

Alicja Sikora

O relacji norm prawa wspólnotowego i krajowego : rozważania w świetle orzecznictwa najwyższych sądów francuskich

Kwartalnik Prawa Publicznego 6/1, 7-62

2006

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Alicja Sikora*

O RELACJI NORM PRAWA WSPÓLNOTOWEGO I KRAJOWEGO ROZWAŻANIA W ŚWIETLE ORZECZNICTWA NAJWYŻSZYCH SĄDÓW FRANCUSKICH

1. Wstęp

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie polskiemu prawnikowi „francuskiego” sposobu rozumienia relacji między prawem wspólnotowym a wewnętrznym porządkiem prawnym. Poczynając od konstytucyjnych podstaw uczestnictwa Republiki Francuskiej w konstrukcji wspólnotowej, poprzez interpretacje zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku przez najwyższe sądy francuskie, artykuł ten jest próbą globalnego spojrzenia na współlistnienie i nieustanne przenikanie się prawa krajowego i wspólnotowego.

Część druga poświęcona jest problematyce odmiennej interpretacji pojęcia bezpośredniego skutku dyrektyw przez najwyższy francuski sąd administracyjny, czyli Radę Stanu w odniesieniu do teorii autorstwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, i choć nie omawia w sposób wyczerpujący tego niezwykle ciekawego i bogatego zagadnienia, jest próbą za-

* Mgr Alicja Sikora – absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Wydziału Prawa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Reims Champagne-Ardenne, były pracownik Komisji Europejskiej w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji, w sektorze pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Aktualnie referendarz w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości w Luksemburgu, w Gabiniecie sędziego J. Makarczyka. Niniejszy artykuł jest skróconą i zaktualizowaną wersją pracy magisterskiej, napisanej pod kierunkiem Pana Profesora Stanisława Biernata, któremu autorka składa szczególne podziękowania.

kreślenia rozumowania Rady Stanu i potwierdzenia harmonijnego wzajemnego uzupełniania się orzecznictwa tych dwóch sądów.

2. Konstytucyjne podstawy uczestnictwa Francji we Wspólnotach i w Unii Europejskiej

2.1. Podstawy normatywne – Konstytucje z 1946 i 1958 r.

Źródłem narodzin V Republiki było załamanie się poprzedniego systemu politycznego, którego ramy prawne określiła konstytucja z 27.10.1946 r. Idee inspirujące treść nowej konstytucji znajdziemy między innymi w poglądach Generała Ch. de Gaulle'a dotyczących organizacji władz państwowych. Najważniejsze z nich zostały sformułowane w przemówieniu w Bayeux, w którym generał de Gaulle stworzył swoisty „brulion” konstytucji¹. Ideą przewodnią jego doktryny było silne państwo, którego osią miała być silna pozycja prezydenta pełniącego funkcje arbitra.

Nowa ustawa podstawowa z 4.10.1958 r., która powstała w tym specyficznym klimacie powrotu do władzy generała de Gaulle'a oraz wydarzeń 13.5.1958 r. w Algierze nie zawierała żadnych postanowień dotyczących organizacji typu ponadnarodowego, oraz ewentualnych ograniczeń kompetencji organów krajowych na rzecz takiego podmiotu, a tym samym nie określała wprost podstawy prawnej przynależności Francji do Wspólnot Europejskich.

Jedynym rozwiązaniem było więc odwołanie się poprzez tekst Preambuły Konstytucji z 1958 r. do Preambuły Konstytucji z 1946 r., która przewiduje możliwość uczestnictwa Francji w organizacjach międzynarodowych oraz dopuszcza ograniczenia suwerenności jakie mogą z tego wynikać. Dzięki temu rozwiązaniu nowa konstytucja uzyskała też aprobatę osobistości tak istotnej dla procesu rozwoju Wspólnot jak Jean Monnet, który stwierdził, że „odwołanie się do Preambuły z 1946 r. potwierdza możliwość delegowania części suwerenności, pod warunkiem wzajemności na rzecz wspólnych, europejskich instytucji”².

¹ E. Gdulewicz, *System konstytucyjny Francji*, Warszawa 2000, s. 16; F. Luchaire, *La constitution de la république française*, wyd. 2, Economica 1987, s. 36; generał de Gaulle określił głowę państwa *człowieka odpowiedzialnego za istotę rzeczy – l'homme chargé de l'essentiel*, wyd. 2, *Droit public général* 2003, Litec, (réd. M. de Villiers), s. 50.

² *Le Monde*, 11.9.1958, cyt. za: T. de Berranger, *Constitutions nationales et construction communautaire*, Paris L.G.D.J. 1995, s. 84.

Znamiennym jest fakt, że tekst Preambuły z 1946 r. ma charakter bardzo ogólny: „...Pod warunkiem wzajemności Francja godzi się na ograniczenia suwerenności niezbędne dla organizacji i ochrony pokoju...”. Jej konstytucyjny walor jest jednak niepodważalny od czasu decyzji Rady Konstytucyjnej, w których przyłączyła Preambułę do tekstów, którym zapewnia ochronę, przyznając jej tym samym moc wiążącą³.

W związku z tak nietypową konfiguracją, wśród licznych opinii dotyczących problematyki przynależności Republiki Francuskiej do Wspólnot Europejskich powtarzał się stały element, polegający na porównaniu Konstytucji z 1946 r. i 1958 r. w zakresie relacji w stosunku do prawa międzynarodowego. Postanowienia ustępu 15 Preambuły z 1946 r. były wyrazem zamierzeń Konstytuandy w celu ułatwienia integracji Francji ze społecznością międzynarodową po zakończeniu II wojny światowej, a cała Konstytucja z 1946 r. świadczyła o woli otwarcia się na prawo międzynarodowe⁴. Gdyby została utrzymana w mocy byłaby ona w dwójnasób przychylna dla prawa międzynarodowego a tym samym wspólnotowego, potwierdzając z jednej strony dopuszczalność ograniczenia suwerenności, a z drugiej strony nie przewidując żadnej kontroli konstytucyjności traktatów międzynarodowych. To w świetle tej Konstytucji a nie jej następczyni z 1958 r., należy według doktryny interpretować Preambułę.

Z kolei Konstytucja z 1958 r. była utożsamiana z ideą nieufności do myśli o integracji europejskiej, ze względu na rolę generała de Gaulle'a, który spowodował że tekst z 1958 r. jest przesiąknięty inspiracją narodowościową i troską o ochronę suwerenności Republiki, co obrazują w szczególności artykuły 11, 54 i 61 Konstytucji.

Treść Preambuły z 1946 r. dotycząca możliwości ograniczenia suwerenności jest jednak niewystarczająco precyzyjna w dziedzinie transferu kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej. Wymagała ona więc interpretacji, która była rozwijana w orzecznictwie Rady Konstytucyjnej od 1958 r. W doktrynie wielokrotnie krytykowano brak w prawie pozytywnym formuły

³ Walor konstytucyjny przyznany pośrednio: Rada Konstytucyjna, decyzja n° 70-39 DC, z 19.7.1970 r. „*Traité des communautés européennes*”, decyzja n° 71-44 DC, z 16.7.1971 r. „*Liberté d'association*”, i w końcu bezpośrednio: decyzja n° 75-54 DC, z 15.1.1975 r., „*Interruption volontaire de Grossesse (IVG)*”. Należy jednak zaznaczyć że konstytucyjny walor Preambuły jest uznawany jedynie w kontekście, w jakim odwołuje się do niego Preambuła 1958, tj. dotyczy tylko problematyki praw i wolności, suwerenności narodowej i nie obejmuje 3 ostatnich akapitów Preambuły 1946 – F. Luchaire, *La constitution...*, s. 93.

⁴ T. de Berranger, op.cit., s. 84 ; C. Haguenu, *L'application effective du droit communautaire en droit interne*, Bruxelles 1995, s. 70.

o szerszym zakresie zastosowania niż ta istniejąca, która *nota bene* odpowiada innym potrzebom niż te związane ze specyfiką Wspólnot Europejskich (WE). Faktem jest że aż do 1992 r. jeden z krajów założycielskich Wspólnot nie posiadał wyraźnej podstawy konstytucyjnej dla uczestnictwa w konstrukcji europejskiej, co jednak nie przeszkodziło w harmonijnym członkostwie we Wspólnotach, na podstawie Preambuły⁵, w połączeniu z artykułami Konstytucji 1958 dotyczącymi problematyki zawierania traktatów międzynarodowych.

Z punktu widzenia relacji prawo międzynarodowe – prawo krajowe, istotnym *novum* wprowadzonym Konstytucją 1958, jest możliwość kontroli *ex ante* zobowiązań międzynarodowych⁶ jak i ustaw zezwalających na ratyfikację traktatów⁷. Na podstawie art. 54 ewentualna nowelizacja konstytucyjna umożliwi wyrażenie późniejszej zgody przez Parlament na ratyfikację traktatu międzynarodowego, który uznany został przez Radę Konstytucyjną za niezgodny z Konstytucją. Warto w tym kontekście wspomnieć o częstym zarzucie niekonstytucyjności traktatów założycielskich WE podnoszonym pod reżimem IV Republiki (1944-1958). Z braku mechanizmu pozwalającego na przedłożenie tej kwestii organowi o charakterze apolitycznym, stanowił on niezmiennie argument debaty przeciwników i zwolenników konstrukcji europejskiej, poruszany przy okazji kolejnych ratyfikacji aż do momentu przyznania Radzie Konstytucyjnej przez konstytuante w 1958 roku kompetencji w zakresie kontroli zgodności z Konstytucją zobowiązań międzynarodowych⁸.

Po raz pierwszy decyzją Maastricht I⁹, Rada Konstytucyjna (RK) stwierdziła niezgodność niektórych dyspozycji Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) z Konstytucją w związku z czym, w celu umożliwienia ratyfikacji traktatu, musiała zostać dokonana reforma konstytucyjna znosząca sprzeczności między Konstytucją a nowymi rozwiązaniami TUE. Podobna sytuacja miała miejsce w związku z Porozumieniem z Schengen i ratyfikacją Traktatu Amster-

⁵ Preambuła 1946: *...Francja godzi się na ograniczenia suwerenności [...], Republika Francuska wierna swoim tradycjom dostosowuje się do reguł prawa międzynarodowego publicznego.*

⁶ Art. 54: „Jeżeli Rada Konstytucyjna, na wniosek Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź sześćdziesięciu senatorów, orzeknie, że umowa międzynarodowa zawiera klauzulę sprzeczną z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikowania lub zatwierdzenia tej umowy może być udzielone tylko po dokonaniu odpowiedniej zmiany konstytucji”.

⁷ Art. 61: „[...] W tych samych celach, ustawy przed ich promulgacją mogą być odesłane do Rady Konstytucyjnej, przez Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednego lub drugiego zgromadzenia albo sześćdziesięciu deputowanych lub senatorów”.

⁸ J. Rideau [w:] *Constitution et l'Europe*, Monchrestien 1992, s. 137.

⁹ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 92-308 DC, z 9.6.1992 r. Skrót DC oznacza *Déclaration de conformité* i używany jest dla oznaczenia decyzji Rady Konstytucyjnej podjętej na podstawie art. 54 lub art. 61 Konstytucji.

damskiego. Poniżej, przedstawiony zostanie zarys kolejnych zmian stanu prawnego oraz orzecznictwa RK związanych z członkostwem Francji we Wspólnotach i Unii europejskiej.

2.2. Ewolucja tekstu konstytucji 1958 a orzecznictwo Rady Konstytucyjnej

Przystąpienie Francji do organizacji międzynarodowej może nastąpić tylko w drodze zawarcia traktatu międzynarodowego. Problematyka traktatów i umów międzynarodowych jest przedmiotem rozdziału VI Konstytucji, zawierającego trójstopniową klasyfikację traktatów międzynarodowych. Wyróżnia się traktaty, podlegające ratyfikacji (*traités soumis à ratification*), umowy podlegające zatwierdzeniu (*accords soumis à approbation*), oraz umowy zawierane w trybie prostym (*accords en forme simplifiée*).

Art. 52 przewiduje, że Prezydent negocjuje i ratyfikuje traktaty międzynarodowe. Na podstawie art. 53 wymagane jest upoważnienie ustawowe dla pewnych kategorii zobowiązań międzynarodowych¹⁰. Zgoda wyrażona w drodze ustawy może być zastąpiona przez referendum¹¹. Takie rozwiązanie zostało wykorzystane w 1972 r. dla ratyfikowania traktatu dotyczącego przystąpienia Wielkiej Brytanii, Danii i Irlandii.

Wspólnotowe traktaty założycielskie zostały ratyfikowane przez Prezydenta na podstawie upoważnień Parlamentu w postaci ustaw zwykłych¹². Powiązanie ustępu 15 Preambuły i art. 27 Konstytucji 1946 umożliwiło zawarcie traktatów ograniczających suwerenność, pod warunkiem upoważnienia ustawowego.

Kolejne akty będące podstawą rozwoju architektury wspólnotowej były już poddane procedurze Konstytucji 1958. W 1970 r. Parlament wyraził w drodze ustawy zgodę na ratyfikację decyzji Rady dotyczącej finansowania Wspólnot na podstawie art. 201 TWE, a w 1976 decyzji wydanej na podstawie art. 138 TWE, dotyczącej wyborów do Parlamentu Europejskiego. W 1986 Francja na tych samych zasadach ratyfikowała Jednolity Akt Europejski i traktat rozszerzający Wspólnoty o Hiszpanię i Portugalię.

¹⁰ Art. 53: „Traktaty pokojowe, traktaty handlowe bądź umowy odnoszące się do porządku międzynarodowego, te które obciążają finanse państwa, które zmieniają dyspozycje ustawowe, które odnoszą się do stanu osób [...] mogą zostać ratyfikowane lub zatwierdzone tylko w drodze ustawy”.

¹¹ Art. 11: „Prezydent może na wniosek rządu, podczas trwania sesji parlamentarnych [...] poddać pod referendum każdy projekt ustawy [...] mający na celu zezwolenie na ratyfikację traktatu, który nie będąc w sprzeczności z Konstytucją miałby wpływ na funkcjonowanie instytucji”.

¹² Ustawy n° 52-387, z 10.4.1952 r. i n° 57-880, z 2.8.1957 r.

W ramach swoich kompetencji przyznanych na podstawie art. 54 Konstytucji, Rada Konstytucyjna uczestniczyła aktywnie w procesie rozwoju konstrukcji wspólnotowej, weryfikując i zarazem precyzując kryteria badania zgodności zobowiązań międzynarodowych z francuskim porządkiem prawnym. W 1970 roku, po raz pierwszy Rada miała okazję wypowiedzieć się co do zgodności z Konstytucją aktu prawa wspólnotowego¹³. Seria decyzji, prowadzących nieuchronnie do zmian Konstytucji 1958, rozpoczęła się jednak dopiero wraz z Traktatem o Unii Europejskiej.

Zasięg zmian wprowadzonych przez TUE spowodowały, iż nieunikniona była kontrola Rady Konstytucyjnej¹⁴. W decyzji Maastricht I¹⁵ stwierdziła ona niezgodność pewnych uregulowań Traktatu UE z Konstytucją¹⁶. Reforma konstytucyjna miała miejsce w czerwcu 1992 r.¹⁷, po której Rada Konstytucyjna wypowiedziała się, co do satysfakcjonującego charakteru wprowadzonych zmian. Ta pozytywna decyzja¹⁸ pozwoliła zainicjować procedurę ratyfikacji Traktatu z Maastricht.

Tekst ustawy konstytucyjnej uchwalonej przez obie izby Parlamentu wprowadził do tekstu Konstytucji 1958 nowy Rozdział XV: *O Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej*, który zawiera cztery artykuły (art. 88-1 do art. 88-4). W art. 88-1 potwierdzono udział Francji we Wspólnotach i w Unii Europejskiej oraz po raz pierwszy zdefiniowano te pojęcia¹⁹. Kolejne dwa artykuły zawierają dwa zagadnienia określone jako niekonstytucyjne przed rewizją: utworzenie Unii Ekonomicznej i Monetarnej (88-2) oraz udział obywateli w wyborach municypalnych (88-3). Art. 88-4 zawiera obowiązek przedkładania przez rząd Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi propozycji aktów wspólnotowych dotyczących zagadnień z domeny usta-

¹³ Rada konstytucyjna, decyzja 70-39 DC, z 19.7.1970 r., *Traités des Communautés européennes*, dotycząca zgodności z Konstytucją decyzji Rady ministrów Wspólnot europejskich sprawie dochodów własnych Wspólnot.

¹⁴ J. Rideau, *La ratification et l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht. Aspects internationaux*, „Revue Française de Droit Constitutionnel” 1992, s. 479-491.

¹⁵ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 92-308 DC z 9.4.1992 r.

¹⁶ Rada uznała za niezgodne z Konstytucją postanowienia traktatu w następujących kwestiach: przyznanie prawa głosu w wyborach municypalnych obywatelom Unii, stworzenie wspólnej waluty i wspólnej polityki dewizowej oraz przekazanie Wspólnocie kompetencji w dziedzinie polityki wizowej.

¹⁷ Ustawa konstytucyjna n° 92-554 z 25.6.1992 r.

¹⁸ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 92-312 DC z 2.9.1992 r.

¹⁹ Art. 88-1: „Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, tworzonych przez państwa, które na mocy traktatów założycielskich postanowiły swobodnie wykonywać wspólnie niektóre kompetencje”.

wowej²⁰. Ponadto, do art. 2 Konstytucji wprowadzono ustęp dodatkowy stwierdzający, że „Językiem Republiki Francuskiej jest język francuski”, oraz rozszerzono możliwość składania wniosków do Rady Konstytucyjnej na podstawie art. 54 Konstytucji²¹.

Od tej chwili Konstytucja francuska zawiera wyraźne podstawy prawne uczestnictwa Republiki w Unii Europejskiej.

Kolejna nowela konstytucyjna miała miejsce w 1993 roku. Na jej mocy dodano art. 53-1 zezwalający na zawieranie umów międzynarodowych w zakresie prawa azylu²². Podpisanie Traktatu amsterdamskiego spowodowało konieczność ponownej zmiany²³. Rada uznała za niekonstytucyjne postanowienia dotyczące przekazania kompetencji w dziedzinie azylu, imigracji i ruchu transgranicznego i uchodźców. Jednak nie tyle transfer kompetencji w tych dziedzinach ile sposób ich wykonywania na drodze głosowania większością kwalifikowaną był postrzegany jako niezgodny z Konstytucją²⁴. Zmiana Konstytucji polegała na skreśleniu końcowej części art. 88-2 i dodaniu paragrafu zezwalającego na ratyfikację Traktatu²⁵.

Generalnie, kolejne rewizje konstytucyjne nie przyniosły rewolucyjnych zmian²⁶. Warto jednak nadmienić że jedna ze zmian Konstytucji miała miejsce wskutek opinii Rady Stanu, dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania²⁷. Rada Stanu orzekła bowiem, że transpozycja decyzji ramowej Rady UE z 13.6.2002 r.²⁸

²⁰ Art. 37 i 32 Konstytucji wprowadza rozdział kompetencji między ustawą a rozporządzeniem.

²¹ Dopuszczono możliwość przeprowadzenia kontroli zgodności zobowiązania międzynarodowego z Konstytucją na wniosek sześćdziesięciu posłów lub senatorów.

²² Ustawa konstytucyjna n° 93-1256 z 26.11.1993 r.

²³ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 97-394 DC z 31.12.1997 r.

²⁴ Art. 67 TWE: „W okresie przejściowym, w ciągu pięciu lat od wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego, Rada działa jednomyślnie [...]. Jako wyjątek od postanowień ustępów 1 i 2, środki określone w art. 62 pkt 2 b, po upływie pięciu lat od wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego, są przyjmowane przez Radę działającą większością kwalifikowaną...”.

²⁵ Ustawa konstytucyjna n° 99-49 z 26.1.1999 r.

²⁶ W sumie, poczynając od pierwszej rewizji Konstytucji przeprowadzonej w 1960 roku, dotyczącej sposobu wyboru Prezydenta Republiki, aż do ostatniej zmiany, która miała miejsce w marcu 2005 roku w celu umożliwienia ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego dla Europy, Konstytucja francuska była modyfikowana 19 razy.

²⁷ Rada Stanu, opinia n° 368-282 z 26.9.2002 r., Wniosek premiera na podstawie art. L 112-1 C.J.A., H. Labayle, *Le contrôle de constitutionnalité de droit dérivé de l'Union européenne*, R.F.D.A. 2003, s. 442-469.

²⁸ Decyzja ramowa Rady UE, 2002/584/WSiSW, z 13.6.2002 r., w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, Dz.U.WE n° L 190 z 18.7.2002 r., s. 1.

do prawa francuskiego powinna być poprzedzona zmianą Konstytucji, której dokonano na mocy ustawy konstytucyjnej z 25.3.2003 r.²⁹

Podsumowując, na tym etapie rozwoju Unii europejskiej, Konstytucja 1958 w bardzo ciekawy, ale też ostrożny sposób przedstawia swoistą koncepcję zjednoczonej Europy: „Republika uczestniczy we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej, utworzonych przez państwa, które na mocy traktatów założycielskich, swobodnie postanowiły wykonywać wspólnie pewne kompetencje”. W doktrynie zinterpretowano ten artykuł jako propozycję federacji wspólnot narodowych, które zdecydowały się zjednoczyć w celu wspólnego działania w pewnych dziedzinach, ale także w celu wspólnej ochrony ich indywidualności³⁰. Taka wizja korespondowała z art. 6 (3) Traktatu o Unii Europejskiej mówiącym o respektowaniu tożsamości narodowych państw członkowskich³¹.

