregulowanie określonych obszarów w przepisach krajowych. Wprowadzenie takich zmian wiąże się z koniecznością notyfikacji tych przepisów do Komisji Europejskiej w celu uzyskania zgody Komisji oraz pozostałych państw członkowskich”⁴⁴.

W powyższym kontekście należy zwrócić uwagę na przewidziany w dyrektywie 2009/54/WE zakres harmonizacji przepisów państw członkowskich odnośnie do znakowania naturalnych wód butelkowanych. Ogólne rozwiązania w tej dziedzinie zostały ujednolicone na szczeblu UE w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1169/2011 z 25.10.2011 r. w sprawie

wymaga przeprowadzenia harmonizacji całkowitej lub maksymalnej, przy czym nie każda harmonizacja całkowita jest *de facto* pełna lub wyczerpująca”. Tytułem przykładu harmonizacji całkowitej, ale nie wyczerpującej *M. Szpunar* powołuje dyrektywę Rady 85/374/EWG z 25.7.1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.Urz. WE L Nr 210, s. 29) oraz wydany w związku z tą dyrektywą wyr. TSWE z 4.6.2009 r. C-285/08, *Moteurs Leroy Somer v. Dalkia France i Ace Europe*, ECLI:EU:C:2009:351, pkt 25: „o ile (...) dyrektywa 85/374 przeprowadza (...) całkowitą harmonizację przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, to z jej motywu osiemnastego wynika, że nie ma ona na celu przeprowadzenia w sposób wyczerpujący harmonizacji tych aspektów odpowiedzialności za produkty wadliwe, które wykraczają poza ten zakres” – zob. opinię rzecznika generalnego *M. Szpunara* z 31.5.2018 r. w sprawie C-105/17, *Komisja za zashtita na potrebitelite v. Evelina Kamenova*, ECLI:EU:C:2018:378, pkt 33, przyp. 15 i 16 oraz powołane tam orzecznictwo TSUE i literaturę przedmiotu.

⁴² *R. Stefanicki*, Koncepcja zupełnej harmonizacji, s. 52.

⁴³ Zob. *A. Kunkiel-Kryńska*, Metody harmonizacji, s. 203.

⁴⁴ Zob. pismo z 6.4.2017 r., GIS-BZ-PR-022-418/KA/16/2, <https://www.kigpr.pl/pl/198/258/odpowiedz-gis-na-wniosek-kigpr.html> (dostęp: 30.8.2018 r.). W szczególności chodzi o przepisy techniczne dotyczące wód, które podlegają uprzednio procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 23.12.2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. Nr 239, poz. 2039 ze zm.). W ramach tej procedury Komisja Europejska i inne państwa członkowskie mogą zgłaszać swoje uwagi.

przekazywania konsumentom informacji na temat żywności. Rozporządzenie to istotnie zredukowało zakres swobody legislacyjnej państw członkowskich. W związku z tym dyrektywa 2009/54/WE ogranicza się do wprowadzenia dodatkowych przepisów i odstępstw od zasad ogólnych określonych w rozporządzeniu Nr 1169/2011. Przepisy dyrektywy mają charakter szczegółowych normatywnych instrukcji⁴⁵ dotyczących znakowania naturalnych wód mineralnych i wód źródłanych. Należy przy tym zwrócić uwagę, że wzorem innych dyrektyw opartych na metodzie harmonizacji całkowitej, dyrektywa 2009/54/WE posługuje się autonomiczną siatką pojęć, obcą systemom prawnym państw członkowskich⁴⁶. Przykład takiego pojęcia stanowi termin „źródło”, odnoszący się do pochodzenia wody podziemnej i obowiązkowo podawany w oznakowaniu każdej naturalnej wody mineralnej i wody źródlanej. Termin ten, w znaczeniu unijnym, nadany mu w dyrektywie 2009/54/WE i doprecyzowany w orzecznictwie TSUE, nie może podlegać modyfikacji w procesie implementacji dyrektywy 2009/54/WE⁴⁷.

W rezultacie należy przyjąć, że w omawianej dziedzinie swoboda implementacyjna państw członkowskich jest znacznie ograniczona. W procesie transpozycji i stosowania dyrektywy 2009/54/WE powinny one kierować się „literą i duchem” dyrektywy, wykazując przy tym jak najdalej idącą powściągliwość we wprowadzaniu regulacji odbiegających od treści dyrektywy⁴⁸.

⁴⁵ N. Dege, *Technology of Bottled Water*, s. 46.

⁴⁶ W kwestii autonomii pojęć prawa UE wielokrotnie wypowiadał się Trybunał. Zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem „z wymogów zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z zasady równości wynika, że pojęcia wprowadzone w przepisie prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, w celu ustalenia jego znaczenia i zakresu, powinny być zasadniczo interpretowane w całej Unii w sposób autonomiczny i jednolity, co powinno nastąpić z uwzględnieniem kontekstu przepisu i celu danego uregulowania”; zob. wyr. z 18.1.1984 r., C-327/82, *Ekro BV Vee- en Vleeshandel v. Produktschap voor Vee en Vlees*, ECLI:EU:C:1984:11, pkt 11 oraz nowsze wyroki i przytoczone tam orzecznictwo; wyr. z 3.9.2014 r., C-201/13, *Johan Deckmyn i Vrijheidsfonds VZW v. Helena Vandersteen i in.*, ECLI:EU:C:2014:2132, pkt 14; wyr. z 5.3.2015 r., C-343/13, *Modelo Continente Hipermercados SA v. Autoridade Para As Condições de Trabalho – Centro Local do Lis (ACT)*, ECLI:EU:C:2015:146, pkt 27; zob. również W. Jedlecka, w: *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 3; § 7, Nb 20, s. 151; por. M. Szpunar, *Wykładnia autonomiczna*, s. 187.

⁴⁷ Zob. obszernie rozdz. II § 3 pkt I.2, rozdz. III § 3 pkt III.3.B i rozdz. IV § 5 pkt II.

⁴⁸ W praktyce w prawodawstwach poszczególnych państw członkowskich implementujących dyrektywę 2009/54/WE można dostrzec pewne rozwiązania prawne, które nieznacznie różnią się między sobą. Mogą one wynikać z różnych tradycji prawnych tych państw, różnic kulturowych czy odmiennej sytuacji na rynkach krajowych; zob. szerzej N. Dege, *Technology of Bottled Water*, s. 48 i n.