Najnowszy etap intensywnej dyskusji na temat konstytucyjnych podstaw uczestnictwa Republiki francuskiej w Unii europejskiej związany jest z podpisaniem 29.10.2004 r. w Rzymie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Prezydent Republiki zwrócił się do Rady Konstytucyjnej na podstawie art. 54 Konstytucji, z wnioskiem o zbadanie czy zgoda na ratyfikację Traktatu konstytucyjnego nie powinna być poprzedzona zmianą Konstytucji. W przedmiotowej decyzji³², Rada przeanalizowała cztery główne zagadnienia dotyczące:

- a) zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego zawartej w art. I-6 Traktatu Konstytucyjnego,
- b) problematyki Karty Praw Podstawowych,
- c) postanowień traktatu dotyczących polityk unijnych i problematyki suwerenności narodowej
- d) nowych prerogatyw przyznanych parlamentom krajowym.

Rada uznała że zarówno postanowienia traktatu na podstawie których powierzono Unii kompetencje dotyczące koniecznych warunków wykonywania suwerenności narodowej, w zakresie spraw lub na zasadach innych niż określone w art. 88-2 Konstytucji, jak i nowe prerogatywy przyznane

²⁹ Ustawa konstytucyjna n° 2003-267, z 26.3.2003 r. Na jej podstawie uzupełniono art. 88-2 Konstytucji wprowadzając następujący akapit: „Ustawa reguluje zasady związane z europejskim nakazem aresztowania zgodnie z aktami prawnymi przyjętymi na podstawie Traktatu o UE”.

³⁰ G. Soulier, *L' Europe*, A. Colin 1994, s. 363.

³¹ Art. 6(1) TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich...”; art. 6 (3) TUE: „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich”.

³² Rada Konstytucyjna, decyzja n° 2004-505 DC, z 19.11.2004 r.

parlamentowi francuskiemu, wymagają zmiany ustawy zasadniczej. Zmiany dokonano na podstawie ustawy konstytucyjnej z 1.3.2005 r.³³

Ponadto, z chwilą wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego, art. 88-1 Konstytucji miał uzyskać następujące brzmienie: „Na zasadach ustalonych przez Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, podpisany 29.10.2004 r., Republika francuska uczestniczy w Unii europejskiej, tworzonej przez państwa, które swobodnie postanowiły wykonywać wspólnie niektóre kompetencje”³⁴. Wydaje się jednak, że na tę chwilę Francja i pozostałe kraje Unii, będą musiały jeszcze trochę poczekać.

3. Miejsce prawa wspólnotowego w porządku krajowym na podstawie orzecznictwa sądów francuskich

3.1. Zarys organizacji sądownictwa we Francji

Aby analizować bogate i zróżnicowane orzecznictwo francuskie przedstawimy najpierw szkic systemu sądownictwa w celu lepszego zobrazowania tej problematyki.

Rada Konstytucyjna, została utworzona jako wyraz zmian wprowadzonych Konstytucją 1958³⁵. Organ ten stanowi zupełną nowość w strukturze aparatu państwowego Republiki Francuskiej³⁶. Rada złożona jest z dziewięciu członków, w tym po trzech członków powołuje Prezydent Republiki, przewodniczący Zgromadzenia Narodowego i przewodniczący Senatu.

W skład Rady wchodzi też członkowie z mocy prawa, czyli byli Prezydenci Republiki, którzy dożywotnio zasiadają w Radzie³⁷. Interesujący jest fakt, że ani Charles de Gaulle ani François Mitterrand, postrzegani jako naj-słynniejsze postacie V. Republiki, nigdy nie brali udziału w obradach Rady po

³³ Ustawa konstytucyjna n° 2005-204 z 1.3.2005 r.

³⁴ *Article 88 „Art. 88-1. – Dans les conditions fixées par le traité établissant une Constitution pour l’Europe signé le 29 octobre 2004, la République française participe à l’Union européenne, constituée d’Etats qui ont choisi librement d’exercer en commun certaines de leurs compétences”.*

³⁵ Tytuł VII Konstytucji 1958: art. 56 do art. 63, oraz *Ordonance organique no 58-1067 du 7 novembre 1958*, J. Vincent, *La justice et ses institutions*, wyd. 4, Dalloz, s. 227.

³⁶ E. Gdulewicz, W. Kręcisiz, W. Orłowski, W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Ustroje państw współczesnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2000, s. 164 i n.

³⁷ Art. 56 ustęp 2 Konstytucji: „Nadto dziewięciu członków przewidzianych powyżej, członkami Rady dożywotnio są byli Prezydenci Republiki”.

zakończeniu mandatu prezydenckiego. Należy jednak zaznaczyć, iż byli Prezydenci nie są zobowiązani do brania udziału w jej pracach. Tytułem anegdoty można nadmienić że de Gaulle nie tylko nie uczestniczył nigdy w pracach Rady, ale też nie otrzymał nigdy nawet najskromniejszego zaproszenia czy też wezwania do uczestnictwa w obradach³⁸. Z kolei Georges Pompidou zmarł w trakcie wykonywania mandatu, a Valéry Giscard d'Estaing zaledwie raz pojawił się w Radzie. Tak więc obiektywnie nastąpiło *desuetudo* art. 56 Konstytucji, ustanawiającego członków z mocy prawa³⁹ czego wyrazem może być fakt, iż w 1993 roku Komitet konsultacyjny ds. Rewizji Konstytucji wystąpił nawet z wnioskiem o zniesienie tej kategorii członków Rady⁴⁰.

Rada początkowo postrzegana była tylko jako organ kontroli rozdziału kompetencji między ustawą a rozporządzeniem⁴¹, gdyż była w zamyśle twórców Konstytucji postrzegana jako organ polityczny stojący na straży kompetencji rządu⁴². Tak więc w zamyśle konstytuanty nie miała ona za cel dokonywać kontroli zgodności z Konstytucją aktów władz publicznych ani też gwarantować praw i wolności, ale wzmocnić rolę egzekutywy w relacji do Parlamentu⁴³. Stopniowo jednak wypracowała szeroką definicję kontroli konstytucyjności, dzięki której przejęła rolę decydującą w objaśnianiu zasad generalnych prawa i stworzyła pojęcie tzw. Konstytucji materialnej zbudowanej z postanowień Konstytucji i norm zeń wyinterpretowanych⁴⁴. Rada jest jednocześnie sądem najwyższym i autonomicznym⁴⁵. Rada pełni nie tylko funkcję sędziego konstytucyjnego, ale też czuwa nad prawidłowością wyborów prezydenckich i parlamentarnych, oraz nad przebiegiem referendum. Bada z urzędu zgodność z Konstytucją ustaw organicznych przed promulgacją i regulaminów wewnętrznych obu izb parlamentu przed ich wejściem w życie. Ponadto do Rady należy ocena zgodności z konstytucją ustaw zwykłych przed

³⁸ F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel, Tome I, Organisation et attributions*, Economica 1997, s. 85.

³⁹ Taka jest interpretacja doktryny w związku z brakiem uczestnictwa kolejnych byłych prezydentów w obradach Rady Konstytucyjnej. Nie ma jednak oficjalnego stanowiska samej Rady o *desuetudo* tego artykułu.

⁴⁰ Źródło: strona internetowa: www.conseil-constitutionnel.fr

⁴¹ Rozdział ustanowiony na podstawie art. 34 i art. 37 Konstytucji. Do kompetencji Rady należy przestrzeganie zasad rozdziału materii prawodawczych, tj. orzekanie czy przedmiot regulacji należy do *domaine réservé au pouvoir législatif*, czy też jest zastrzeżony dla *pouvoir réglementaire*.

⁴² K Wojtyczek [w:] *Prawo francuskie*, t. I, Zakamycze 2004, s. 74.

⁴³ F. Luchaire, *Le Conseil constitutionnel...*, s. 21.

⁴⁴ W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 37.

⁴⁵ Art. 62 ustęp 2 Konstytucji 1958: „Decyzje Rady Konstytucyjnej nie podlegają zaskarżeniu, są wiążące dla wszystkich organów władzy publicznej, organów administracyjnych i sądowych”.

ich promulgacją oraz umów międzynarodowych, ale są to zadania podejmowane tylko na wniosek innych organów państwowych⁴⁶.

W związku z obowiązującą we Francji zasadą wstępnej kontroli konstytucyjności aktów prawnych, sądy powszechne i administracyjne pozbawione są możliwości składania wniosków o dokonanie takiej kontroli do Rady Konstytucyjnej. Nie ma też możliwości odwołania się od orzeczenia sądu administracyjnego do sądu powszechnego, jak i w drugą stronę.

Pozostałe sądy francuskie są bardzo zróżnicowane. Wynika to z zasady separacji organów sądowych i administracyjnych, ustanowionej na podstawie art. 13 ustawy z 16-24.8.1790 r.⁴⁷ Stosowanie tej zasady umożliwiło organizację sądownictwa administracyjnego (*jurisdiction administratif*) obok sądownictwa powszechnego (*jurisdiction judiciaire*). Sądy administracyjne powołane są do rozstrzygania sporów angażujących administrację, w stosunku do których sędzia powszechny uznany był za niekompetentnego. Ten dualizm jurysdykcji zaowocował utworzeniem specjalnego sądu⁴⁸, którego zadaniem jest ostateczne rozstrzygnięcie w związku z nieuniknionym problemem konfliktu kompetencji między sądownictwem administracyjnym i powszechnym: *Tribunal des conflits*, który złożony jest po równi z reprezentantów obu porządków, pod przewodnictwem ministra sprawiedliwości.

Sądownictwo administracyjne, jest kompetentne rozstrzygać spory, w które zaangażowana jest administracja ze względu na swoje działania w charakterze władzy publicznej. Podstawowe sądy administracyjne to: Trybunały administracyjne (*Tribunaux Administratifs*), Administracyjne Sądy Apelacyjne (*Cours Administratives d'Appel*) oraz Rada Stanu (*Conseil d'Etat*).

Rada Stanu na początku swojego istnienia spełniała tylko funkcję doradczą dla Pierwszego Konsula w kwestiach prawnych, ale już od 1872 roku powierzono jej oprócz funkcji konsultacyjnej także funkcje sądu administracyjnego⁴⁹. Aktualna organizacja Rady Stanu w postaci sześciu sekcji, wyraża jasno tę dwoistość kompetencji. Pięć z sześciu sekcji ma charakter administracyjny (Finanse, Sprawy wewnętrzne, Roboty publiczne, Sekcja Socjalna, Sekcja Raportów). Maja one za zadanie wydawać opinie (*avis*) między inny-

⁴⁶ Wniosek o zbadanie zgodności z konstytucją umowy międzynarodowej lub ustawy mogą przedłożyć: prezydent, premier, przewodniczący izb, grupa 60 deputowanych oraz grupa 60 senatorów.

⁴⁷ J.-L. Aubert, *L'introduction au droit*, wyd. 7, A. Colin, s. 121.

⁴⁸ *Tribunal des conflits*, ustanowiony został ustawą z 24.5.1872 r.

⁴⁹ J. Vincent, op.cit., s. 421; *Le Conseil d'Etat, 1799-1974*, (red. Louis Fougere), Paris 1975.

mi, co do projektów aktów prawnych z dziedziny art. 37 Konstytucji⁵⁰. Sekcja Szósta czyli Sekcja Sądownictwa Spornego posiada kompetencje sądu.

Personel Rady tworzy twór autonomiczny, oparty na poszczególnych szczeblach hierarchii na czele z przewodniczącymi sekcji⁵¹. Funkcje prezesa Rady Stanu pełni premier, którego w rzeczywistości zastępuje minister sprawiedliwości. Ciekawą rolę pełni w Radzie tzw. komisarz rządowy (*commissaire du gouvernement*), który to tytuł obejmuje dwa różne zjawiska. W sekcjach administracyjnych komisarz rządowy to funkcjonariusz, który ma za zadanie prezentować projekty aktów prawnych dotyczących poszczególnych dziedzin administracji, których jest rzecznikiem. W sekcji procesowej komisarz to członek Rady, którego rola polega na przedstawieniu opinii z punktu widzenia stosowania ustaw w sprawach przedłożonych Radzie⁵² Rada Stanu spełnia funkcje sądu pierwszej i ostatniej instancji, sądu apelacyjnego oraz sądu kasacyjnego.

Sądownictwo powszechne obejmuje całość organów sądowych, które nie podlegają porządkowi administracyjnemu. W ramach tego sądownictwa istnieją sądy cywilne i sądy karne. To rozróżnienie nakłada się na podział na sądy prawa powszechnego i sądy szczególne (*tribunaux d'exception*) do których należą *tribunaux d'instances* (TI) oraz sądy wyspecjalizowane, których właściwość związana jest z określoną działalnością zawodową stron. Struktura sądownictwa powszechnego jest wspólna dla spraw karnych i cywilnych. Najwyższym sądem porządku powszechnego jest Sąd Kasacyjny (*Cour de Cassation*), którego rolą przewodnią jest unifikacja⁵³ interpretacji reguł prawa.

W systemie francuskim orzecznictwo nie jest źródłem prawa, a sędzia pozostaje w pełnej zależności od ustawodawcy. Mimo to jurysprudencja odgrywa na tyle istotną i wiodącą rolę, że powszechnym stało się pojęcie rządów sędziowskich – „*le gouvernement des juges*”. Przykładem może być choćby sam Sąd Kasacyjny, którego orzeczenia zawierają w rzeczywistości legalną interpretację prawa.

⁵⁰ Konstytucja 1958 wprowadza kryterium formalne dla rozróżnienia ustawy i rozporządzenia, zrywając z tradycją omnikompetencji ustaw. Art. 34 i 37 Konstytucji przyznają odrębne dziedziny aktom legislatywy i egzekutywy. W świetle art. 37, dziedziny inne niż te, które obejmuje ustawa, regulowane są rozporządzeniem.

⁵¹ Personel Rady Stanu nie korzysta jednak z gwarancji nieusuwalności jak sędzia powszechny.

⁵² Często wskazuje się ten przykład jako pierwowzór Rzecznika generalnego w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości.

⁵³ Ta funkcja została wzmocniona na skutek nowelizacji Kodeksu organizacji sądownictwa, z 3.1.1979 r., art. L 131-2, ust. 2.

3.2. Relacja między normą prawa międzynarodowego i wspólnotowego a normą krajową w orzecznictwie sądów francuskich – zasada pierwszeństwa

Biorąc pod uwagę zasadę monizmu wprowadzoną do Konstytucji francuskiej już od 1946 r., mogłoby się wydawać, że Francja to kraj, który oferuje idealne warunki w kwestii relacji prawa międzynarodowego i krajowego. W rzeczywistości problematyka relacji tych dwóch porządków prawnych jest bardzo złożona, a proponowane rozwiązania w systemie francuskim nie są do końca satysfakcjonujące. Jedynie pierwszeństwo prawa wspólnotowego w stosunku do aktów administracyjnych było i jest w pełni usankcjonowane, dzięki temu, że traktaty międzynarodowe posiadały zwykle waler przynajmniej ustawy. Pozostałe elementy sędziowskiej dyskusji w niniejszym temacie są przedmiotem poniższych rozważań.

3.2.1. Rada Konstytucyjna a prawo wspólnotowe*

Na płaszczyźnie relacji prawo wspólnotowe a ustawa zasadnicza, Konstytucja 1958 jako akt zawiera bardziej rygorystyczną koncepcję w porównaniu z konstytucją 1946, wprowadzając wstępną kontrolę konstytucyjności zobowiązań międzynarodowych⁵⁴. Tytułem przypomnienia, jeżeli na podstawie art. 54 Rada Konstytucyjna, orzeknie, że umowa międzynarodowa zawiera klauzulę sprzeczną z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikowania lub zatwierdzenia tej umowy może być udzielone tylko po dokonaniu odpowiedniej nowelizacji konstytucji.

Co do traktatów ratyfikowanych i opublikowanych po 1958⁵⁵ oraz decyzji Wspólnot powziętych na podstawie art. 190 TWE i art. 269 TWE to albo były one przedmiotem kontroli Rady Konstytucyjnej⁵⁶ albo nie były przedłożone Radzie, tym samym są wolne od wszelkiego zarzutu niekonstytucyjności ciesząc się immunitetem⁵⁷. Co do prawa pochodnego to na podobnej zasadzie korzysta ono z gwarancji całkowitej nietykalności.

* M. Darmon, *Juridictions constitutionnelles et droit communautaire*, „*Révue Trimestrielle du Droit Européen*” 1988, s. 228-236.

⁵⁴ Mechanizm ten nie dotyczy oczywiście zobowiązań zawartych przed wejściem w życie Konstytucji 1958, Rada Konstytucyjna, decyzja n° 70-39 DC, z 19.6.1970 r. Ch. Rousseau, *Revue générale de droit international public*, 1971, s. 239.

⁵⁵ Traktat o fuzji, 8.4.1965 r.; Traktaty budżetowe, 22.4.1970 r. i 22.7.1975 r.

⁵⁶ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 70-39 DC, z 19.6.1970 r., dotycząca dochodów własnych Wspólnot; decyzja n° 76-71 DC, z 30.12.1976 r. dotycząca wyborów do PE.

Procedura określona w art. 54⁵⁸ Konstytucji daje jednak prawu międzynarodowemu i wspólnotowemu silną pozycję. Skoro mogło zostać poddane lub zostało poddane kontroli konstytucyjności przed wejściem w życie to ma ono immunitet⁵⁹ przed kontrolą *ex post* i powinno być zawsze stosowane. Dotyczy to zarówno prawa pierwotnego jak i pochodnego. Rada Konstytucyjna w decyzji z 19.6.1970 r.⁶⁰ przypomniała, że „Traktat Paryski i Rzymski jako prawidłowo ratyfikowane i opublikowane wchodzą w zakres zastosowania art. 22 Konstytucji tj. mają moc wyższą od ustaw nawet, jeśli zawierają postanowienia sprzeczne z nową Konstytucją”. Podobnie w decyzji z 30.12.1977 r.⁶¹ przyznała, że „akty powzięte przez instytucje zgodnie z regułami wyznaczonymi przez traktaty założycielskie uykają wszelkiej kontroli zgodności z Konstytucją (...). Mechanizm kontroli art. 54 nie ma bowiem charakteru retroaktywnego”.

Od 1976 roku⁶² Rada Konstytucyjna może również wypowiedzieć się w kwestii zgodności z Konstytucją zobowiązania międzynarodowego, jeśli na podstawie art. 61 Konstytucji zostanie przedłożony do niej wniosek o zbadanie ustawy na podstawie której udzielono upoważnienia do ratyfikacji takiego zobowiązania⁶³.

Podsumowując, kontrola konstytucyjności ma niezmiennie charakter abstrakcyjny i *ex ante*. Możliwa jest jednak wyjątkowo kontrola ustawy, już po jej promulgacji, przy okazji jej zmiany lub uzupełnienia⁶⁴. Rada nie rozwinęła jednak tego orzecznictwa stosunku do traktatów i niezmiennie odmawia dokonania kontroli zgodności z Konstytucją traktatu międzynarodowego, poprzez badanie nowego traktatu, który stanowi jego modyfikację⁶⁵. Jednako-

⁵⁷ Inne rozwiązanie sprzeczne byłoby z postanowieniami art. 46 Konwencji Wiedeńskiej oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, np. orzeczenie ETS, sprawa C- 9/65, *San Michele*, Rec. 1967.

⁵⁸ Art. 54: „Jeśli Rada Konstytucyjna [...] orzeknie, że umowa międzynarodowa zawiera klauzulę sprzeczną z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikowania lub zatwierdzenia tej umowy może być udzielone tylko pod dokonaniu odpowiedniej zmiany Konstytucji”.

⁵⁹ J. Rideau, *La construction europeenne et la Constitution 1958*, www.conseil-constitutionnel.fr

⁶⁰ Rada Konstytucyjna, decyzja nr 70-39 DC z 19.6.1970 r.

⁶¹ Rada Konstytucyjna, decyzja nr 77-89 i 77-90 DC, z 30.12.1977 r., *Prélèvements isoglucose*.

⁶² Rada Konstytucyjna, decyzja n° 76-71 DC, z 30.12.1976 r.

⁶³ Art. 61, ustęp drugi Konstytucji 1958: „...Prezydent Republiki, premier, przewodniczący Zgromadzenia narodowego, przewodniczący Senatu, jak również sześćdziesięciu deputowanych lub sześćdziesięciu senatorów mogą skierować do Rady Konstytucyjnej każdą ustawę przed jej promulgacją”.

⁶⁴ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 85-187 DC, z 25.1.1985 r.; decyzja n° 96-377 DC, z 16.7.1996 r. i n° 97-388 DC, z 20.3.1997 r.

⁶⁵ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 92-308, *Maastricht I*, akapit 8 oraz decyzja n° 2004-505, akapit 24.

woż, na podstawie w art. 61 par.2 Konstytucji, Rada może w sposób pośredni dokonać kontroli konstytucyjności traktatu międzynarodowego poprzez badanie ustawy zawierającej zgodę na jego ratyfikację.

Analizując orzecznictwo Rady Konstytucyjnej można wysnuć wniosek, iż w systemie francuskim kwestia stopnia efektywności prawa wspólnotowego sprowadza się do art. 55 Konstytucji⁶⁶. W swoich decyzjach Rada nie traktowała problematyki jego wdrażania do porządku wewnętrznego w sposób specyficzny lub odmienny od identycznych kwestii prawa międzynarodowego⁶⁷. Zasady konstytucyjne stosowane do prawa międzynarodowego rządzą też wdrażaniem prawa wspólnotowego do porządku krajowego, dlatego kwestia pierwszeństwa prawa europejskiego analizowana jest w świetle decyzji odnoszących się do prawa międzynarodowego. Warto jednak zwrócić uwagę na kilka niedoskonałości samego art. 55, który uznaje wyższość zobowiązań międzynarodowych w stosunku do ustawy pod warunkami ratyfikacji, publikacji i wzajemności. Wymogi ratyfikacji lub zatwierdzenia oraz publikacji są dość nieadekwatne w stosunku do wspólnotowego prawa pochodnego, jednak to trzeci warunek, jakim jest wymóg wzajemności jest najbardziej kontrowersyjny w relacji do prawa wspólnotowego⁶⁸.

Istotna dla zrozumienia miejsca prawa międzynarodowego, a tym samym wspólnotowego we francuskim porządku prawnym jest decyzja z 15.1.1975 r.⁶⁹, znana jako *IVG*, dotycząca sprzeczności między ustawą francuską dopuszczającą przerywanie ciąży i Europejską Konwencją Praw Człowieka. Rada Konstytucyjna odmówiła w tej decyzji kontroli zgodności ustaw z traktatami międzynarodowymi, a tym samym wyłączyła traktaty międzynarodowe jak i wtórne prawo wspólnotowe z tzw. *bloc de constitutionnalité*. Rada stwierdziła, że nie do niej należy badanie naruszeń tego rodzaju, gdyż „ustawa sprzeczna z traktatem nie musi być automatycznie sprzeczna z konstytucją” i przeciwstawiła charakter absolutny i definitywny decyzji,

⁶⁶ Art. 55: „Traktaty i umowy prawidłowo ratyfikowane bądź zatwierdzone, mają od chwili ich publikacji moc wyższą niż ustawy, z zastrzeżeniem – w odniesieniu do każdej umowy lub traktatu – stosowania tej zasady przez drugą stronę”.

⁶⁷ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 70-39 DC, z 19.6.1970 r. o dochodach własnych Wspólnot Europejskich; Rada Konstytucyjna, decyzja n° 77-90, z 30.12.1977 r., *Prélevements Isoglucose*.

⁶⁸ T. De Béranger, *Constitutions nationales et construction communautaire*, L.G.D.J., Bibliothèque de Droit Public, t. 178, s. 75 i n., autor krytykuje aktualne rozwiązania art. 55 Konstytucji.

⁶⁹ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 74-54, z 15.1.1975 r., *Interruption volontaire de grossesse*, (IVG). Ta decyzja stanowi początek dla linii orzecznictwa: decyzja n° 89-268 DC, z 29.12.1989 r., n° 98-399 DC, z 5.5. 1998 r.

które wydaje w ramach art. 61 Konstytucji oraz charakter relatywny i warunkowy zasady wyższości traktatu międzynarodowego nad ustawą wyrażonej w art. 55 Konstytucji. Tak więc Rada nie czuwa nad poszanowaniem przez ustawodawcę respektowania wyższej mocy traktatów w stosunku do ustaw, a ma za zadanie jedynie kontrolę respektowania samego art. 55 konstytucji⁷⁰.

Decyzja IVG będąca jedną z kluczowych dla francuskiego prawa publicznego, określona została jako „rozwód” między Radą Konstytucyjną a prawem wspólnotowym, gdyż pozorna okazała się gwarancja pierwszeństwa prawa międzynarodowego ustanowiona w art. 55 Konstytucji⁷¹. Podobnie w decyzji z 30.12.1980 r.⁷² Rada uznała, że stosowanie lub niestosowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie może być rozstrzygane w zakresie kontroli konstytucyjności. Tym samym naruszenie przez ustawodawcę norm wspólnotowych nie może być usankcjonowane poprzez deklarację niekonstytucyjności takiej ustawy.

W braku możliwości kontroli pierwszeństwa traktatu w stosunku do ustawy przez Radę Konstytucyjną, obowiązek zapewnienia pierwszeństwa prawa wspólnotowego powierzony został sądom zwykłym pod kontrolą Sądu Kasacyjnego i Rady Stanu, a tym samym utworzona została nowa forma kontroli konstytucyjności, będąca de facto tzw. *contrôle de conventionnalité*.

*Il appartient en effet, selon le Conseil constitutionnel, aux divers organes de l'État, de veiller à l'application des conventions internationales dans le cadre de leur compétences respectives*⁷³. W wyniku tej kontroli, sędzia krajowy, w ramach zawisłego przed nim sporu, odmawia zastosowania aktu prawa krajowego, z dziedziny ustawy lub rozporządzenia, jeśli uzna go za sprzeczny z prawem europejskim. Rada Konstytucyjna bada jednak zgodność aktów prawnych prawa francuskiego z prawem międzynarodowym tylko, gdy działa jako sędzia zwykły tzw. *juge électoral* w ramach swoich kompetencji wyborczych⁷⁴.

⁷⁰ Rada Konstytucyjna, decyzja 86-216, z 3.9.1986 r., *Conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France*.

⁷¹ O. Duthéillet de Lamothe, *Le Conseil constitutionnel et le droit européen*, Revue française de Droit constitutionnel, 57, 2004, s. 23 i n.

⁷² Rada Konstytucyjna, decyzja n° 80-126 DC, Reżim fiskalny podatków na alkohole.

⁷³ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 86-216 DC, z 3.9.1986 r., n° 89-268 DC, z 29.12.1989 r.

⁷⁴ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 88-1082/1117, z 21.10.1988 r., *Election de la 5^{eme} circonscription du Val d'Oise*; Rada Konstytucyjna, decyzja z 11.9.2000 r., *Meyet*. Rada Konstytucyjna czuwa nad prawidłowym przebiegiem wyborów parlamentarnych i prezydenckich, orzeka jako instancja odwoławcza o prawidłowości wyborów oraz rozpatruje protesty wyborcze.

Najnowsza seria decyzji Rady Konstytucyjnej dotyczącej miejsca i roli prawa wspólnotowego porządku prawnym francuskim, stanowi niezbędny krok w tej niekończącej się dyskusji⁷⁵.

W decyzji z 19.11.2004 r. dotyczącej Traktatu konstytucyjnego Rada uznała ze, mimo swego tytułu, „Konstytucja dla Europy” pozostaje traktatem międzynarodowym. W konsekwencji, art. I-6 traktatu⁷⁶ nie jest sprzeczny z Konstytucją 1958 pod warunkiem, że interpretuje się go w świetle ogółu postanowień Traktatu, a w szczególności art. I-5, określającego stosunki między Unią a państwami członkowskimi, oraz w kontekście nadanym mu przez autorów, strony traktatu, których wolą było przyznanie Unii określonych kompetencji oraz ich wykonywanie w trybie wspólnotowym. Nie ulega więc zmianie natura Unii ani znaczenie zasady pierwszeństwa, która rozciąga się w granicach nadanych jej przez autorów Traktatu konstytucyjnego i pozostaje w harmonii z linią orzecznictwa RK opartą na art. 88-1 Konstytucji 1958. W konsekwencji, Konstytucja francuska zachowuje swoje miejsce na szczycie hierarchii norm prawnych w porządku prawnym krajowym.

W swoim komentarzu Denys Simon określił w bardzo celny sposób to rozstrzygnięcie RK jako *une dédramatisation tranquille*⁷⁷, co odnosi się do swego rodzaju zbanalizowania problematyki pierwszeństwa prawa wspólnotowego przez Radę.

Kolejna decyzja, która według przedstawicieli doktryny stanowi początek szerszej debaty dotyczącej miejsca prawa wspólnotowego w porządku prawnym krajowym⁷⁸, została wydana przez Radę Konstytucyjną 10 czerwca 2004 na wniosek grupy posłów i senatorów, która zwróciła się do niej z wnio-

⁷⁵ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 2004-496, DC, z 10.6.2004 r., *Loi pour la confiance dans l'économie numérique*; decyzja n° 2004-497 DC, z 1.7.2004 r., *Loi relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle*; decyzja n° 2004-498 DC, z 29.7.2004 r., *Loi relative à la Bioéthique*; decyzja n° 2004-499 DC, z 29.7.2004 r., *Protection des données personnelles*; oraz decyzja n° 2004-505 DC, z 19.11.2004 r., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

⁷⁶ O samym artykule I-6 Konstytucji dla Europy pisze bardzo ciekawie P. Cassia, *L'article I-6 du traité établissant une Constitution pour l'Europe et la hiérarchie des normes, Europe, J-C*, décembre 2004, s. 6.

⁷⁷ D. Simon, *L'examen par le Conseil Constitutionnel du traité portant établissement d'une Constitution pour l'Europe*, „Revue mensuelle du Juris Classeur-Europe” luty 2005, nr 2, s. 6.

⁷⁸ J.-M. Belorgey *Droit communautaire et constitution française: le débat est relancé*, chron. sous décision Cons. const 10 juin 2004, n° 2004-496 DC, AJDA 2004, s. 2261; B. Genevois, *Le Conseil constitutionnel et le droit communautaire dérivé*, RFDA 2004, s. 651; X. Magnon, *Le chemin communautaire du Conseil constitutionnel, entre ombre et lumière*, „Revue mensuelle du Juris Classeur-Europe” sierpień-wrzesień 2004, s. 6.

skiem o zbadanie czy określone przepisy ustawy o zaufaniu w gospodarce informatycznej, stanowiące transpozycję dyrektywy 2000/31/WE w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, są zgodne z Konstytucją⁷⁹. Tytułem ciekawostki warto nadmienić, że prasa krajowa okrzyknęła ten wyrok symbolem uświęcenia zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, a komentarz zamieszczony w Zeszytach Konstytucyjnych dostępnych na stronie Rady był dość niejasny.

Rada potwierdza jednak pierwszeństwo konstytucji 1958 nad prawem wspólnotowym⁸⁰. W wyniku subtelnej analizy, stwierdza ona swoją niekompetencję w kwestii kontroli zgodności z Konstytucją postanowień ustawy transponującej dyrektywę. Takie stanowisko jest wyrazem tzw. „techniki ekranu prawa wspólnotowego” (*droit communautaire écran*)⁸¹. Wydawałoby się, że Rada uzasadnia tę odmowę wyłącznie troską o ochronę zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Uznając, że kontrola przestrzegania przez dyrektywę zarówno kompetencji traktatowych jak i praw podstawowych gwarantowanych w art. 6 TUE stanowi wyłączną prerogatywę sądziego wspólnotowego, Rada potwierdza oczywiście specyfikę wspólnotowego porządku prawnego. Równocześnie jednak opiera niedopuszczalność wniosku o kontrolę konstytucyjności bezpośrednio na art. 88-1 Konstytucji⁸² i w szczególności podkreśla, że kwestionowanie przedmiotowej dyrektywy jest niemożliwe tylko z braku sprzecznych z nią regulacji Konstytucji.

W przedmiotowej decyzji Rada, po raz pierwszy, uznaje specyfikę prawa wspólnotowego, które zostaje odseparowane od prawa międzynarodowego⁸³. Tak więc to nie art. 55 Konstytucji⁸⁴, ani reguła *pacta sunt servanda*⁸⁵, lecz sam art. 88-1 Konstytucji stanowi podstawę zobowiązań płynących z prawa wspólnotowego. Nie można oprzeć się przy tej okazji stwierdzeniu, że tego rodzaju rewolucja orzecznictwa Rady ma miejsce niezwykle późno, gdyż na-

⁷⁹ Rada Konstytucyjna, decyzja n° 2004-496 DC.

⁸⁰ X. Magnon, D. Simon, *La jurisprudence communautaire du Conseil Constitutionnel*, „Cahiers de Droit Européen” 2005, nr 1-2, s. 217; inne komentarze: M. Delamarre, *Commentaire de la décision du Conseil Constitutionnel*, „Synthèse” nr 141, www.robert-schuman.org/synth141.htm; P. Cassia, *Le véritable sens de la décision n° 2004-496*, AJDA 2004, Chroniques, s. 1385.

⁸¹ Więcej o pojęciu ekranu ustawowego w rozdziale dotyczącym orzecznictwa Rady Stanu.

⁸² Art. 88-1, który do tej pory uznawany był za zbyt ogólny by wywoływać określone skutki prawne, stanowi po raz pierwszy podstawę orzekania Rady Konstytucyjnej.

⁸³ X. Magnon, D. Simon, op.cit., s. 217.

⁸⁴ W przeciwieństwie do swojej decyzji z 1970 roku, decyzja n° 70-39 DC.

⁸⁵ W przeciwieństwie do decyzji *Maastricht I*.

stępuje po ponad czterdziestu latach funkcjonowania europejskiego porządku prawnego. Paradoksalnie, tego rodzaju *novum* stanowi równocześnie pewien regres, gdyż Rada uznaje możliwość pośredniej kontroli konstytucyjności prawa wspólnotowego, poprzez badanie aktów prawa wewnętrznego stanowiących transpozycję prawa pochodnego⁸⁶.

3.2.2. Sąd Kasacyjny

Sąd Kasacyjny postrzegany jest tradycyjnie jako najbardziej proeuropejski ze wszystkich sądów francuskich. W kwestii konfliktu Traktatu z ustawą rozróżnił dwie sytuacje. W przypadku sprzeczności ustawy z późniejszym zobowiązaniem międzynarodowym była ona traktowana jako uchylona⁸⁷. Natomiast w przypadku ustawy późniejszej w stosunku do traktatu Sąd Kasacyjny dość długo był zwolennikiem tzw. *doktryny Matter*⁸⁸. Według tej teorii sędzia ponad wszystko musi rozwiązać poniższy konflikt na drodze interpretacji. Jeśli tym sposobem nie da się zredukować niezgodności między traktatem a ustawą, sędzia może tylko i wyłącznie dać pierwszeństwo ustawie podług zasady całkowitego podporządkowania się jej woli.

Dopiero w 1975 roku w słynnym orzeczeniu *Jacques Vabre*⁸⁹, Sąd Kasacyjny dokonał zmiany linii swego orzecznictwa. Sprawa dotyczyła konfliktu między art. 90 [ex 95] TWE a późniejszą ustawą podatkową. W swoich konkluzjach prokurator generalny Touffait przywołał rozwiązanie Rady Konstytucyjnej⁹⁰ i przypomniał o obowiązku stosowania przez sądy art. 55 Konstytucji. Niemniej jednak zaproponował, aby sąd oparł swe rozwiązanie wyłącznie na zasadzie pierwszeństwa normy wspólnotowej, która tłumaczy wyjątkowy charakter i sens funkcjonowania porządku prawnego Wspólnot Europejskich. Sąd tylko częściowo odwołał się do art. 55 Konstytucji, aby potwierdzić prymat normy traktatowej nad ustawą krajową. Ponadto, parafrazując orzeczenie *Costa* wydane przez ETS, Sąd stwierdził, że „Traktat Rzymski ustanawia własny porządek prawny, będący integralną częścią porządku prawnego państw członkowskich i że ze względu na tę specyfikę sędzia apelacyjny prawidłowo dał pierwszeństwo normie wspólnotowej

⁸⁶ X. Magnon, op.cit., s. 226.

⁸⁷ Sąd Kasacyjny, wyrok z 7.1.1972 r., *Guerini*.

⁸⁸ Nazwa ta pochodzi od nazwiska komisarza rządowego, który przedstawił swoją opinię w sprawie rozpatrywanej przez Sąd Kasacyjny 22.12.1931 r., *Sanchez v. Consorts Gozland*.

⁸⁹ Sąd Kasacyjny, 24.5.1975 r., *Cafés Jacques Vabre*, komentarz: Jean Boulouis, [w:] „Actualité Juridique- Droit Administratif” 1975, s. 567, 813, 823-824 oraz G. Isaac, M. Blanquet, *Droit communautaire général*, Paris 2001, s. 214.

⁹⁰ Rada Konstytucyjna, decyzja z 15.1.1975 r., (*IVG*).

wykluczając zastosowanie art. 265 Kodeksu Celnego na korzyść art. 95 Traktatu". W kwestii prawa pochodnego, Sąd przyznaje walor pierwszeństwa nad ustawą zarówno w przypadku rozporządzeń⁹¹ jak i celów określonych w dyrektywie⁹².

Najnowsze orzecznictwo Sądu Kasacyjnego odnosi się do relacji między normami prawa międzynarodowego czy też zobowiązań płynących z prawa wspólnotowego a przepisami o walorze konstytucyjnym. W literaturze wyrok w sprawie *Mlle Fraisse*⁹³ jest zwykle porównywany do omówionego poniżej rozstrzygnięcia Rady Stanu w sprawie *Sarran* ze względu podobieństwo problematyki i samo rozwiązanie, tj. opowiedzenie się za prymatem Konstytucji w stosunku do traktatu międzynarodowego⁹⁴ poprzez uznanie że pierwszeństwo przyznane zobowiązaniom międzynarodowym na podstawie art. 55 Konstytucji 1958 w relacji do ustaw nie ma zastosowania do przepisów samej Konstytucji⁹⁵. Odmawiając jednak badania zgodności ustawy o walorze konstytucyjnym z przepisami umowy międzynarodowej, Sąd Kasacyjny nie wypowiada się w kwestii hierarchii norm, ale jedynie potwierdza zakres swojej kompetencji jurysdykcyjnej gdyż żaden z przepisów Konstytucji 1958 nie upoważnia sędziego *expressis verbis*, w przypadku tego rodzaju konfliktu norm, do odrzucenia norm konstytucyjnych. Chodzi więc o wyrażenie swoistego *non possumus*, opartego na pojęciu *consitution-écran* czyli ekranu konstytucyjnego⁹⁶. Równie interesujące w wyroku *Mlle Fraisse* jest nowe spojrzenie sędziego na prawo wspólnotowe i odrzucenie tradycyjnego globalnego traktowania go w ten sam sposób jak prawa międzynarodowego⁹⁷. Sąd potraktował, bowiem w odrębny sposób zarzut dotyczący niezgodności prawa krajowego i art. 6 TUE i innych aktów prawa międzynarodowego, z czego można wysnuć wniosek o otwartym przyznaniu prawu wspólnotowemu całej należnej mu specyfiki.

⁹¹ Cassation Criminelle, 22.10.1970 r., *Société des Fils d'Henri Ramel*, N° de pourvoi: 69-90850, „Bulletin Criminel Cour de Cassation Chambre criminelle” nr 276, Joel Rideau, Dalloz 1971, s. 221.

⁹² Cassation Criminelle, 17.10.1994 r., N° de pourvoi: 92-84365, Bulletin, n°332.

⁹³ Cour de Cassation, Assemblée Plénière, 2.6.2000 r., *Mlle Fraisse*, N° de pourvoi : 99-60274.

⁹⁴ F. Raynaud, P. Fombeur, AJDA 1998, s. 962.

⁹⁵ Art. 55 Konstytucji: „Traktaty i umowy, prawidłowo ratyfikowane bądź zatwierdzone, mają od chwili ich publikacji autorytet wyższy od autorytetu ustaw, pod warunkiem dla każdego traktatu lub umowy, jego stosowania przez drugą stronę”.

⁹⁶ O pojęciu ekranu konstytucyjnego, patrz poniżej omawiane orzecznictwo Rady Stanu.

⁹⁷ A. Rigaux, D. Simon, *Droit communautaire et la Constitution française*, „Revue mensuelle du Juris Classeur-Europe” sierpień-wrzesień 2000, s. 3.

3.2.3. Rada Stanu*

Podobnie jak Sąd Kasacyjny, Rada Stanu przyznaje pierwszeństwo traktatu międzynarodowego nad wcześniejszą ustawą. Tradycyjnie sądy administracyjne nie uznawały się jednak za kompetentne, aby kwestionować wolę ustawodawcy wyrażoną w akcie prawnym późniejszym w stosunku do zobowiązania międzynarodowego. To stanowisko wywodzi się z respektu zasady podziału władz i teorii ekranu ustawowego (*théorie de l'écran législatif*), będącej odbiciem doktryny *Matter*. Według tej teorii, sędzia administracyjny nie może kontrolować ustawodawcy i jest ściśle podporządkowany ustawie a tylko Rada Konstytucyjna jest upoważniona do zapewnienia *effet utile* art. 55 Konstytucji. Sędzia zwykły nie jest kompetentny do dokonywania kontroli konstytucyjności, tak więc ustawa, po jej promulgacji stanowi ekran między nią a Konstytucją⁹⁸.

Po raz pierwszy Rada Stanu wypowiedziała się na temat relacji między prawem wspólnotowym a późniejszym aktem prawa wewnętrznego w orzeczeniu z 1968 roku⁹⁹. Rada całkowicie oparła się na zasadzie, iż sędzia administracyjny nie jest sędzią konstytucyjności ustaw, a więc nowa ustawa ma pierwszeństwo przed aktem wspólnotowego prawa pierwotnego lub pochodnego. Zarzut, iż akt administracyjny narusza prawo wspólnotowe nie może być podnoszony, jeśli akt ten był powzięty zgodnie z postanowieniami ustawy późniejszej, gdyż ta ustawa stanowi *ekran*, rodzaj przesłony między aktem administracyjnym a zobowiązaniem międzynarodowym. To rozwiązanie spowodowało ewidentną różnicę stanowisk między Radą Stanu a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości, według którego sędzia krajowy ma powstrzymać się od stosowania każdej dyspozycji ustawowej sprzecznej z regułą wspólnotową¹⁰⁰.

Kilka tygodni po decyzji *Semoules*, Rada Stanu zastosowała te samo rozumowanie a propos konfliktu między konwencją międzynarodową (tzw. umowy *Evian*, dotyczące Algierii) a późniejszą ustawą¹⁰¹. Ta linia orzecznicza stała się

* H. Calvet, *Le Conseil d'Etat et l'article 55 de la Constitution, une solitude révolue*, La Semaine Juridique, JCP 1990 I 3429.

⁹⁸ Jeden z nowszych wyroków Rady Stanu, w sprawie *Confédération nationale des associations familiales*, z 21.12.1990 r., w którym sędzia administracyjny odmówił kontroli zgodności ustawy dopuszczającej przerywanie ciąży z Preambułą Konstytucji z 1946 r.

⁹⁹ Rada Stanu, 1.3.1968 r., *Syndicat des fabricants des semoules de France*, Rec. 149, orzeczenie dotyczące niezgodności rozporządzenia o mocy ustawy z rozporządzeniem wspólnotowym, komentarz H. Calvet, op.cit.

¹⁰⁰ ETS, Sprawa 106/77, *Simmmenthal*, Rec. 629.

¹⁰¹ Rada Stanu, 18.4.1968 r., *Heid*, Req 243. Inne przykłady orzecznictwa *Semoules*: 23.11.1984 r., *Roujansky*, Req. 383; 22.4.1988 r., *Société Bernard Garant*, Req. 171.

jeszcze bardziej problematyczna po wyroku Rady Konstytucyjnej, w którym uznała się za kompetentną aby orzekać o konflikcie normy prawa międzynarodowego i ustawy krajowej jako sędzia zwykły w ramach sądownictwa wyborczego¹⁰².

Dopiero w 1989 roku w orzeczeniu *Nicolo*¹⁰³ Rada przyznała prymat traktatów międzynarodowych w przypadku ich sprzeczności z późniejszą ustawą krajową¹⁰⁴. Sędzia administracyjny jest od tej chwili kompetentny, aby wypowiedzieć się w kwestii zgodności ustawy z wcześniejszą umową międzynarodową i wykonywać tzw. *contrôle de conventionnalité*¹⁰⁵.

Ciekawe, że w jednym z najbardziej rewolucyjnych orzeczeń, jakim jest *Nicolo*, Rada Stanu nie formułuje jakiejś szczególnej zasady ani nie wyowiada się w wyjątkowo uroczysty sposób¹⁰⁶. Rozwiązanie bazuje bezpośrednio na art. 55, a Rada Stanu akceptuje w końcu fakt, iż traktaty międzynarodowe prawidłowo 'wprowadzone' do porządku wewnętrznego korzystają w pełni z przywileju pierwszeństwa w stosunku do sprzecznych z nimi ustaw¹⁰⁷.

Rada pojmując art. 55 jako wyjątkowe upoważnienie dla sędziego, aby z powodu sprzeczności z treścią Konstytucji odrzucić zastosowanie ustawy, której postanowień nie da się pogodzić z wcześniejszym zobowiązaniem międzynarodowym. W kolejnych orzeczeniach Rada przyznała pierwszeństwo rozporządzeń¹⁰⁸ oraz dyrektyw¹⁰⁹. Rada uwzględnia również problematykę pierwszeństwa w przypadku zasad generalnych prawa wspólnotowego, takich jak zasada bezpieczeństwa prawnego lub zasady zaufania (*confiance légitime*)¹¹⁰.

¹⁰² Rada konstytucyjna, 21.10.1988 r., *Election du député de la 5ème circonscription du val d'Oise*, Rec. 183 ; B. Genevois, RFDA 1988, s. 908.

¹⁰³ Rada Stanu, 22.10.1989 r., *Nicolo*, komentarz H. Calvet, op.cit., nr 19-31.

¹⁰⁴ J.-P. Costa, *La prise en compte du droit international dans la jurisprudence du Conseil d'Etat* [w:] *L'internationalité dans les institutions et le droit, convergences et défis, études offertes à Alain Plantey*, Paris 1995, s. 45-57.

¹⁰⁵ B. Genevois, *Note sous CE, Ass. 20 oct. 1989, Nicolo*, „Revue française de droit administratif” 1989, s. 8; oraz L. Dubouis, *L'arrêt Nicolo et l'intégration de la règle internationale et communautaire dans l'ordre juridique français*, „Revue Française de Droit Administratif” 1989, s. 1000-1008.

¹⁰⁶ Rada Stanu stwierdza jedynie, że środek prawny, na który powołano się na poparcie wniosku o anulowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego zostaje odrzucony z powodu, iż ustawa francuska z 7.7.1977 r., regulująca sposób przeprowadzania tych wyborów nie jest niezgodna z Traktatem Rzymskim.

¹⁰⁷ Dotyczy to ustaw wcześniejszych i późniejszych w stosunku do zobowiązania międzynarodowego.

¹⁰⁸ Rada Stanu, 24.9.1990 r., *Boisdet*.

¹⁰⁹ Rada Stanu, 28.2.1992 r., *Rothmans International France*.

¹¹⁰ Rada Stanu, 17.6.1994 r., *Caisse régionale de Crédit agricole mutuel du Nord et Caisse régionale du Crédit agricole mutuel du Lot*; Rada Stanu, 30.11.1994 r., *SCI Résidence Dauphi-*

W 1996 r. Rada przyznała pierwszeństwo ustawy zasadniczej w stosunku do późniejszej normy międzynarodowej¹¹¹. „Postanowienia traktatu powinny być interpretowane zgodnie z konstytucyjną zasadą, która zabrania ekstradycji w celach politycznych”. Pod pozorem interpretacji traktatu międzynarodowego, Rada dokonała konfrontacji normy międzynarodowej z Konstytucją i stwierdzając ich niezgodność przyznaje wyższość Konstytucji. Decyzja ta została zinterpretowana jako zapowiedź możliwości regularnego dokonywania ewentualnej kontroli konstytucyjności traktatów, przy okazji ich stosowania przez sądy zwykłe.

W związku z nowszą linią orzecznictwa, część doktryny francuskiej wyraziła obawy, iż zagrożona jest zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Komentarze takie pojawiły się w związku z decyzją Rady Stanu w sprawie *Sarran*¹¹². W sprawie tej domagano się anulowania dekretu z 1998 wydanego na podstawie art. 76 Konstytucji, określającego zakres uprawnionych do uczestnictwa w referendum dotyczącym statusu Nowej Kaledonii. Dekret został uznany przez skarżącego za sprzeczny z konwencjami międzynarodowymi, np. Europejską Konwencją Praw Człowieka i Protokołem dodatkowym nr 1. Rada odrzuciła wniosek o anulowanie dekretu, ponieważ jego uwzględnienie oznaczałoby poddanie sędziemu badania kwestii zgodności zobowiązania międzynarodowego z Konstytucją. Rada Stanu potwierdziła: *„Considérant que si l'article 55 de la Constitution dispose [...] la suprématie ainsi conférée aux engagements internationaux ne s'applique pas, dans l'ordre juridique interne, aux dispositions de nature constitutionnelle”*.

Według niektórych, Rada uświęciła tym orzeczeniem zasadę bezwzględnej wyższości Konstytucji nad traktatem międzynarodowym¹¹³. W swoim komentarzu, Laurence Potvin-Solis zwraca z kolei uwagę na potrzebę głębszej refleksji, co do konsekwencji tego rodzaju zabiegu interpretacyjnego¹¹⁴.

ne. Cyt. za: B. Stirn, H. Oberdorff [w:] *Le juge administratif et l'Europe: le dialogue des juges*, Actes du colloque du 50^{ème} anniversaire des tribunaux administratifs, „Presse universitaire de Grenoble”, s. 53.

¹¹¹ Rada Stanu, 3.7.1996 r., *Koné*, komentarz: D. Chavaux, T. Girardot, *Impossibilité d'accorder une extradition demandé dans un but politique*, „Actualité Juridique-Droit Administratif” 1996, s. 772.

¹¹² Rada Stanu, 30.10.1998 r., *M. Sarran, M. Levancher et a.*, *Rég. N 200286 et 200287*, AJDA 1998, s. 1039.

¹¹³ D. Alland, *Consecration d'un paradoxe: primauté d'un droit interne sur le droit international*, „Revue Française de Droit Administratif” 1998, s. 1094.

¹¹⁴ L. Potvin-Solis, *L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'Etat français*, Bibliothèque de droit public, L.G.D.J., s. 436.

Niezłomny myśliciel prawa europejskiego, Denys Simon¹¹⁵, twierdzi z kolei, że Rada odmawiając takiej kontroli statuuje nie w dziedzinie hierarchii-norm, ale w zakresie kompetencji. Autor podkreśla, że Rada nie wypowiedziała się w sposób bezpośredni w kwestii bezwzględnego pierwszeństwa przepisów Konstytucji 1958. Rada potwierdza raczej, po raz kolejny, że relacje między Konstytucją a traktatami międzynarodowymi nie podpadają pod zakres zastosowania art. 55 i nie rządzi nimi zasada pierwszeństwa prawa międzynarodowego, która w zamyśle konstytuanty ma zastosowanie do norm ustawowych, a nie konstytucyjnych. W tym kontekście sprawa *Sarran* byłaby przykładem zastosowania klasycznej teorii „ekranu konstytucyjnego”. Rozumowanie to oparte jest na hipotezie, że pomiędzy kwestionowanym dekretem a traktatem, Konstytucja stanowi swoisty ekran, skoro dekret jest wyrazem jej zastosowania.

Na uwagę zasługuje w końcu orzeczenie *Syndicat national*¹¹⁶, w którym Rada Stanu potwierdza, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, podobnie jak inne ogólne zasady wspólnotowego porządku prawnego, nie może podważać w krajowym porządku prawnym najwyższej mocy Konstytucji:

...qu'il s'agisse du principe de la confiance légitime et du principe de la sécurité juridique applicables aux situations régies par le droit communautaire, du principe de loyauté qui se confond d'ailleurs avec le respect de l'article 10 du Traité CE ou encore du principe de primauté lequel au demeurant ne saurait conduire, dans l'ordre interne, à remettre en cause la suprématie de la Constitution...

3.3. Zasada bezpośredniego obowiązywania

Zasada bezpośredniego obowiązywania oznacza zdolność wywoływania bezpośredniego skutku prawnego w stosunkach między państwem członkowskim a osobami podlegającymi jego jurysdykcji¹¹⁷. Prawo wspólnotowe obowiązuje w państwach członkowskich zgodnie z koncepcją monistyczną¹¹⁸,

¹¹⁵ D. Simon, *L'arrêt Sarran, dualisme incompressible ou monisme inversé ?*, Chroniques, Europe, Editions du Juris-Classeur, mars 1999, s. 4; O. Dubos, *Les juridictions nationales et le juge communautaire*, Paris 2001, s. 843.

¹¹⁶ Rada Stanu, 3.12.2001 r., *Syndicat national de l'Industrie Pharmaceutique*, komentarz: P. Cassia, „Droit Administratif” 2002, nr 55. Podobnie, Rada Stanu, 30.7.2003 r., *Association Avenir de la langue française*, komentarz: P. Cassia, „Europe” 2004, nr 30.

¹¹⁷ ECR 1978, s. 629, cyt. za J. Galster [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

¹¹⁸ *Ibidem*, s. 10.

co powoduje, że normy wspólnotowe stają się z chwilą wydania automatycznie częścią *corpus iuris* państw członkowskich i jak orzekł Trybunał Sprawiedliwości są integralną częścią porządku prawnego stosowanego na terytorium tych państw¹¹⁹.

Koncepcje monistyczna¹²⁰ opiera się na idei jedności porządku prawnego, co wyklucza pojęcie kontynuacji między porządkiem międzynarodowym a porządkiem krajowym. Norma międzynarodowa stosowana jest jako taka, bez potrzeby recepcji czy transformacji w porządku wewnętrznym państw, stron traktatu. Podejście monistyczne jest widoczne w niektórych postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie¹²¹. Najbardziej wyraźnie jednak monizm wypływa z samej natury Wspólnot, jak podkreślił to Trybunał w orzeczeniu *Costa*¹²²: „poprzez utworzenie na czas nieograniczony Wspólnoty, posiadającej własne organy, wyposażonej w zdolność prawną i zdolność do reprezentacji w sferze międzynarodowej [...], państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne i przez to utworzyły korpus prawa, które jest wiążące dla ich obywateli i dla nich samych”.

We Francji sądy najwyższe przyznały relatywnie wcześniej cechę bezpośredniego obowiązywania w porządku wewnętrznym postanowień traktatu i rozporządzeń wspólnotowych, opierając się na możliwości ograniczenia suwerenności przewidzianej w ustępie 15 Preambuły 1946. Wprowadzenie prawa pierwotnego do prawa krajowego nastąpiło w początkowym okresie poprzez odwołanie się do reguł dotyczących traktatów zwykłych. Art. 26 Konstytucji 1946 stanowił, że „traktaty [...] prawidłowo ratyfikowane i opublikowane mają moc ustawy, bez potrzeby wydania, dla zapewnienia ich stosowania, innych aktów natury ustawowej [...]”¹²³. Ciekawe jest w tym kontekście spojrzenie na orzecznictwo Rady Stanu, która ‘przyznała’ walor bezpośredniego skutku poszczególnym artykułom TWE, czasem nawet wcześniej niż sam ETS¹²⁴.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ H. Kelsen, *Les rapports entre le droit international et le droit interne*, RCADI 1926, nr IV, s. 231.

¹²¹ Np. art. 249 TWE, mówiący o bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń lub art. 234 czyli instytucja wniosku o orzeczenie wstępne, która zakłada z góry że prawo wspólnotowe jest bezpośrednio stosowane w porządku wewnętrznym.

¹²² ETS, sprawa 6/64 *Flaminio Costa v. ENEL* [w:] W. Czapliński i in., op.cit., s. 36.

¹²³ Art. 26 Konstytucji z 1946 r.: „*Les traités diplomatiques régulièrement ratifiés et publiés ont force de loi [...] sans qu'il soit besoin, pour en assurer l'application, d'autres dispositions législatives que celles qui auraient été nécessaires pour assurer leur ratification*”.

¹²⁴ Rada Stanu, Ass., 19.6.1964 r., *Société des pétroles Shell- Berre*. Wyrok znany bardziej z punktu widzenia zastosowania teorii *acte clair*. Rada uznała bezpośredni skutek art. 37 Trak-

Co do rozporządzeń, to ich bezpośrednie obowiązywanie oznacza, że nie wymagają żadnych aktów prawnych pośrednich przyjmowanych przez parlamenty lub rządy państw członkowskich. Mają zastosowanie ogólne i obowiązują w we wszystkich swoich częściach¹²⁵. Ich transformacja do porządku wewnętrznego jest wręcz zabroniona jeśli postanowienia rozporządzenia są same w sobie bezpośrednio skuteczne¹²⁶. W porządku wewnętrznym francuskim dzięki koncepcji monizmu bezpośrednie obowiązywanie rozporządzeń nie przedstawiało żadnych problemów. Rada Konstytucyjna w decyzji 30 grudnia 1977¹²⁷ uznała bezpośrednie stosowanie rozporządzeń, jako konsekwencję przekazania pewnych uprawnień na rzecz Wspólnot: „moc obowiązująca przyznana postanowieniom rozporządzeń nie jest uzależniona od interwencji parlamentu francuskiego ani organów państwowych. Działanie tych organów ogranicza się do określenia sposobów stosowania pozostawionych im inicjatywie na mocy rozporządzenia”. Chodzi tu o następstwa podziału kompetencji przeprowadzonego między instytucjami wspólnotowymi a władzami krajowymi. W tej samej linii można usytuować orzeczenie Sądu Kasacyjnego *Jacques Vabre*¹²⁸ w którym uznał, że „porządek prawny wspólnotowy stosuje się bezpośrednio do obywateli państwa członkowskiego”, co jest dla sądu logiczną konsekwencją francuskich zobowiązań „europejskich”. Również Rada Stanu wielokrotnie przyznała bezpośredni skutek rozporządzeń¹²⁹.

W kwestii decyzji wspólnotowych, sądy zgodnie, choć początkowo bardzo dyskretnie przyznały ich bezpośredni skutek¹³⁰.

W tej raczej harmonijnej tendencji sądów francuskich, wyjątkowo raził problem bezpośredniego skutku dyrektyw, który stał się przedmiotem kontrowersyjnego orzeczenia Rady Stanu¹³¹. Jej stanowisko, formalnie niezmiennie od lat, przeanalizowane zostanie poniżej.

tatu rzymskiego (ETS wypowiedział się na ten temat w wyroku z 3.2.1976 r., 59/75, Manghera, Rec. 91). Inne wyroki: Rada Stanu, 27.1.1967 r., *Syndicat national des importateurs des produits laitiers*; Rada Stanu, 10.2.1967 r., *Petitjean*, odnośnie art. 91 i 93 Traktatu Rzymskiego.

¹²⁵ F. Emmert, *Prawo Europejskie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 104.

¹²⁶ ETS, sprawa 34/73 *F. Variola SpA c. Włoski urząd Finansów*.

¹²⁷ Rada Konstytucyjna, decyzja z 20.12.1977 r., RTDE, 1979, s. 142.

¹²⁸ Sąd Kasacyjny, wyrok z 24.5.1975 r., *Cafés Jacques Vabre*.

¹²⁹ Np rozporządzenia w dziedzinie rolnictwa: Rada Stanu, 22.12.1978 r., *Syndicat des viticoles de Hautes Graves de Bordeaux*; 14.11.1980 r., *Damas*; 12.12.1986 r., *Société J.Lion*, 9.5.1990 r., *Comité agricole des fruits et légumes de la Région de Basse Normandie*.

¹³⁰ Sąd Kasacyjny, 22.10.1970 r., *Ramel*, D. 1971, s. 221; oraz Rada Stanu, 3.2.1975 r., *Rabot*, AJDA 1975, s. 467, komentarz Sabiani.; Rada Stanu, 23.3.1982 r., *Jean-Joseph*.

¹³¹ Rada Stanu, 22.12.1978 r., *Ministre de l'intérieur c. Cohen-Bendit*, Rec. 524.

4. Rada Stanu i Trybunał Sprawiedliwości – dwie odmienne interpretacje pojęcia bezpośredniego skutku dyrektyw

4.1. Wstęp

Rada Stanu, wierna francuskiej koncepcji suwerenności i prawa międzynarodowego uważa, że Konstytucja wyklucza z jednej strony by jakikolwiek traktat mógł posiadać walor wyższy od konstytucji, a z drugiej, aby można było ustanowić ściśle rozróżnienie między prawem wspólnotowym a międzynarodowym w rozumieniu ogólnym¹³². Mimo to, uznaje, że Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, ratyfikowany i włączony do porządku prawnego wewnętrznego na podstawie zasady monizmu konstytucyjnego, reprezentuje podwójną oryginalność w stosunku do klasycznych traktatów. Z jednej strony przewiduje możliwość tworzenia prawa pochodnego, którego instrumenty są stosowane w wewnętrznym porządku prawnym bez wymogu ratyfikacji ani publikacji w Dzienniku Ustaw, a z drugiej strony ustanawia sąd, którego misją jest zapewnienie trwałości i sprecyzowanie zasięgu prawa europejskiego. Kwestia mocy obowiązującej prawa wspólnotowego, które nie spełnia ani wymogu ratyfikacji ani publikacji w sensie art. 55 Konstytucji nie była bezpośrednio rozstrzygnięta przez konstytuantę w 1958 roku. Nawet jeśli miejsce dyrektyw w hierarchii norm krajowych zostało sprecyzowane przez Trybunał Sprawiedliwości za cenę odważnej konstrukcji orzeczniczej, kwestia intensywności regulacyjnej tego instrumentu prawnego w systemie francuskim jest delikatna, a pełna adaptacja pozycji ETS oznaczałaby według doktryny francuskiej rozbieżność w stosunku do litery Traktatu¹³³.

W swej praktyce Rada wypracowała swoją własną koncepcję skutków prawnych dyrektywy, której historia rozpoczyna się wraz z wydaniem orzeczenia *Cohn-Bendit*. Warto prześledzić rozwój tej teorii, która będąc początkowo w otwartej opozycji do rozwiązań ETS, przeszła niezwykle ciekawą ewolucję i przyczyniła się prawdopodobnie do przemyślenia sposobu rozumienia dyrektywy przez sam ETS.

¹³² T. Dal Farra, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge national de la légalité*, „*Révue trimestrielle de Droit Européen*” październik-grudzień 1992, s. 631–667.

¹³³ *Ibidem*, s. 636 i n.

4.2. Skutki prawne dyrektywy

4.2.1. Klasyczna konstrukcja bezpośredniego skutku według ETS

Rozbieżności między Trybunałem Sprawiedliwości a Radą Stanu w pojmowaniu skutków prawnych dyrektywy mają swoje źródło w praktyce orzeczniczej, która pozostaje w opozycji w zakresie możliwości powoływania się na dyrektywę. Wspólnotowa koncepcja dyrektywy jest rezultatem ewolucji rozwiązań Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Dyrektywy, w brzmieniu Traktatu WE są ze swej natury skuteczne pośrednio za pośrednictwem prawa krajowego je implementującego (art. 249 [ex189] ust. 3 TWE)¹³⁴. Trybunał orzekł jednak, nawiązując do zasady *effet utile*, że „treść art. 189 TWE nie oznacza, iż inne niż rozporządzenia akty prawne nie mogą wywoływać analogicznych skutków”¹³⁵ i skonstruował specyficzny reżim możliwości powołania się na dyrektywę, czerpiąc dla niego uzasadnienie z faktu częściowego transferu suwerenności, będącego skutkiem ratyfikacji traktatów. Reżim ten będący w zasadzie efektem koncepcji teleologicznej, którą ETS wyprowadza ze swej roli w konstrukcji Wspólnot europejskich stanowił niewątpliwie *novum* w sposobie czytania traktatów nawet przez ich autorów.

Teoria bezpośredniego skutku jest odpowiedzią na sytuację, w której prawo krajowe pozostaje w sprzeczności z postanowieniami dyrektywy, po upływie terminu wyznaczonego państwu członkowskiemu dla jej wdrożenia. Ta sytuacja może być skutkiem braku podjęcia środków dla jej transponowania lub przeprowadzenia transpozycji nieprawidłowej. Opierając się na zasadzie pierwszeństwa powierzono sędziom krajowym misję sankcjonowania braku poszanowania obowiązków płynących z art. 249 Traktatu WE. W orzeczeniu *Van Duyn*¹³⁶ Trybunał orzekł, że „byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem dyrektywy określonym w art. 189 TWE, gdyby wykluczyć co do zasady możliwość powoływania się na wynikające z nich obowiązki państw przez osoby, których dotyczą dyrektywy” i przyznał jednostce prawo powołania się na dyrektywę w celu zakwestionowania legalności aktu indywidualnego. W kolejnych orzeczeniach sprecyzował warunki, w jakich można dopuścić bezpośredni skutek dyrektyw. Według słynnej już formuły: „jeśli posta-

¹³⁴ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 566.

¹³⁵ ETS, sprawa 9/70 *Franz Grad* Rec. 825 – cyt. za: W. Czaplinski i in., op.cit., s. 149.

¹³⁶ ETS, sprawa 41/74 *Van Duyn* Rec. 1337 – cyt. za: W. Czaplinski i in., op.cit., s. 544.

nowienia dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, można powołać się na nie w braku przyjęcia przez państwo w określonym terminie środków wykonawczych, w celu kwestionowania wszystkich przepisów prawa krajowego niezgodnych z dyrektywą, a ponadto również gdy przyznają one jednostkom prawa, których mogą dochodzić od państwa¹³⁷.

Na tej podstawie sformułowano w doktrynie francuskiej rozróżnienie między możliwością powoływania się na dyrektywę w celu „wykluczenia” prawa krajowego (*invocabilité d'exclusion*) oraz w celu „substytucji” prawa krajowego (*invocabilité de substitution*)¹³⁸. W pierwszym przypadku, wnioskodawca domaga się anulowania lub odrzucenia zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z dyrektywą. W drugiej sytuacji, zwraca się do sądziego o przyznanie mu określonych praw przewidzianych na jego rzecz w dyrektywie, której nie wdrożono do porządku wewnętrznego. W praktyce te dwie kategorie przenikają się wzajemnie, gdyż najczęściej skutkiem odrzucenia regulacji krajowych będzie stosowanie postanowień dyrektywy, a z kolei efekt substytucji może spowodować modyfikację porządku wewnętrznego.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał, że bezpośredni skutek zależy od natury postanowień dyrektywy, które muszą być precyzyjne i bezwarunkowe. Samo pojęcie bezpośredniego skutku zostało wcześniej już zdefiniowane i oznacza, że dane postanowienie jest jasno sformułowane i że jego wdrożenie nie zależy od aktu pozytywnego prawa wewnętrznego¹³⁹. Pojęcie precyzji oznacza, że zdefiniowane obowiązki nie są określone w sposób dwuznaczny¹⁴⁰, co implikuje szeroki zakres uznania sądziego. Postanowienie bezwarunkowe z kolei, nie jest poddane w celu wywołania skutków prawnych wymogowi interwencji aktu instytucji wspólnotowej lub krajowej.

W orzeczeniu *Marshall I*¹⁴¹ ETS orzekł, iż „wiązący charakter dyrektywy istnieje tylko w stosunku do państw członkowskich jako jej destynatariuszy” a ponadto w sprawie *Ratti*¹⁴² podkreślił, iż „bezpośredni skutek o charakterze wertykalnym jest sankcją za zaniechanie państwa członkowskiego, które nie wdrożyło prawidłowo dyrektywy, tym samym nie może ono powoływać się na jej postanowienia”. Państwo członkowskie, które uchyla obo-

¹³⁷ ETS, sprawa 8/81 *Ursula Becker* – cyt. za: W. Czapliński i in., op.cit., s. 161.

¹³⁸ Y. Galmot, J.-C. Bonichot, *La cour de justice et la transposition des directives en droit national*, „L'Actualité Juridique-Droit Administratif” 1988, s. 1-23.

¹³⁹ ETS, sprawa 6/64 *Costa v. ENEL* Rec. 1964, s. 1141.

¹⁴⁰ ETS, sprawa C-236/92, *Comitato di coordinamento per la difesa della Cava*, Rec. I-483.

¹⁴¹ ETS, sprawa 152/84, *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Health Authority* Rec. 736 – cyt. za: W. Czapliński i in., op.cit., s. 164.

¹⁴² ETS, sprawa 148/78 *Pubblico Ministero v. Ratti* Rec. 1979, s.1629.

wiązkowi zapewnienia dyrektywie pełnego skutku narusza traktat, tak więc zezwolenie mu na powołanie się na ten fakt w sporze przeciwko jednostce „oznaczałoby zezwolenie na powołanie się na jego własne uchybienie”. W następstwie, teoria bezpośredniego skutku nie może mieć zastosowania w sporach między państwem¹⁴³ a jednostką, na jej niekorzyść. Ponadto, Trybunał odmawia konsekwentnie przyznania bezpośredniego skutku w układzie horyzontalnym¹⁴⁴.

Podsumowując, dyrektywa nie transponowana lub transponowana nieprawidłowo korzysta z przywileju bezpośredniego skutku. Jednostka może powołać się na przeciw państwu na jej postanowienia o charakterze bezwarunkowym, wystarczająco jasnym i precyzyjnym, które nie wymagają komplementarnych środków prawnych krajowych. Kryteria *effet direct* mają jednak charakter relatywny i implikują szeroki zakres uznania dla sędziów krajowych.

4.2.2. Koncepcja Rady Stanu

Rada nie uznawała się przez długi czas za związaną szczególną misją ochrony porządku wspólnotowego. Wierna francuskiej koncepcji podziału władz, była zwolenniczka teorii wedle której do sędziogo nie należy implementacja celów wspólnotowych. Jej koncepcja skutków prawnych dyrektywy i odmowa *effet direct* wypływa z respektu postanowień Traktatu Rzymskiego. Rada trzyma się bowiem ściśle litery Traktatu, który nie wspomina o bezpośrednim skutku dyrektyw. Tak więc jej interpretacja, w przeciwieństwie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, nie ma charakteru teleologicznego. Trybunał Sprawiedliwości opowiada się za możliwością powołania się na dyrektywę w celu substytucji środków prawa krajowego na rzecz tejże dyrektywy, co jest niedopuszczalne według Rady, która twierdzi że dyrektywa nie kreuje bezpośrednio praw na rzecz jednostek, a dopuszczalny jest jedynie tzw. *effet d'exclusion*.

Na początku lat 80-tych, Rada Stanu w swojej corocznej publikacji poświęconej aktualnym tematom prawa administracyjnego i wspólnotowego wyraziła opinię, iż „dyrektywa nie jest adresowana do obywateli Wspólnot Europejskich, lecz do państw członkowskich. Nie posiada ona cechy samowystarczalności (*elle n'a pas de caractere directement exécutoire*). Nie jest możliwe, aby poprzez fakt jej opublikowania nastąpiło przyznanie praw lub zdefini-

¹⁴³ Szeroka definicja państwa: państwo jako: 1) pracodawca – *Marshall I*, 2) organizmy, jednostki poddane kontroli państwa – *Foster*, 3) zdecentralizowane wspólnoty terytorialne – *Fratelli Costanzo*.

¹⁴⁴ ETS, sprawy C-397/01-C/403/01 *Pfeiffer* Rec. 2004, s. I-8835.

niowanie obowiązków w stosunku do jednostek, które mogą ją tylko i wyłącznie zignorować¹⁴⁵. To stanowisko obrazuje sposób rozumienia dyrektywy oraz wszystkie komplikacje z niego płynące. W raporcie z roku 1992, zawarto zarzut, iż „dyrektywy są dziś niezwykle precyzyjne zarówno w kwestii środków jak i celów”, co niewątpliwie zwiększa w istotny sposób wpływ prawa wspólnotowego na prawo krajowe¹⁴⁶. Według niektórych autorów, zjawisko to stanowi „perwersyjną dewiację autorstwa instytucji wspólnotowych”¹⁴⁷.

Podsumowując, dla Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stosowanie dyrektywy przez sędziego krajowego odbyć się może na drodze substytucji podstawy prawnej, opierającej się na implementacji precyzyjnych i bezwarunkowych postanowień dyrektywy, co do której państwo, destynatariusz tego aktu prawnego, nie wywiązało się z obowiązku transpozycji. Dla Rady Stanu charakterystyka dyrektywy, jaka płynie z art. 249 TWE wyklucza taki mechanizm. Dla sędziego francuskiego tylko cel wyznaczony dyrektywą włączony zostaje w porządek prawny i tworzy źródło zobowiązania międzynarodowego, które wiąże państwo, na skutek zasady monizmu konstytucyjnego. Tylko, jeśli cel zdefiniowany w dyrektywie wymaga wydania odpowiednich środków krajowych, to właśnie poprzez krytykę aktów prawa wewnętrznego, wprowadzających normy dyrektywy do porządku krajowego, strona może powołać się na ten akt prawa wspólnotowego. Indywidualny akt administracyjny nie może sam w sobie być uznany za sprzeczny z celem dyrektywy. Nie może naruszyć postanowień dyrektywy, ale może być uznany za przejaw takiego naruszenia, jeśli zostanie udowodnione, że został powzięty w oparciu o podstawę prawną sprzeczną z dyrektywą¹⁴⁸.

4.2.3. Orzecznictwo Rady Stanu i odmowa przyznania bezpośredniego skutku

4.2.3.1. *Cohn-Bendit* – symboliczny wyraz kontestacji rozwiązań Trybunału Sprawiedliwości

Stanowisko Rady Stanu od 1978 roku jest oczywiste. Dyrektywy są pozbawione *effet direct*, a mogą wywierać wpływ na sytuację jednostek tylko w sposób pośredni, poprzez istniejące w porządku krajowym akty

¹⁴⁵ Rada Stanu, *Droit communautaire et droit français*, „La documentation française” 1982, s. 18-19.

¹⁴⁶ L. Potvin-Solis, *L'effet des jurisprudences européennes sur la jurisprudence du Conseil d'Etat*, L.G.D.J., s. 146.

¹⁴⁷ P. Gaia, *Le conseil constitutionnel et l'insertion des engagements nationaux dans l'ordre juridique interne*, „Economica” 1991, s. 246.

¹⁴⁸ T. Dal Farra, op.cit., s. 653.

prawne, których celem było wdrożenie określonych w dyrektywie postanowień. Ra-da przedstawiła swoją koncepcję dyrektyw w orzeczeniu *Cohn-Bendit* z 22.12.1978 r.¹⁴⁹, które było jednym z najszerzej dyskutowanych na płaszczyźnie międzynarodowej z jej rozstrzygnięć.

Daniel Cohn-Bendit, obywatel narodowości niemieckiej był jedną z istotnych postaci wydarzeń maja 1968 roku we Francji. Został wydalony z Francji na mocy decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych z 25.5.1968 r. W roku 1975, uzyskawszy umowę o pracę z francuską firmą wydawniczą i bez wątpienia będąc poinformowanym o orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości przychylnym dla jego zamierzeń, zwrócił się do Ministra o uchylenie decyzji z 25.5.1968 r. Prośba ta została odrzucona decyzją z 2.2.1976 r., którą Cohn-Bendit zaskarżył do Sądu Administracyjnego w Paryżu. Wnioskodawca utrzymywał między innymi, że decyzja odmowna narusza art. 6 dyrektywy 64/221 w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących przepływu i zamieszkania cudzoziemców, które są uzasadnione z punktu widzenia porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego¹⁵⁰. Według postanowień art. 6 teje dyrektywy uzasadnienie środka specjalnego ma być podane do wiadomości zainteresowanego, chyba że sprzeciwiają się temu względy bezpieczeństwa państwa.

Sąd administracyjny, zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 234 TWE z pytaniem czy odmowa uchylenia decyzji stanowi środek specjalny w rozumieniu dyrektywy, a w przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy postanowienia dyrektywy są przestrzegane jeśli motywy środka specjalnego są podane do wiadomości nie w momencie notyfikacji decyzji, ale później tj. w momencie skarżenia decyzji.

Nie poznamy jednak odpowiedzi Trybunału na te pytania, ponieważ zainteresowany oraz sąd osądzili jako nieprzydatne kontynuowanie tej procedury. Zostało to spowodowane apelacją Ministra Spraw Wewnętrznych przeciwko orzeczeniu z 21.12.1977 r., zawierającemu wniosek o orzeczenie wstępne. Wyrok ten został następnie uchylony przez Radę Stanu.

Sprawa została wpisana na wokandę Rady, ale w przeddzień wyrokowania, minister uchylił decyzje z 25.5.1968 r., zezwalając tym samym wnioskodawcy na powrót do Francji. Spór stracił więc wymiar praktyczny, ale zachował wymiar retrospektywny co do okresu, gdy Cohn-Bendit przebywał

¹⁴⁹ Rada Stanu, 22.12.1978 r., *Ministre de l'Interieur c. Cohn-Bendit*, Rec. 524, „Grands arrêts administratifs” 2000, s. 685; oraz O. Dutheillet de Lamothe, Y. Robineau, *Chronique générale*, „Actualité Juridique” 1979, nr 3, s. 27–38.

¹⁵⁰ Dyrektywa Rady 64/221 z 25.2.1964 r. w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących przepływu cudzoziemców.

poza granicami Francji. W przypadku stwierdzenia naruszenia prawa otwierały się dla niego możliwości domagania się odszkodowania.

Apelacja ministra opierała się na twierdzeniu, iż dyrektywa nie miała zastosowania w tym konkretnym przypadku. Rada Stanu mimo ograniczonego zakresu sprawy wypowiedziała się przy tej okazji na istotne tematy dotyczące prawa wspólnotowego w sposób o wiele bardziej radykalny¹⁵¹. Stwierdziła, że dyrektywa nie ma bezpośredniego skutku w krajach członkowskich, tak więc obywatel nie może na niej opierać swego odwołania skierowanego przeciwko indywidualnemu aktowi administracyjnemu:

wynika jasno z art. 189 TWE, że jeśli dyrektywy wiążą państwa członkowskie co do zamierzonego skutku jaki mają osiągnąć i jeśli dla osiągnięcia tych rezultatów władze krajowe są upoważnione do przyjęcia rozwiązań ustawodawczych i wykonawczych zgodnych z duchem dyrektywy, te właśnie władze krajowe pozostają jedynymi kompetentnymi aby decydować o formie prawnej egzekwowania postanowień dyrektywy i aby pod kontrolą jurysdykcji krajowych wyznaczyć odpowiednie środki dzięki którym dyrektywa wywrze w prawie wewnętrznym odpowiednie skutki.

W konsekwencji uznała za nieuzasadnione skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości wniosku sądu administracyjnego o orzeczenie wstępne i anulowała ten wyrok. Następnie sformułowała słynną regułę, iż „obywatele państw członkowskich nie mogą powoływać się na dyrektywę, jako podstawę zaskarżenia indywidualnego aktu administracyjnego”.

Rozgłos, jaki spowodowało orzeczenie Cohn-Bendit związane jest z faktem, że rozstrzygnięcie to jest sprzeczne ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości oraz jest wyrazem woli zachowania niezależności organów i sędziów krajowych poprzez ścisłą interpretację Traktatu. Rada, przyjmując takie rozwiązanie, odrzuciła sugestie komisarza rządowego, który w swoich konkluzjach wypowiedział słynne zdanie, iż „na poziomie Wspólnoty Europejskiej nie ma miejsca na rządy ani na wojnę sędziów, lecz na zrównoważony dialog”. W danym momencie i w danej kwestii dialog jednak nie mógł mieć miejsca. Rada podkreśliła, że „dyrektywy nie są rozporządzeniami i wyłącznie władze wewnętrzne są kompetentne, aby zapewnić ich skuteczność w prawie krajowym, jakkolwiek precyzyjna byłaby więc treść dyrektywy, nie można powołać się na nią na poparcie odwołania od aktu indywidualnego”.

¹⁵¹ P. Cassia, *Le juge administratif français et la validité des actes communautaires*, „Revue Trimestrielle du Droit Européen” lipiec-sierpień 1999, s. 409 i n.

Rada Stanu opierając się tu bezpośrednio na art. 249 TWE dokonała przy okazji interpretacji teorii *acte clair*, która zwolniła ją z obowiązku zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o orzeczenie wstępne i pozwoliła na samodzielne rozstrzygnięcie. Trzeba zaznaczyć, że Rada przyznała, że państwo w celu wykonania zobowiązania rezultatu nałożonego na niego przez Traktat ma wdrażać dyrektywy za pośrednictwem odpowiednich aktów prawa wewnętrznego. Podkreślono, że wnioskodawca nie odniósł się do środków wykonawczych przyjętych przez rząd w celu implementacji dyrektywy, zawartych w dekrete z 5.1.1970 r. Zainteresowany miał bowiem możliwość wykazania, że dekret jest sprzeczny z dyrektywą, ponieważ nie przewidywał obowiązku umotywowania środków specjalnych odnoszących się do przemieszczania i pobytu cudzoziemca, powziętych w stosunku do obywatela obcego państwa. Tym samym jego odwołanie od indywidualnej decyzji administracyjnej byłoby skuteczne.

Nie jest wykluczone, że doprecyzowanie orzeczniczej konstrukcji dyrektywy przez Trybunał mogło być następstwem swoistej rebelii, jaka była dziełem francuskiej Rady Stanu. Począwszy od wyroku w sprawie *Ratti*¹⁵² doprecyzowano warunki, w jakich można dopuścić bezpośredni skutek dyrektywy¹⁵³ oraz położono nacisk na fakt, iż niedopuszczalne jest przyznanie bezpośredniej skuteczności normom dyrektyw, z których wynikają obowiązki jednostek wobec państwa, a które nie zostały implementowane w terminie. Następnie w orzeczeniu *Faccini Dori*¹⁵⁴ Trybunał podkreślił iż niemożliwe jest, „aby państwo czerpało korzyści z własnego zaniechania przestrzegania prawa wspólnotowego” co jest wyrazem zasady: *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*. Potrzeba zmobilizowania państwa członkowskiego, które nie wywiązuje się ze swoich obowiązków wspólnotowych doprowadziła Trybunał do przyznania, że w związku ze szkodą, jaką jednostka poniosła na skutek braku transponowania normy wspólnotowej do porządku wewnętrznego¹⁵⁵ w przepisany termin państwo członkowskie zobowiązane jest do jej naprawienia. Trybunał nałożył również na sędziego krajowego, w miarę możliwości obowiązek interpretacji prawa wewnętrznego w świetle przepisów wspólnotowych¹⁵⁶.

¹⁵² ETS, sprawa 148/78 *Pubblico Ministero v. Ratti*.

¹⁵³ Są to orzeczenia: *Ratti*, ibidem; sprawa 8/81 *Becker v. Finanzamt Münster – Innenstadt* Rec. 53; sprawa 152/84 *Marshall v. Southampton and South West Hampshire Area Authority*, Rec. 723.

¹⁵⁴ ETS, sprawa C-91/92 *Faccini Dori v. Recreb Srl*. Rec. I-3325.

¹⁵⁵ ETS, sprawa C-6/90 i 9/90 *Franovich et Bonifaci* Rec. I-5357.

¹⁵⁶ ETS, sprawa 14/83 *Sabine Van Colson et E. Kamman* Rec. 1984, s. 1891; ETS, sprawa C-106/89 *Marleasing* Rec. 1990, s. I-4135.

Stanowisko Rady Stanu nie zmieniło się w kwestii, która była przedmiotem sprawy *Cohn-Bendit* w zasadzie aż do dziś. Mimo to, w swym dalszym orzecznictwie w przedmiocie dyrektyw wspólnotowych starała się czuwać nad przestrzeganiem ich wymogów zarówno przez organy administracji jak i przez ustawodawcę. Rada skonstruowała przejrzystą i spójną całość rozwiązań, określających warunki, w których brak wywiązania się przez państwo z obowiązku transpozycji daje sędziemu administracyjnemu prawo do anulowania aktów prawnych, ewentualnie do orzekania o odszkodowaniu. Nie zmienia to faktu, że zasadą jest, iż „jakkolwiek precyzyjna byłaby treść dyrektywy, nie można powołać się na nią na poparcie odwołania od indywidualnego aktu administracyjnego”.

Na marginesie, sam Daniel Cohn-Bendit miewa się dziś świetnie i stanowi jedną z barwniejszych postaci Parlamentu europejskiego, jako deputowany z ramienia Partii Zielonych.

4.2.3.2. Orzecznictwo ilustrujące rozwiązania w sprawie *Cohn-Bendit*

4.2.3.2.1. Sprawa Zakine*

Pan M. Zakine, obywatel włoski posiadający dyplom weterynarii Uniwersytetu w Bolonii, zwrócił się do Rady Regionalnej Izby Weterynaryjnej¹⁵⁷ z siedzibą w Paryżu o wpis na listę weterynarzy. Rada, odrzuciła jego prośbę i tę decyzję odmowną¹⁵⁸ Zakine zaskarżył do Rady Stanu, podnosząc, iż narusza ona dyrektywę Rady dotyczącą uznawania dyplomów.

We Francji, dyrektywy Rady 78/1026 i 78/687¹⁵⁹, zostały implementowane ze znacznym opóźnieniem ustawą z 20.10.1982 r., ale została ona opublikowana po rozpoczęciu biegu sprawy Zakine, więc nie mogła mieć w tej sytuacji zastosowania. Ponadto realne środki wykonawcze dla dyrektyw zostały określone decyzją Ministra Rolnictwa zawierającą listę dyplomów i certyfikatów zagranicznych, które mogą być podstawą wykonywania zawodu weterynarza we Francji. Paradoks opisywanej decyzji polega na tym, że w momencie formułowania wyroku Rada Izby Weterynaryjnej była już upoważniona na bazie rozwiązań krajowych do pozytywnego rozpatrzenia prośby pana Zakine. Konkludując, Rada Stanu wyraziła następujące stanowisko: „skoro

* Rada Stanu, 27.11.1985 r., *Zakine*, „*Révue trimestrielle de Droit Européen*” 1988, s. 95 oraz „*Droit Administratif*” 1986, nr 112.

¹⁵⁷ *Conseil regional de Paris de l'ordre des vétérinaires*.

¹⁵⁸ Była to tzw. decyzja odmowna *implicite*. We francuskiej procedurze administracyjnej brak odpowiedzi ze strony administracji przez cztery miesiące od zwrócenie się z wnioskiem oznacza decyzję odmowną.

¹⁵⁹ Dyrektywy Rady 78/1026 i 78/687 z 18.12.1978 r., O.J. L 362 z 23.12.1978 r.

na mocy art. 189 Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie, dyrektywa jest wiążąca co do zamierzonego skutku i jeśli dla osiągnięcia tego skutku organy krajowe są zobowiązane przyjąć odpowiednie środki o charakterze ustaw lub rozporządzeń [...], obywatele państw członkowskich nie mogą powoływać się na dyrektywę na jako podstawę zaskarżenia indywidualnego aktu administracyjnego, skutkiem czego M. Zakine nie może skutecznie podnosić w celu anulowania decyzji Rady Izby Weterynaryjnej, że decyzja ta narusza postanowienia dyrektywy z 18.12.1978 r., mającej na celu wzajemne uznanie dyplomów, certyfikatów i innych tytułów uprawniających do wykonywania zawodu weterynarza”.

4.2.3.2.2. Sprawa *Liotta**

W sprawie tej wnioskodawca zwrócił się do prefekta – komisarza Republiki departamentu Haute-Savoie, o przyznanie karty kwalifikacji zawodowej, niezbędnej dla prowadzenia salonu fryzjerskiego, jednak prefekt odmówił wydania karty decyzją z 11.1.1985 r. To rozstrzygnięcie zostało przedłożone Radzie Stanu skargą o naruszenie prawa przez organ administracyjny, w której zarzucano niezgodność decyzji prefekta z dyrektywą Rady z 19.7.1982 r., zawierającą środki mające na celu ułatwienie wykonywania swobody działalności gospodarczej i świadczenia usług fryzjerskich. Rada tradycyjnie odrzuciła odwołanie opierające się na argumentach bezpośrednio związanych z naruszeniem dyrektywy wspólnotowej i stwierdziła, że niezgodność z dyrektywą w tym przypadku nie otwiera drogi dla skargi o naruszenie prawa przez organ administracji.

4.2.3.2.3. Sprawa *Societe cooperative agricole „COOP 2000”* **

W tym przypadku schemat wypadków jest podobny jak w poprzedniej sprawie. Przedstawiciele spółdzielni rolniczej zwrócili się do prefekta regionu Côtés du Nord z prośbą o udzielenie zezwolenia na rozpoczęcia prowadzenia działalności. Na skutek decyzji odmownej złożyli skargę w trybie nadzoru do Ministra Rolnictwa, który również ją odrzucił. Następnie, reprezentanci spółdzielni zwrócili się do sądu administracyjnego w Rennes i otrzymali wyrok na mocy którego decyzja Ministra Rolnictwa z 15.12.1982 r. zo-

* Rada Stanu, *Liotta*, 19.4.1989 r., Req. nr 80329, „Droit Administratif” – Editions Techniques maj 1989, fasc. 662, nr 301, s. 8.

** Rada Stanu, *Ministere d’Agriculture c. Societe cooperative agricole “Coop 2000”*, 27.7.1990 r., Req. nr 67634, „Droit Administratif” – Editions Techniques październik 1990, fasc. 358 nr 480, s. 2.

stała uchylona. Od tego rozstrzygnięcia odwołał się do Rady Stanu z kolei sam minister.

Rada, analizując motywy odmowy zezwolenia stwierdziła, że spółdzielnia nie może skutecznie powoływać się, w celu uzasadnienia swojego żądania uchylenia decyzji ministra, na fakt, że ten indywidualny akt administracyjny narusza dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich z 25.7.1967 r., 5.4.1968 r. i 20.12.1988 r. W konsekwencji minister ma prawo twierdzić, że sąd administracyjny bezpodstawnie uchylił jego decyzje. Skutkiem tego po raz kolejny Rada Stanu udowodniła, że nie będzie uznane za skuteczne oparcie się na postanowieniach dyrektywy w celu uzasadnienia odwołania od indywidualnego aktu administracyjnego.

4.2.3.2.4. Sprawa *Compagnie generale des eaux* (CGE) *

Głównym pytaniem w tym przypadku była kwestia legalności rezultatu obrad rady gminy Saint-Denis de la Reunion. Rada gminy podjęła bowiem decyzję zatwierdzającą odnowienie umowy dzierżawy w dziedzinie dystrybucji wody pitnej z przedsiębiorstwem *Compagnie generale des eaux*. Decyzja ta została zaskarżona przez jednego z radnych, który podnosił iż nastąpiło naruszenie dyrektywy 90/531 odnoszącej się do procedury udzielania zamówień w sektorach użyteczności publicznej, w tym przypadku dotyczącego zaopatrzenia w wodę pitną. Sąd administracyjny Saint-Denis przychylił się do zdania radnego i uchylił decyzje rady gminy. Ten wyrok zaskarżyło do Rady Stanu zainteresowane przedsiębiorstwo CGE. Rada, trzymając się stałej linii orzecznictwa *Cohn-Bendit* stwierdziła, że radny nie mógł skutecznie powoływać się na dyrektywę dla poparcia odwołania od decyzji rady gminy. Rozwiązanie, które opiera się na literalnym rozumieniu art. 249 Traktatu pozostaje w oczywistej opozycji do stanowiska Trybunału Sprawiedliwości, który od dawna promuje zupełnie inne rozumienie problematyki dyrektyw, a szczególności w domenie zamówień publicznych¹⁶⁰. Według ETS we wszystkich przypadkach, kiedy postanowienia dyrektywy mają charakter wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, jednostki są uprawnione, aby powoływać się na nie przed sędzią dla poparcia swoich żądań wobec państwa, zarówno w przypadku, gdy nie implementowano w odpowiednim terminie całości lub części

* Rada Stanu, *Compagnie générale des eaux*, 23.7.1993 r., „*Révue Française de Droit Administratif*” marzec-kwiecień 1994, nr 10(2), komentarz: P. Terneyre, s. 252. oraz „*Droit Administratif*” 1993, nr 398, s. 12.

¹⁶⁰ ETS, sprawa 103/88 *Societe Fratelli Constanzo SPA* cyt. za: W. Czaplński i in., op.cit., s. 831.

dyrektywy, jak i w sytuacji, gdy wdrożono ją w sposób nieprawidłowy. W tym świetle wyrok w sprawie *Compagnie des eaux* spowodował duże rozczarowanie, ale postawa Rady jest w kwestii *effet direct* niezmienna od lat mimo wielu propozycji i aluzji ze strony doktryny.

4.2.3.2.5. Inne rozwiązania

Wśród nowszych przykładów zastosowania doktryny *Cohn-Bendit* można wymienić wyroki w sprawach: *Association pour le tracé ouest du contournement router de Carling*¹⁶¹ *Union juridique Rhône-Méditerranée*¹⁶², *Magdy El Saeidy*¹⁶³, *Ville de Vaucresson*¹⁶⁴ oraz *Ferrari*¹⁶⁵.

Rozwiązania Rady Stanu zdefiniowane w orzeczeniu *Cohn-Bendit* nie uległy na przestrzeni lat znaczącej ewolucji. Jest to jednak upór, który nie przeszkodził wcale w rozwoju bardzo precyzyjnej konstrukcji orzeczniczej, mającej na celu respektowanie postanowień dyrektyw w wewnętrznym porządku prawnym. Paradoksalnie fakt, iż Rada Stanu nie rozumie kategoriach bezpośredniego skutku dyrektyw a tym samym możliwość powołania się na dyrektywę nie jest uzależniona od jej precyzyjnego i bezwarunkowego charakteru powoduje, że orzecznictwo francuskie jest do pewnego stopnia bardziej „przyjazne” dyrektywom i skutecznej ochronie ich przepisów. Będzie ono przedmiotem kolejnych rozważań.

4.2.4. Rada Stanu i ochrona efektywnego stosowania dyrektyw wspólnotowych w wewnętrznym porządku prawnym

Etapy rozwoju orzecznictwa administracyjnego naznaczone są przez kolejne wyroki Rady Stanu. Poczynając od dopuszczenia skargi na nadużycie władzy (*recours pour un excès de pouvoir*) przeciwko aktom wykonawczym, stanowcze rozwiązanie *Cohn-Bendit* zostało następnie złagodzone poprzez przyznanie jednostce prawa wniesienia skargi o nadużycie władzy przeciw indywidualnemu aktowi administracyjnemu i podnoszenie (*par voie d'exception*) zarzutów, co do niezgodności z dyrektywą aktów ustawodawczych lub wykonawczych, które stanowiły podstawę prawną atakowanej decyzji. Podobna reguła znalazła też zastosowanie, gdy u źródeł niezgodności z przepisami wspólnotowymi znajduje się orzecznictwo krajowe.

¹⁶¹ Rada Stanu, 7.3.1994 r., Req. 114.

¹⁶² Rada Stanu, 17.11.1995 r., Req. 412.

¹⁶³ Rada Stanu, 21.6.1996 r., Req. Nr 157271.

¹⁶⁴ Rada Stanu, Ass. 20.2.1998 r., Nr 159496 159508.

¹⁶⁵ Rada Stanu, 28.9.1998 r., Nr 161148.

4.2.4.1. Akty władzy wykonawczej

W świetle obowiązków państwa członkowskiego płynących z ustanowionej w art. 10 TWE zasady solidarności, zlekceważenie przez organy administracji zadania transpozycji dyrektywy ma charakter działań sprzecznych z prawem, które skutkować może anulowaniem powziętych przez nie aktów prawnych. Orzecznictwo rozróżnia tu dwa podstawowe przypadki. Po pierwsze, jeśli organy nie wywiążą się ze swego obowiązku, każdy zainteresowany jest uprawniony, aby zwrócić się z wnioskiem o uchylenie rozporządzenia niesłusznie utrzymanego w mocy. Ewentualna odmowa będzie anulowana przez sędziego administracyjnego. W drugim przypadku zainteresowany otrzyma bezpośrednio decyzję anulującą nowo wydany akt z domeny art. 37 Konstytucji¹⁶⁶, który pozostaje w sprzeczności z celami dyrektywy.

4.2.4.1.1. Obowiązek anulowania odmowy uchylenia rozporządzenia – sprawa *Alitalia*

Przykładem pierwszego z rozwiązań jest orzeczenie w sprawie *Alitalia*¹⁶⁷. W sprawie tej przedsiębiorstwo Alitalia, zwróciło się do Premiera o uchylenie *art.1* dekretu nr 65-607 z 27.7.1967 r., skodyfikowanego w art. 230 Powszechnego kodeksu podatkowego oraz *art.25* i *art.26* dekretu nr 79-1163 z 29.12.1979 r., skodyfikowanego w art. 236 i 238 kodeksu. Powodem była niezgodność ich treści z celami zdefiniowanymi w szóstej dyrektywie Rady z 17.5.1977 r., dotyczącej harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w zakresie reżimu podatku obrotowego VAT. Obowiązujący we Francji kodeks podatkowy ograniczał możliwość potrącenia podatku VAT, natomiast dyrektywa przewidywała możliwość odliczeń od podatku obrotowego pewnych dóbr i usług świadczonych w zakresie działalności profesjonalnej.

Z art. 17 dyrektywy¹⁶⁸, wynikało ponadto zalecenie skierowane do organów krajowych, aby nie poszerzać, licząc od dnia wejścia w życie dyrektywy, zakresu pola wyłączeń prawa potrąceń podatku VAT, przewidzianego w tekstach prawa krajowego. Według art. 6 dyrektywy termin implementacji upływał 1.1.1978 r., lecz przesunięto go na 1.1.1979 r. Po upływie tej daty przed-

¹⁶⁶ Akty z domeny podlegającej władzy wykonawczej, tj. art. 37 konstytucji 1958, w brzmieniu którego dziedziny inne, niż te które obejmuje ustawa na podstawie art. 34 konstytucji, regulowane są w drodze rozporządzenia.

¹⁶⁷ Rada Stanu, 3.2.1989 r., *Compagnie Alitalia*.

¹⁶⁸ Najpóźniej przed upływem okresu czterech lat, licząc od daty wejścia w życie dyrektywy, Rada jednogłośnie określi wydatki, które nie będą już otwierały prawa do potrącenia podatku VAT. [...] Do daty wejścia w życie powyższych reguł, państwa mogą utrzymać w mocy wszystkie wyłączenia istniejące w prawie krajowym w chwili wejścia w życie dyrektywy.

siębiorstwo Alitalia, wnoskując o zwrot podatku VAT napotkało na barierę w postaci tekstu kodeksu. Rozpoczęto więc procedurę podatkową. Równocześnie wykorzystano inną drogę, opierając się na art. 3¹⁶⁹ dekretu z 28.11.1983 r. dotyczącego relacji między administracją a jej użytkownikami. Utrzymując, że art. 230 i art. 238 Kodeksu pozostają w sprzeczności z dyrektywą, co powoduje ich nielegalność, przedsiębiorstwo zażądało od Premiera ich uchylecia. Brak odpowiedzi w terminie czterech miesięcy, potraktowano zgodnie z regułami procedury administracyjnej jako decyzję odmowną. Tę decyzję przedłożono Radzie Stanu.

Wnioskodawca podkreślał obowiązek ze strony administracji, aby rozpatrzyć pozytywnie wniosek o uchylenie nielegalnego aktu prawnego oraz obowiązek stosowania dyrektyw wspólnotowych. Co do pierwszej kwestii, to była ona analizowana już wielokrotnie w orzecznictwie Rady Stanu od 1930, a w sprawie *Alitalia* stała się przedmiotem zasady prawnej: „organ kompetentny, do którego skierowano wniosek w celu uchylenia nielegalnego rozporządzenia, powinien zadośćuczynić wnioskodawcy, niezależnie od tego czy rozporządzenie jest wadliwe od chwili jego podpisania, czy niezgodność z prawem jest rezultatem późniejszych okoliczności prawnych lub faktycznych”. W sprawie tej sama dyrektywa ukonstytuowała zmianę okoliczności prawnych, usprawiedliwiając tym samym prośbę o anulowanie przepisów krajowych.

Co do drugiej kwestii, Rada wyprowadza konkluzję z art. 249 Traktatu, iż władze krajowe związane są dyrektywą co do rezultatu jaki mają osiągnąć, tak więc nie mogą wydawać aktów z dziedziny rozporządzeń sprzecznych z celami dyrektywy. Art. 236 i 238 kodeksu podatkowego nie mogły więc po wejściu w życie dyrektywy przewidzieć nowego, w stosunku do stanu prawnego poprzedzającego, wykluczenia prawa do ulgi podatkowej, gdyż dyrektywa przewiduje jako cel, aby nie poszerzać zakresu wyłączeń.

Rada Stanu stwierdziła więc, że „organy krajowe nie mogą po upływie terminu transpozycji pozwolić na obowiązywanie w porządku prawnym rozporządzeń, które nie byłyby już zgodne z celami zdefiniowanymi w dyrektywie, ani nie mogą przyjmować nowych postanowień, które byłyby sprzeczne z dyrektywą”.

Orzeczenie *Alitalia* nie wprowadza nowych rozwiązań w zakresie, w jakim przywołuje zakaz uchwalania rozporządzeń sprzecznych z celami dy-

¹⁶⁹ Art. 3 dekretu: „organ kompetentny jest zobowiązany przychylić się do wniosku o uchylenie nielegalnego rozporządzenia, zarówno gdy było ono sprzeczne z prawem od daty jego przyjęcia, jak i w sytuacji gdy jego sprzeczność z prawem jest wynikiem późniejszej zmiany okoliczności prawnych lub faktycznych”.

rektywy oraz gdy krytykuje akty niezgodne z tekstami wspólnotowymi, przyjęte po upływie terminu transpozycji. Charakter innowacyjny ma natomiast stwierdzenie, iż władze nie mogą zezwolić na istnienie w porządku prawnym regulacji sprzecznych z celami dyrektywy. Upływ daty transpozycji, powoduje, że wcześniejsze akty prawa krajowego staną się niezgodne z literą prawa.

Od tej pory sprzeczność między dyrektywą a rozporządzeniem w rozumieniu art. 37 konstytucji 1958 będzie sankcjonowana nie tylko w odniesieniu do tych nowo przyjętych, ale także w odniesieniu do tych już istniejących. Sankcja polega na obowiązku ich anulowania na podstawie skargi o naruszenie prawa. W efekcie, Rada Stanu anulowała odmowę uchylecia wyrażoną w decyzji premiera, zarówno w stosunku do regulacji poprzedzających wejście w życie dyrektywy jak i tych późniejszych.

4.2.4.1.2. Zasada anulowania nowo wydanego aktu z domeny art. 37 Konstytucji*, pozostającego w sprzeczności z celami dyrektywy

Jedną z pierwszych przykładów zastosowania powyższej zasady jest wyrok w sprawie *Confederation nationale des sociétés de protection des animaux*¹⁷⁰. Spór dotyczył w tym przypadku Art. 276 kodeksu rolnego, który przewidywał, wydanie dekretu, który określi środki odpowiednie dla zapewnienia ochrony zwierząt w trakcie hodowli, transportu i uboju. Na podstawie tego artykułu uchwalono 1 października 1980 odpowiedni dekret. Akt ten został zaskarżony przez Narodową konfederację stowarzyszeń obrońców zwierząt, według której pewne postanowienia dekretu były niezgodne zarówno z Europejską konwencją dotyczącą ochrony zwierząt w transporcie międzynarodowym, a także z dyrektywami Rady Wspólnot Europejskich¹⁷¹. Konfederacja podnosiła między innymi, że dekret naruszał w szczególności sposób zasadę humanitarnego traktowania i ochrony zwierząt. Kontrowersyjny dekret stanowił bowiem, że w razie gdy dowóz zwierząt uległ przerwaniu lub opóźnieniu albo gdy kompetentny organ stwierdzi, że nie są respektowane postanowienia dotyczące odpowiedniego ich traktowania, prefekt zarządzi ubój, po uzyskaniu uprzedniej zgody właściciela lub jego przedstawiciela. Podobny warunek zgody nie figurował ani w dyrektywie ani konwencji, gdyż w pew-

* Tj. akty z domeny podlegającej władzy wykonawczej.

¹⁷⁰ Rada Stanu, 28.9.1984 r., *Confederation francaise des societes de protection des animaux*, komentarz: *Conclusions de P.A. Jeanneney, commissaire du gouvernement*, „Actualite Juridique de Droit Administratif” 1984, s. 695–699 oraz „Revue de Droit Public” 1985, s. 811.

¹⁷¹ Dyrektywa 77/489/EWG z 18.7.1977 r. dotycząca ochrony zwierząt w trakcie transportu międzynarodowego oraz dyrektywa 74/577/EWG z 1.11.1974 r. dotycząca ogluszania zwierząt przed ubojem.

nych sytuacjach dla dobra zwierząt, uzyskanie pozwolenia właściciela jest w tak krótkim czasie niemożliwe.

Rada, działając zgodnie z wnioskiem, uchyliła postanowienia dekretu w zakresie, w jakim ustanawiał wymóg zgody właściciela, w sytuacjach gdy dla dobra zwierząt konieczne jest działanie natychmiastowe.

Podobne rozwiązanie miało miejsce w sprawie *Fédération française des sociétés de protection de la nature*¹⁷². Jest to jeden z przykładów wieloletnich konfliktów między organizacjami ekologów a lobby myśliwych we Francji. Punktem spornym były ptaki wędrowne, które po zimie spędzonej w Afryce wracają do miejsc budowy gniazd i reprodukcji we Francji. Od maja przebywają w okolicy Medoc, gdzie stanowią obiekt tradycyjnych polowań, bardzo ceniony przez lokalnych myśliwych. Pod wpływem silnej presji tego środowiska, minister wydawał na przestrzeni lat zezwolenia na polowanie w tym okresie, mimo że jest to czas reprodukcji ptaków, zwykle zamknięty dla polowań. W przedmiotowej sprawie, cztery decyzje ministra zostały zaskarżone do Rady Stanu na podstawie ich sprzeczności z art. 7 dyrektywy dotyczącej ochrony dzikich ptaków¹⁷³, według której „jeśli chodzi o ptaki wędrowne, państwa członkowskie czuwają w szczególności, aby nie były one przedmiotem polowań w trakcie okresu ich reprodukcji oraz w czasie ich powrotu do miejsc zakładania gniazd”.

Na podkreślenia, że powyższy zarzut jest nieskuteczny, minister przywołał art. 249 Traktatu oraz art. 18 dyrektywy¹⁷⁴, twierdząc, że w braku środków krajowych dla wdrożenia dyrektywy do porządku wewnętrznego, wnioskodawcy nie mogą powoływać się na dyrektywę na poparcie swojego stanowiska.

Rada uznała, że atakowane decyzje ministra wchodzą w zakres zastosowania spornej dyrektywy, w którym dotyczy ona ochrony wszystkich gatunków żyjących w stanie dzikim na terytorium państw członkowskich i orzekła, że „skoro organy krajowe są zobowiązane zaadaptować swój porządek prawny do postanowień dyrektywy, są też *a fortiori* zobligowane, aby nie przyjmować aktów z domeny rozporządzeń sprzecznych z celami dyrektywy”.

¹⁷² Rada Stanu, 7.12.1984 r., *Federation francaise des societes de protection de la nature*, komentarz : „L'Actualité Juridique-Droit Administratif” 1985, s. 76–92 oraz „Révue Française de Droit Administratif” 1985, s. 303–307.

¹⁷³ Dyrektywa Rady 79/409 z 2.4.1979 r. dotycząca ochrony dzikich ptaków.

¹⁷⁴ Art. 18 dyrektywy stanowił, że państwa członkowskie wdrożą odpowiednie postanowienia w celu wywiązania się ze zobowiązań nałożonych dyrektywą w terminie dwóch lat od jej notyfikacji.

Inne sprawy ilustrujące przedmiotowy trend orzecznictwa Rady to na przykład sprawa *Ville de Vaucresson*¹⁷⁵ i *Union des transporteurs des Bouches du Rhone*¹⁷⁶.

W swoim orzecznictwie Rada Stanu ustanowiła też regułę, że zainteresowany otrzyma unieważnienie decyzji indywidualnej, powziętej na podstawie aktów prawnych pozostających w sprzeczności z dyrektywą. Jednym z pierwszych przykładów tej zasady było orzeczenie w sprawie *Palazzi*¹⁷⁷. Decyzją z 25.2.1985 r. prefekt regionu Hautes Alpes odmówił obywatelowi włoskiemu Palazzi odnowienia tytułu stałego pobytu, opierając się na uregulowaniach dekretu z 28.4.1981 r. Pan Palazzi odwołał się do sądu administracyjnego w Marsylii, który 17 grudnia 1987 odrzucił wniosek o anulowanie decyzji prefekta. Wyrok ten został zaskarżony do Rady Stanu, która anulowała zarówno decyzję prefekta jak i wyrok sądu.

Sprawa *Palazzi* w jasny sposób obrazuje sposób rozumienia skutku dyrektyw przez Radę Stanu. Paradoksalnie w 1978 również Daniel Cohn-Bendit wykorzystał przepisy tego aktu wspólnotowego na poparcie swojej skargi. Różnica polega jednak na wykazaniu niezgodności z dyrektywą środków krajowych (tj. dekretu), a nie na powoływaniu się na samą dyrektywę. Poprzez ten prosty zabieg strona osiąga swój cel, a Rada stoi na straży zobowiązania rezultatu wynikającego z art. 10 TWE. W jej orzecznictwie widoczna jest ciągła ewolucja, której celem jest zapewnienie jak najszerzej i spójnej ochrony aktom wspólnotowym. Rada uznaje za sprzeczne z prawem akty administracyjne powzięte na podstawie środków prawnych krajowych sprzecznych z dyrektywą. Powyższe przykłady dotyczyły aktów z dziedziny władzy wykonawczej (albo powziętych dla wdrożenia dyrektywy, albo wcześniej istniejących w porządku prawnym). Stopniowo Rada rozciągnęła zakres swojej kontroli w tej kwestii na konfrontację między dyrektywą a ustawą.

4.2.4.2. Akty władzy ustawodawczej – sprawy *Rothmans* i *AOMSL*

Niezgodność ustawy z dyrektywą powoduje, że akty prawne powzięte na jej podstawie należy uznać za uchwalone niezgodnie z prawem.

¹⁷⁵ Rada Stanu, 20.2.1998 r., *Ville de Vaucresson*, komentarz : „*Révue Française de Droit Administratif*” marzec-kwiecień 1998, s. 421.

¹⁷⁶ Rada Stanu, 11.3.1994 r., *Union des transporteurs en commun de voyageurs des Bouches-du-Rhone (UTCV) et autres*, komentarz B. Marais, „*Révue Française de Droit Administratif*” wrzesień-październik 1994, s. 1004–1018.

¹⁷⁷ Rada Stanu, 8.7.1991 r., *M. Giuseppe Palazzi*, req. Nr 95461, komentarz: F. Julien-Laferrere, „*Actualité Juridique de Droit Administratif*” 1991, s. 827 ; D. de Bechillon, „*Petites affiches*” z 17.7.1992 r., s. 4.

Ilustracją tej zasady są wyroki w sprawach łączonych *Rothmans Philip Morris* oraz w *AOMSL*.

W sprawie *Rothmans*¹⁷⁸ przedstawiciele przedsiębiorstw *Rothmans*, *Arizona Tobacco* i *Philip Morris* zwrócili się do ministra z prośbą o zmianę cen sprzedaży wyrobów tytoniowych. Brak odpowiedzi w okresie czterech miesięcy potraktowali jako decyzję odmowną, którą zaskarżyli do Rady Stanu.

Punktem wyjścia jej rozważań była dyrektywa z 19.12.1972 r., wyznaczająca generalne zasady stopniowej harmonizacji podatku od wyrobów tytoniowych i systemu wyznaczania cen. Dyrektywa została implementowana w prawie francuskim ustawą z 24.5.1976 r., wprowadzającą liberalizację importu i komercjalizację wyrobów pochodzących z innych państw Wspólnot. Ustawa pozostawiła jednak kompetencję ministra w zakresie określania cen sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych¹⁷⁹. Producenci wnieśli do Rady sprawę domagając się anulowania decyzji ministra finansów oraz zażądali odszkodowania w odniesieniu do strat poniesionych wskutek odmownej decyzji. Rada orzekła, że postanowienia art. 6 ustawy z 24.5.1976 r., które przyznają rządowi specjalne uprawnienia do określania cen importowanych wyrobów tytoniowych są niezgodne z celami dyrektywy. Skutkiem tego dekret wykonawczy z 31.12.1976 r. powzięty na jej podstawie pozbawiony jest podstawy prawnej, tak więc „decyzje ministra powzięte na bazie dekretu są nielegalne”. Rada uznała ponadto odpowiedzialność odszkodowawczą państwa w stosunku do przedsiębiorców importujących wyroby tytoniowe, na skutek szkody, jaką ponieśli poprzez stosowanie dekretu określającego ceny sprzedaży detalicznej w sposób niezgodny z dyrektywą.

Orzeczenie *Rothmans* jest wyrazem znacznego zbliżenia do teorii Trybunału Sprawiedliwości, według którego zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek, aby w granicach swoich kompetencji zapewniały jak największą skuteczność tego prawa, czego wyrazem może być odmowa stosowania reguł prawa krajowego niezgodnych z przepisami dyrektyw.

¹⁷⁸ Rada Stanu, 28.2.1992 r., *S.A. Rothmans International France i S.A. Philip Morris France*, Req. 56776 i 56777, „*Révue trimestrielle de Droit Européen*” 1992, nr 28 (2), s. 427 oraz „*Actualité Juridique de Droit Administratif*” 1992, s. 225.

¹⁷⁹ Art. 6 ustawy z 24.5.1976 r.: „cena produktów tytoniowych w detalu jest jednakowa na terytorium całego kraju. Wyznaczana jest na warunkach określonych dekretem wymienionym w art. 24”; Art. 10 ww. dekretu: „ceny sprzedaży w detalu regulowane są decyzją ministra finansów”.

Inny interesujący przykład przynosi sprawa AOMSL¹⁸⁰, w której stowarzyszenia AOMSL i AFE, zwróciły się do Ministra ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego o wyznaczenie na 1.9.1998 r. daty wcześniejszego otwarcia polowania na zwierzynę wodną w różnych departamentach Francji. Listem z 30.7. i 20.8.1998 r., minister odmówił, twierdząc, że ustawa z 3.7.1998 r. odebrała mu kompetencje w tej kwestii. Art. L 242-2 kodeksu rolnego wprowadzał zakaz polowań poza sezonem wyznaczonym przez organy administracji. Art. R 224-6 zawierał z kolei upoważnienie dla ministra do wyrażenia w drodze decyzji zgody na rozpoczęcie polowań przed generalną datą otwarcia sezonu. Ustawą z 3.7.1998 r. dodano do art. L w ustępie 2, przepisy, określające drobiazgowo w załączonych tabelach daty wcześniejszego otwarcia i czasowego zamknięcia polowań na prawie całym terytorium Francji. Te nowe regulacje zostały uznane za całkowicie niezgodne z dyrektywą dotyczącą ochrony dzikich gatunków ptaków¹⁸¹ przez Trybunał Sprawiedliwości¹⁸². Rada Stanu anulowała, więc decyzję ministra.

Główne pytanie podniesione w sprawie AOMSL to dylemat jakie rozwiązanie prawne przyjąć gdy ustawa, wskutek niezgodności z dyrektywą, nie może być stosowana. W doktrynie przedstawiono dwie hipotezy¹⁸³: po pierwsze, jeśli w zakresie, który obejmuje dyrektywa istnieją postanowienia ustawowe o charakterze bardziej ogólnym niż te pozostające z nią w sprzeczności, to należy je zastosować w zgodzie z tekstem wspólnotowym. W drugim przypadku, jeśli nie istnieją tego rodzaju akty to premier ma możliwość albo działania na podstawie art. 37 ustęp 2 Konstytucji¹⁸⁴, ale ta możliwość dotyczy tylko aktów z domeny rozporządzeń, albo może złożyć w Parlamencie projekt nowej ustawy, która zharmonizuje prawo wewnętrzne z wymogami wspólnotowymi.

Pierwsze rozwiązanie zostało przyjęte w orzeczeniu AOMSL¹⁸⁵. Ponieważ treść ustawy z 3.7.1998 r. nie była zgodna z dyrektywą, należało zasto-

¹⁸⁰ Rada Stanu, 3.12.1999 r., *Association ornithologique et mammalogique de Saone-et-Loire (AOMSL), Rassemblement des opposants de chasse et Association France Environnement*, komentarz L. Dubouis, „*Révue Française de Droit Administratif*” 2000, nr 16(2), s. 409–414; oraz A. Roblot, „*Les Petites affiches*” z 7.3.2000 r., nr 47, s. 16–23.

¹⁸¹ Dyrektywa 79/409 z 2.4.1979 r., Art. 7 ustęp 4.

¹⁸² ETS, sprawa 435/92, *A.S.P.A.S. et Prefet de Maine-et-Loire*.

¹⁸³ A. Roblot, *L'obligation d'assurer l'application des directives communautaires*, „*Les Petites Affiches*” z 7.3.2000 r., nr 47.

¹⁸⁴ Art. 37 ust. 2: „Przepisy w tych sprawach (tj. regulowane aktami władzy wykonawczej, przyp. aut.), zawarte w aktach ustawodawczych, mogą być zmieniane w drodze dekretów wydawanych po zasięgnięciu opinii Rady Stanu”.

¹⁸⁵ Komentarz : „*Les Petites Affiches*” 2000, nr 47, s. 16 i n.; a także w: „*Révue Française de Droit Administratif*” marzec–kwiecień 2000, s. 409 i n., oraz „*La semaine juridique*” z 24.5.2000 r., nr 21, s. 972 i n.

sować art. L kodeksu rolnego, który zezwalał kompetentnemu organowi na wyznaczenie odrębnych dat otwarcia sezonu. Art. R powierzał te kompetencje ministrowi ochrony środowiska, który, jak podkreśliła Rada Stanu, ma wykonywać swe obowiązki w poszanowaniu celów dyrektywy. W tym przypadku to władza wykonawcza odpowiedzialna jest za zapewnienie respektu efektywnego stosowania prawa wspólnotowego.

Podsumowując, mimo jak najbardziej wzorowego podejścia w kwestii harmonizowania rozwiązań prawnych krajowych z wymogami płynącymi z traktatu i tekstów instytucji wspólnotowych, zasięg rozwiązań Rady w kwestii powołania się na dyrektywę w celu „wykluczenia” prawa krajowego jest dość ograniczony. Ani administracja, ani ustawodawca nie zostali zobowiązani do powzięcia działań pozytywnych w postaci przyjęcia pożądaných rozwiązań prawnych. Omówione powyżej sprawy są przykładem stopniowej, ale i konsekwentnej ewolucji stanowiska Rady Stanu w kierunku zapewnienia *effet utile* dyrektyw wspólnotowych we francuskim porządku prawnym. Fakt, iż formalnie Rada nie przyznaje możliwości powołania się na dyrektywę na poparcie odwołania się od indywidualnego aktu prawnego nie jest synonimem antyeuropejskiej postawy Rady. Jak widać spełnia ona prawidłowo swą rolę stróża zobowiązań płynących z Traktatu. Ponadto, w ostatnich latach jej orzecznictwo zmierza w kierunku zasad wypracowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w zakresie *effet direct*, jednak swoją własną drogą, której zarys przedstawiony zostanie poniżej.

4.3. Najnowsze tendencje orzecznictwa Rady Stanu. Podsumowanie

4.3.1. Rada Stanu – pośrednie przyznanie *effet direct* oraz najnowsze wymogi w zakresie transpozycji dyrektyw

Prawie trzydzieści lat po wydaniu prowokującego orzeczenia Cohn-Bendit, Rada Stanu, bez formalnego odniesienia się do tego rozwiązania, umożliwia poprzez swoje kolejne rozstrzygnięcia obejście sztywnych reguł wyznaczonych w 1978 roku i gwarantuje jednostkom realizację ich praw poprzez uznanie, że norma krajowa na skutek niezgodności z celami dyrektywy nie może służyć za podstawę prawną kwestionowanego indywidualnego aktu administracyjnego.

Ponadto Rada akceptuje w całości rozwiązanie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w materii implementacji dyrektyw wspólnotowych¹⁸⁶.

¹⁸⁶ ETS, sprawa C-129/96 *Inter- Environnement Wallonie* Rec. I-7411.

Rada odmawia oczywiście formalnie przyznania *effet direct*, ale jednocześnie uznaje możliwość powołania się przez sędziego administracyjnego na cele dyrektywy zarówno przed, jak i po upływie terminu transpozycji tego aktu prawnego do wewnętrznego porządku krajowego. Ten mechanizm został uznany w doktrynie francuskiej za bardziej efektywny dla ochrony praw jednostek, gdyż nie odwołuje się do wymogu precyzji i bezwarunkowości postanowień dyrektywy, sformułowanego przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹⁸⁷.

Odmowa uznania bezpośredniego skutku prowadzi jednak do tego, że odwołanie od decyzji indywidualnej z powodu naruszenia dyrektywy jest nieskuteczne. Ponadto, brak uznania *effet direct* skutkuje odrzuceniem możliwości substytucji prawa krajowego na rzecz konkretnych postanowień sformułowanych w tekście dyrektywy. Rada odmawia kategorycznie możliwości powołania się na dyrektywę w celu poparcia odwołania od aktu indywidualnego, gdyż w jej interpretacji są to akty prawne dwustopniowe o charakterze pośrednim¹⁸⁸, które nie mogą bezpośrednio kreować praw lub obowiązków w stosunku do jednostek.. Ponadto Rada odrzuca możliwość podnoszenia z urzędu kwestii niezgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym¹⁸⁹.

Mimo tych kilku kontrowersyjnych aspektów, stosowanie prawa wspólnotowego we Francji jest oceniane pozytywnie¹⁹⁰. Zmiany, które zaistniały na przestrzeni prawie trzydziestu lat w rozstrzygnięciach Rady Stanu wykazują, że odmowa uznania bezpośredniego skutku dyrektyw nie jest w rzeczywistości przeszkodą dla zapewnienia *effet utile* prawa wspólnotowego. Ponadto sędzia administracyjny podejmuje nieustannie starania dla zapewnienia jak najszerszego zakresu ochrony dla skutków prawnych dyrektyw.

Dla zobrazowania tych pozytywnych zjawisk przedstawimy poniżej najnowsze przykłady rozwiązań orzecznictwa Rady Stanu.

¹⁸⁷ P. Cassia, *L'invocabilité des directives communautaires devant le juge administratif, la guerre des juges n'a pas eu lieu*, „*Révue Française de Droit Administratif*” styczeń-luty 2002, s. 20.

¹⁸⁸ Rada interpretuje w ten sposób wymóg wdrożenia dyrektyw, które są obowiązujące tylko co do określonego skutku.

¹⁸⁹ Rada Stanu, 10.7.1995 r., *Société TF1*, req. Nr 14-1726, komentarz: „*Actualité Juridique de Droit Administratif*” 1995, s. 637 – konkluzje komisarz rządowy M. Toutée.

¹⁹⁰ P. Demaye, *Le juge administratif français et les directives communautaires, regards sur l'état de la jurisprudence administrative depuis l'arrêt Cohn-Bendit*, „*Les Petites Affiches*” z 17.10.2000 r., s. 4 i n.

4.3.2. Przyznanie zasady bezpośredniego skutku mimo formalnego utrzymania zasad zdefiniowanych w sprawie *Cohn-Bendit*

4.3.2.1. Sprawa *Cabinet Revert et Badelon**

W związku z tym rozstrzygnięciem nastąpiła nieoczekiwana zmiana w tradycyjnej linii orzecznictwa Rady Stanu. Na podstawie art. 1 szóstej dyrektywy z 17.5.1977 r., państwa członkowskie miały powziąć najpóźniej do 1.1.1978 r. środki prawne niezbędne dla dostosowania ich reżimu podatku VAT do celów określonych w dyrektywie. Dziewiąta dyrektywa z 29.6.1978 r., notyfikowana Francji 30.6.1978 r., przedłużyła termin implementacji do 1.1.1979 r. Na podstawie art. 256 i art. 261-4-1 francuskiego kodeksu podatkowego działalność agentów ubezpieczeniowych podlegała opodatkowaniu. Rozwiązanie to pozostawało w sprzeczności z art. 13-B dyrektywy, który zwalniał z podatku operacje przeprowadzane przez agentów i pośredników ubezpieczeniowych. Tak więc w okresie od 1.1. do 30.6.1978 r. stosowanie kodeksu należało uznać za nieuzasadnione.

Spółka akcyjna *Revert&Badelon* prowadząca działalność ubezpieczeniową zwróciła się o zwrot podatku VAT za okres lutego oraz od kwietnia do grudnia 1978, powołując się na postanowienia dyrektywy. Sąd administracyjny I-szej instancji odrzucił tę prośbę uzasadniając to tym iż „podatnik nie jest uprawniony do powoływania się bezpośrednio na dyrektywę, a sędzia administracyjny nie posiada kompetencji do orzekania o zgodności ustaw z regulacjami dyrektyw”¹⁹¹. Ponadto sąd odmówił zwrócenia się z zapytaniem wstępnym do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Spółka złożyła więc apelację do Rady Stanu, która wypowiedziała się po czternastu latach w 1996¹⁹². Rada orzekła, że spółka jest zwolniona z podatku za okres od 1 do 29.2. oraz od 1.4. do 30.6.1978 r.. W swoich rozważa-

* Rada Stanu, 30.10.1996 r., *SA Cabinet Revert et Badelon*, komentarz: „Actualite Juridique de Droit Administratif” 1996, s. 980, oraz studia: „Les Petites Affiches”, październik 1997, nr 128 i 129.

¹⁹¹ Trybunał Administracyjny, Paryż, 10.6.1982 r., *Société Revert et Badelon*, Req. Nr 11713 bis/80.

¹⁹² W komentarzach nie znalazłam odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak długo sprawa czekała na rozstrzygnięcie przez Radę Stanu, ale za to pojawiła się opinia, iż w tym wypadku ten długi okres oczekiwania okazał się jak najbardziej pozytywny dla stron. Swoiste „dojrzewanie” opinii Rady w kwestii dyrektyw wspólnotowych i możliwości powołania się na ich postanowienia skutkuje jednym z ciekawszych rozstrzygnięć tego sądu – P. Cassia, *Le Conseil d’Etat et les directives communautaires*, „Les Petites Affiches” z 24.10.1997 r., Nr 128, s. 19.

niach stwierdziła, że dziewiąta dyrektywa, która przedłużyła termin transpozycji nie zawierała żadnych postanowień o charakterze retroaktywnym, ani nie dawała podstawy do takiej interpretacji, tak więc nie mogła usprawiedliwić zaniechania władz francuskich w kwestii implementacji za okres od stycznia do czerwca 1978 r. Niezgodność obowiązujących w tym okresie przepisów krajowych z dyrektywą powoduje, że domaganie się za ten okres podatku VAT jest pozbawione podstawy prawnej.

W efekcie, mimo braku przyznania bezpośredniego skutku dyrektyw, Rada przyznaje zwolnienie od podatku przewidziane dyrektywą, dokonuje tym samym substytucji niezgodnego z nią prawa wewnętrznego na rzecz postanowień dyrektywy. Tak więc, jeśli dyrektywa przewiduje zwolnienie od podatku, które nie figuruje wśród regulacji przewidzianych prawem krajowym, zadaniem sędziego jest odrzucenie stosowania ustaw lub rozporządzeń wewnętrznych w zakresie, w jakim nie przewidują one określonego zwolnienia. Skutkiem takiego rozwiązania jest w praktyce przyznanie jednostce uprawnienia w postaci bezpośredniego powołania się na dyrektywę w celu odwołania się od decyzji indywidualnej.

Co ciekawe w niniejszej sprawie sprecyzowano moment wejścia w życie dyrektyw, który był obiektem kontrowersji w doktrynie francuskiej od początku lat 80-tych.

W 1978 w konkluzjach dotyczących sprawy Cohn-Bendit komisarz rządowy B. Genevois stwierdził, iż „nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie terminu wdrożenia dyrektywy nie skutkuje możliwością jej pełnego stosowania w prawie wewnętrznym po upływie terminu. Taka sytuacja upoważnia tylko Komisję albo inne państwo członkowskie do działań na podstawie art. 226 (ex art. 169) i 227 (ex art. 170) Traktatu o utworzeniu Wspólnot Europejskich”¹⁹³.

W orzecznictwie francuskim, po raz pierwszy myśl, że można powołać się na dyrektywę po upływie daty transpozycji mimo braku środków wykonawczych, pojawia się wraz z orzeczeniem *Alitalia*¹⁹⁴. To rozwiązanie zostało umocnione w sprawie *Groupement de developpement de la coiffure* w 1993¹⁹⁵. W orzeczeniu *Revert et Badelon*, Rada jasno wyraziła opinię, że

¹⁹³ „*Révue trimestrielle de Droit Européen*” 1979, s. 163.

¹⁹⁴ Rada Stanu: „organy krajowe nie mogą pozwolić po upływie transpozycji na obowiązywanie w porządku prawnym rozporządzeń (krajowych), które nie byłyby już zgodne z celami zdefiniowanymi w dyrektywie ani nie mogą przyjmować nowych postanowień, które byłyby sprzeczne z dyrektywą”.

¹⁹⁵ Rada Stanu, 17.3.1993 r., *Groupement pour développement de la coiffure*, Req. Nr 73-272.

zdarzeniem, które skutkuje nabyciem przez dyrektywę pełnej skuteczności nie jest akt prawa wewnętrznego powzięty dla jej wdrożenia, ale upływ terminu implementacji.

4.3.2.2. Sprawa *Tête**

W tej sprawie Rada orzekała co do legalności procedury zawierania umowy koncesji w celu realizacji i eksploatacji drogi szybkiego ruchu na północ od Lyonu, tzw. drogi Trans-Wschód-Zachód. Radny M. Tete zaskarżył rezultat obrad gminy miejskiej Lyon (Courly), czyli decyzję o realizacji drogi TWZ i upoważnienie dla przewodniczącego rady do podpisania umowy z koncesjonariuszem podnosząc niezgodność z dyrektywą uregulowań prawa wewnętrznego, które dawało osobom prawa publicznego pełną dowolność wyboru koncesjonariusza bez obowiązku dokonania ogłoszeń o zawiadomieniu o przetargu przed udzieleniem koncesji na roboty publiczne. Na podstawie art. 3 dyrektywy państwa członkowskie miały transponować dyrektywę 89/140/CEE do 20.7.1990 r., natomiast parlament francuski uchwalił ustawę transponującą dopiero 3.1.1991 r., a 31.3.1991 r. uchwalono odpowiednie rozporządzenia. Obrady gminy Courly miały miejsce w lipcu 1990, czyli po wygaśnięciu terminu implementacji, ale przed uchwaleniem aktów prawnych prawa wewnętrznego.

W tej sytuacji, jak zauważa D. Chavaux i D.-X. Girardot, powołanie na postanowienia wspólnotowe w celu wykluczenia przepisów wewnętrznych (*invocabilité d'exclusion*) okazało się nieskuteczne w braku odpowiedniej normy prawa krajowego¹⁹⁶. Ten właśnie problem miał miejsce w sprawie *Tete*, gdyż przed 1990 żaden akt prawa krajowego nie regulował spornej problematyki. W sytuacji ewidentnej luki prawnej, sędziowie francuscy wypracowali więc drogą orzecznictwa zasady stosowane w dziedzinie procedur udzielania zamówień publicznych, niezgodne, jak się okazało z dyrektywą. Obiektywnie, w tej sprawie, chcąc trzymać się ściśle linii *Cohn-Bendit*, Rada Stanu musiałaby odmówić kontroli zgodności decyzji rady gminy z braku tekstu mogącego służyć jako podstawa prawna i z chęci podtrzymania zasady niekonfrontacji bezpośrednio aktu administracyjnego i tekstu dyrektywy. Takie rozwiązanie ujawniłoby jednak kolejny problem. Zaistniałaby sytuacja fak-

* Rada Stanu, 30.10.1998 r., *Tête et Association de sauvegarde de l'Ouest lyonnais*, komentarz: „Actualité Juridique de Droit Administratif” 1998, s. 403; oraz „Cahiers juridiques de l'électricité et de gaz” 1998, s. 283.

¹⁹⁶ Komentarz: D. Chavaux, T.-X. Girardot, „L'Actualité Juridique-Droit Administratif” 1996, s. 980.

tyczna, w której sędzia nie dysponuje żadną możliwością zapewnienia *effet utile* i zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Rada jednak pokonała tego rodzaju trudności i przyznała możliwość podniesienia zarzutu niezgodności z dyrektywą w przypadku reguł orzecznictwa krajowego: „reguły krajowe stosowane w dacie kwestionowanych obrad rady gminy co do przyznawania koncesji w zakresie robót publicznych, nie przewidywały środków dla ogłoszenia zawiadomień o przetargu [...], nie były więc zgodne z postanowieniami dyrektywy. Te reguły nie mogą ukonstytuować legalnej podstawy prawnej podjętych decyzji”.

W praktyce, rozwiązanie przyjęte w orzeczeniu Tete prowadzi do identycznych skutków jak przyznanie *effet direct* dyrektyw prawa wspólnotowego. Orzeczenie to było idealną okazją, aby zerwać z dwudziestoletnią praktyką w kwestii odmowy bezpośredniego skutku i mimo braku formalnego stanowiska Rady w tej materii tak właśnie jest ono interpretowane.

4.3.2.3. Sprawa *Communauté des communes du Piémont de Barr**

Wspólnota gmin Piémont de Barr została ustanowiona decyzją prefekta z 28.12.1995 r. Na podstawie art. 2 była odpowiedzialna za budowę i eksploatację sieci uzdatniania oraz stacji oczyszczania wody w gminach członkowskich. Początkowo zarządzanie w tej materii powierzono spółce Société Lyonnaise des eaux, która jest niekwestionowanym liderem w tym sektorze na rynku francuskim. Umowa dzierżawy z Société wygasła 30.9.1997 r.

Podczas obrad wspólnoty gmin 14.1.1997 r., zdecydowano się nie odnawiać pierwszego kontraktu i powierzyć eksploatację związkowi, którego sama wspólnota jest członkiem, czyli służbom uzdatniania wody (SDEA). Związek ten został ustanowiony decyzją Ministra Spraw wewnętrznych z 26.12.1958 r. i miał za zadanie wykonywać na rzecz swoich członków zadania w zakresie organizacji sieci i dystrybucji wody oraz fakultatywnie funkcje związane z eksploatacją stacji uzdatniania i oczyszczania wody.

Spółka lionńska, pozbawiona w ten sposób kontraktu, zwróciła się do sądu w Strasburgu z żądaniem zawieszenia procedury zawierania nowej umowy z powodu naruszenia zasad konkurencji określonych dyrektywą 92/50 dotyczącą zamówień publicznych. Wyrokiem sądu procedura ta została zawieszona

* Rada Stanu, 20.5.1998 r., *Communauté des communes de Piémont de Barr et autre*, komentarz: H. Savoie, *L'application de la directive aux contrats entre personnes publiques*, „*Révue Française de Droit Administratif*” marzec-kwiecień 1998, nr 14(3), s. 609–617 oraz O. Rousset, *Précisions sur la passation des conventions entre personnes publiques*, „*Les Petites Affiches*” z 11.11.1998 r., nr 135, s. 15–18.

na, a wspólnocie nakazano opublikowanie odpowiedniego ogłoszenia. Następnie, wspólnota gmin oraz służby SDEA złożyły kasację do Rady Stanu.

Rada stwierdziła, że francuski kodeks zamówień publicznych nie ma zastosowania do umowy zawartej między wspólnotą a związkiem SDEA. Podlega ona tym samym dyrektywie 92/50 z 18.6.1992 r. Termin transpozycji dyrektywy upłynął 1.7.1993 r., tymczasem we Francji jej implementacja nastąpiła później niż obrady wspólnoty gmin, podczas których podjęto decyzję o zawarciu umowy z SDEA. Rada orzekła, że nie stanowiło to przeszkody dla spełnienia przez osobę prawną prawa publicznego warunku dokonania prostego ogłoszenia wymaganego dyrektywą. W ten sposób uznała, że zdecentralizowane organy wspólnot terytorialnych muszą same wdrażać¹⁹⁷ procedury udzielania zamówień publicznych zgodnie z dyrektywą wspólnotową, nawet jeśli nie jest ona jeszcze transponowana do porządku krajowego.

Poprzez to orzeczenie Rada Stanu nałożyła na organy administracji obowiązek stosowania jeszcze nie implementowanej dyrektywy do porządku wewnętrznego dla zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego. Tym samym przyznała po raz kolejny pośrednio effet direct dyrektyw, ale niezmiennie w swojej własnej interpretacji.

4.3.3. Najnowsze wymogi w zakresie poprawnej implementacji w wewnętrznym porządku prawnym – sprawa *France Nature Environnement**

Cechą charakterystyczną dyrektyw wspólnotowych jest fakt, iż łączą się z nimi trzy punkty czasowe. Są to więc: data przyjęcia dyrektywy, data wejścia w życie, która odpowiada dacie notyfikacji państwu członkowskim lub dacie w której upływa dwadzieścia dni od jej publikacji oraz trzecia data wyznaczona przez same dyrektywy, czyli termin do którego należy transponować jej postanowienia. Jak pokazuje sprawa *France Nature Environnement*, podczas okresu czasu przeznaczonego dla implementacji w porządku wewnętrznym dyrektywa może wywoływać istotne skutki prawne.

Ta tematyka stała się już wcześniej przedmiotem orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości *Inter-Environnement Wallonie*¹⁹⁸. W odpo-

* Rada Stanu, 10.1.2001 r., *France Nature Environnement*, Req. 217237, komentarz: D. Simon, *Application par les juridictions nationales de la jurisprudence Inter-Environnement Wallonie*, „Europe, Editions du Juris-Classeur” maj 2001, s. 11; O. Dubos, *Les juridictions nationales et le juge communautaire*, Dalloz 2001, s. 165.

¹⁹⁷ Wdrażać, w sensie podporządkować się regulacjom dyrektyw.

¹⁹⁸ ETS, sprawa C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, Rec. I-7411 – komentarz: O. Couvert-Castera, „Actualite Juridique de Droit Administratif” maj 1998, s. 451.

wiedzi na pytanie prejudycjalne na podstawie art. 234 TWE, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził co następuje¹⁹⁹:

Wyznaczenie państwom członkowskim ostatecznego terminu dla implementacji ma na celu pozostawienie do ich dyspozycji czasu na przyjęcie środków prawnych dla jej wdrożenia i nie można im zarzucać braku wdrożenia dyrektywy przed upływem terminu. Niemniej jednak, podczas tego okresu, państwa są zobowiązane do podjęcia działań niezbędnych, aby cel określony dyrektywą mógł być osiągnięty z chwilą wygaśnięcia terminu. Wziąwszy to pod uwagę, nawet jeśli państwa członkowskie nie są zobowiązane do przyjęcia środków prawnych przed upływem terminu transpozycji, to jednak z art. 10 w połączeniu z art. 249 Traktatu i z samej dyrektywy wynika, że w czasie tego okresu są one zobowiązane aby powstrzymać się od przyjmowania regulacji, które w istotny sposób naruszają cel określony dyrektywą.

W sprawie *France Nature Environnement* zaskarżono decyzję Ministra ekonomii i finansów z 26.11.1999 r. wyznaczającą dopuszczalny poziom promieniowania radioaktywnego niezgodnie z dyrektywą 96/29/Euroatom z 13.5.1996 r., która wyznaczała normy podstawowe dotyczące ochrony sanitarnej ludności i pracowników baz nuklearnych. Dyrektywa ta miała być transponowana do 13.5.2000 r.

Rada Stanu oparła swe rozwiązanie na orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości: „nawet jeśli przed upływem terminu implementacji władze krajowe są wyłącznie kompetentne, aby decydować o formie prawnej egzekwowania postanowień dyrektywy i aby pod kontrolą jurysdykcji krajowych wyznaczać środki prawne adekwatne dla osiągnięcia celu wyznaczonego dyrektywą, nie mogą one powziąć w tym czasie postanowień, które w istotny sposób zagrażają realizacji celów dyrektywy”. Co ciekawe, mimo uznania tej reguły, Rada stwierdziła, że fakt, iż decyzja ministra określa pewne granice liczbowe na wyższym poziomie niż dyrektywa, nie wystarczy do orzekania o jej nielegalnym charakterze.

Podobnie, w niedawnej sprawie *Fédération nationale des transports*²⁰⁰, Rada orzekła ze postanowienia kwestionowanego dekretu nie stanowią poważnego zagrożenia dla realizacji celów dyrektywy. To rozwiązanie pozostaje paradoksalnie w zgodności ze wskazówkami Trybunału Sprawiedliwości, który sprecyzował, że ocena stopnia zagrożenia realizacji celu wspólnotowego pozostawiona jest swobodnej ocenie sądów krajowych.

¹⁹⁹ Paragrafy 43 do 45.

²⁰⁰ Rada Stanu, 30.12.2003 r., *Fédération nationale des transports Force ouvrière*.

Rada Stanu, w zgodzie z tendencjami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, rozróżnia więc dwa okresy czasowe. Po pierwsze, okres po upływie daty implementacji, do którego ma zastosowanie rozwiązanie określone w sprawie *Alitalia*. Po drugie, okres następujący zaraz po przyjęciu dyrektywy, między jej uchwaleniem a upływem terminu transpozycji, do którego odnosi się prewencyjne reguła określona w *Inter-Environnement Wallonie* i *France Nature Environnement*. Wraz z tymi orzeczeniami, zakres zobowiązań nałożonych na władze państwa członkowskiego przesuwają się na coraz wcześniejsze etapy.

5. Podsumowanie

Na podstawie całości rozważań można stwierdzić, że słynny konflikt między Radą Stanu a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w zakresie bezpośredniego skutku dyrektyw nie odzwierciedla rzeczywistego, aktualnego statusu dyrektywy wspólnotowej we francuskim porządku prawnym.

W doktrynie francuskiej, bezpośredni skutek jest synonimem maksymalnej efektywności dyrektywy, czyli tzw. *invocabilité de substitution*, która oznacza, że sędzia stosuje prawo wspólnotowe w miejsce postanowień krajowego porządku prawnego, sprzecznych z regulacjami europejskimi. Ta możliwość jest systematycznie odrzucana przez Radę Stanu.

Nie oznacza to jednak braku innego, efektywnego poziomu kontroli i realizacji wymogów dyrektywy. Ta kontrola odbywa się poprzez wypracowanie szeregu reguł, które mają na celu dostosowanie stanu prawa krajowego do uregulowań wspólnotowych, jak i ochronę praw jednostki. Należą do nich:

- 1) *invocabilité d'exclusion*, zwana też *effet d'eviction*, czyli możliwość odrzucenia przez sędziego przepisów prawa krajowego, sprzecznych z prawem europejskim,
- 2) technika *interprétation conforme*, która służy harmonizowaniu przepisów za pośrednictwem interpretacji zgodnej z celami prawa wspólnotowego,
- 3) *invocabilité de prévention*, która obrazuje działania o charakterze prewencyjnym dla osiągnięcia skutku w postaci poprawnej implementacji oraz
- 4) *action en responsabilité*, która ma na celu określenie odpowiedzialności władz krajowych w przypadku niepoprawnej lub spóźnionej transpozycji.

Wszystkie te mechanizmy wypracowane we francuskim orzecznictwie zmierzają do zapewnienia osiągnięcia rezultatu zawartego w dyrektywie.

Rezultat to „urzeczywistnienie wszystkich merytorycznych przepisów dyrektywy w kontekście ogólnego zamierzonego celu wyrażonego w tym akcie”²⁰¹.

Jak twierdzi P. Cassia, ewolucja orzecznictwa Rady Stanu w materii dyrektyw wspólnotowych pokazuje, że „wojna sędziów nie miała miejsca”. Orzeczenie *Cohn-Bendit* pozostaje do dziś paradoksalnym symbolem niezależności jurysdykcji krajowej i niechęci do rozszerzania zasięgu wspólnotowych aktów prawnych na drodze orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Faktem jest, że *Cohn-Bendit* ma dziś znaczenie czysto formalne. Niemniej jednak, zasady sformułowane przez Radę Stanu w tej sprawie pozostają w mocy a jednocześnie można zaobserwować w rozstrzygnięciach Rady coraz dalej idącą niekonsekwencję, swoiste sprzeniewierzenie się koncepcji *Cohn-Bendit*.

Ciekawe jest również spojrzenie na sam Trybunał Sprawiedliwości i jego ostatnie orzecznictwo w dziedzinie bezpośredniego skutku, a w szczególności wyrok w sprawie *Linster* z 19.9.2000 r.²⁰² Po tym rozstrzygnięciu pojawiły się we francuskiej doktrynie głosy, iż stanowi on uznanie i ukoronowanie jedynej logicznej interpretacji pojęcia bezpośredniego skutku, tj. tej wypracowanej przez Radę Stanu i opierającej się na tzw. *effet d'exclusion*, bez odwołania się do sztucznej konstrukcji cechy bezwarunkowości i wystarczającej precyzji przepisów dyrektywy²⁰³. W przedmiotowym wyroku Trybunał orzekał w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne sądu luksemburskiego w sprawie dotyczącej wywłaszczenia przez Wielkie Księstwo Luksemburga firmy *Linster*, która podnosiła niezgodność ustawodawstwa krajowego z dyrektywa 85/337/CEE. Sąd krajowy sformułował więc pytanie czy niezależnie od problematyki bezpośredniego skutku, może w celu zapewnienia poszanowania przepisów dyrektywy zbadać zgodność regulacji krajowych z dyrektywą, w sytuacji, gdy nie jest ona transponowana w przepisany terminie. ETS uznał, że: „sąd krajowy, do którego zwrócono się o zbadanie legalności procedury wywłaszczenia na cel użyteczności publicznej, w ramach realizacji autostrady, [...] może zbadać czy ustawodawca krajowy pozostał w granicach marginesu uznania wyznaczonych przez dyrektywą”. Tym samym, wskutek podniesienia tzw. „*effet d'eviction*”, do kategorii autonomicznego pojęcia, tradycyjne rozumowanie

²⁰¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. I, Warszawa 2000, s. 499.

²⁰² ETS, sprawa C-287/98 *État du Grand Duché du Luxembourg v. Consorts Linster* Rec. I-6917.

²⁰³ O. Dubos, *L'invocabilité d'exclusion des directives: une autonomie enfin conquise*, „*Révue Française de Droit Administratif*” maj-czerwiec 2003, s. 568.

dotyczące bezpośredniego skutku ustąpiłoby miejsca nowej formule, na podstawie której jednostka mogłaby powoła się bez ograniczeń na każdą normę prawa wspólnotowego. Odpowiedz Trybunału jest niewątpliwie ciekawym punktem wyjścia dla dyskusji o ewolucji pojęcia bezpośredniego skutku, ale wydaje się że tego rodzaju interpretacja idzie w aktualnym stanie orzecznictwa za daleko.

Kontrowersyjny charakter dyrektywy w relacji do porządku prawnego wewnętrznego stanowi wyzwanie dla organów krajowych. Jednak, niezaprzeczalnym jest fakt że sądy krajowe, mimo silnego i nieustannego wpływu prawa wspólnotowego, pozostają niezależne w ramach swojej autonomii instytucjonalnej. Jak pisał jednak w swoich pamiętnikach Jean Monnet „stopniowe tworzenie między ludźmi Europy najszerszego wspólnego interesu [...] oto dynamika, która funkcjonuje nieustannie od początku Wspólnoty Europejskiej”²⁰⁴.

W opisywanym kontekście, ta właśnie dynamika zależy od dialogu i zaufania sędziowskiego niezbędnego do tworzenia europejskiego wymiaru prawnego, w którym to procesie sędzia krajowy pełni podstawową rolę.

²⁰⁴ P. Fontaine, *Nowa idea dla Europy*, Dokumentacja europejska, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Warszawa 2000, s. 26.