

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Znaczenie prawa wspólnotowego dla sposobu prowadzenia sprawy w sądzie i jej wyniku

Palestra 46/5-6(533-534), 103-110

2002

Artykuł został 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.

Tomasz T. Koncewicz

Znaczenie prawa wspólnotowego dla sposobu prowadzenia sprawy w sądzie i jej wyniku

Na czym polega kontrowersja w sprawie *Skanavi*?

Lektura orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości ukazuje, jak regulacja prawa wspólnotowego może zmienić perspektywę z której adwokat poprowadzi obronę, a sędzia krajowy rozstrzygnie zawisłą przed nim sprawę. Czasami wręcz „argument europejski” może pomóc tak dalece, że wygra dla nas sprawę, która na pierwszy rzut oka wydawała się przegrana.

Doskonałego przykładu takiej „małej rewolty” dostarcza wyrok Trybunału w sprawie *Skanavi*¹. Okoliczności, w jakich sprawa powstała oraz rozstrzygnięcie Trybunału zawierają przedsmak tego co czeka polskich prawników już w niedługiej przyszłości. Wkrótce bowiem sami będziemy świadkami, a czasami nawet aktywnymi uczestnikami, prawniczej rewolucji. Aby jednak proces ów przebiegał w sposób kontrolowany i korzystny dla strony, w imieniu której występujemy, spełnione być muszą określone warunki i przestrzegany z góry przyjęty *modus operandi*. Sprawa *Skanavi* stanowi wzorowy przykład, jak w takiej sytuacji postępować oraz jak ważna może okazać się decyzja o powołaniu przed sądem prawa europejskiego.

Sprawa została przekazana Trybunałowi przez Sąd Rejonowy dla Berlina Tiergarten.

Przed sądem tym toczyło się postępowanie karne przeciwko Pani *Skanavi*. Została ona oskarżona o prowadzenie samochodu bez ważnego prawa jazdy. Zgodnie z prawem niemieckim było to zagrożone karą grzywny, a nawet pozbawienia wolności do jednego roku. Pani *Skanavi* – obywatelka Grecji – osiedliła się w Niemczech w celu prowadzenia tam przedsiębiorstwa. Przebywała na terenie Niemiec od 15 października 1992 r. W dniu 28 października 1993 r., została zatrzymana przez

patrol niemieckiej Policji. W czasie rutynowej kontroli dokumentów okazało się, że nie ma niemieckiego prawa jazdy, a jedynie prawo jazdy wystawione przez właściwy organ grecki. Prokurator uznał, że jest to równoznaczne z prowadzeniem samochodu bez ważnego prawa jazdy i wystąpił do sądu o ukaranie Pani Skanavi grzywną w wysokości 3000 marek.

Z perspektywy prawa krajowego sprawa była prosta, żeby nie powiedzieć trywialna: kierowca nie posiadał ważnego, w świetle prawa niemieckiego, prawa jazdy. Żądanie więc orzeczenia kary grzywny było uzasadnione. Pozostawało pytanie czy prawo wspólnotowe mogło ocenę tę zmienić? Odpowiedź na nie była uzależniona od rozstrzygnięcia kwestii czy prawo europejskie w jakikolwiek sposób reguluje wydawanie prawa jazdy. Innymi słowy, czy sprawa zawisła przed sądem niemieckim wchodziła w zakres *ratione materiae* prawa europejskiego. Nie wdając się w szczegółową analizę prawa wspólnotowego w zakresie prawa jazdy należy jedynie wspomnieć, że dyrektywą, która obowiązywała w chwili postępowania przed sądem krajowym była dyrektywa z 4 grudnia 1980 r. o wprowadzeniu wspólnotowego prawa jazdy. Jej celem było ułatwienie swobodnego przepływu osób osiedlających się w państwie innym niż to, w którym otrzymali prawo jazdy. Najważniejszym postanowieniem dyrektywy było to, zgodnie z którym osoba taka musiała w ciągu roku od osiedlenia się na terenie jednego z państw członkowskich wystąpić do organów tego państwa z wnioskiem o wydanie wspólnotowego prawa jazdy. Organa państw członkowskich zostały zobowiązane do dokonania takiej wymiany i wydania osobie ubiegającej się wspólnotowego prawa jazdy bez potrzeby żądania zdawania kolejnego testu i egzaminu. Tym samym przepisy dyrektywy nie przewidywały pełnej harmonizacji właściwych przepisów krajowych, skoro wymóg uznania prawa jazdy wystawionego przez jedno z państw został ograniczony do jednego roku.

Na tle tak zarysowanego stanu prawnego Sąd Rejonowy rozpoznający sprawę Pani Skanavi powziął wątpliwości, czy wymóg wymiany prawa jazdy w ciągu roku od momentu osiedlenia się oraz kary przewidziane za naruszenie tego obowiązku są zgodne z Traktatami założycielskimi². Zawiesił więc sprawę i postanowił o przekazaniu Trybunałowi pytania w przedmiocie interpretacji prawa wspólnotowego.

Niepomyślny początek czyli pierwsza część wyroku Trybunału

Trybunał podzielił pytanie sądu krajowego na dwie części: *pierwsza* dotyczyła kwestii czy wymóg dokonania wymiany prawa jazdy jest zgodny z prawem wspólnotowym, a w szczególności z artykułem 52 Traktatu Rzymskiego dotyczącym swobody działalności gospodarczej. W części *drugiej* zajął się analizą sankcji za niedopełnienie obowiązku wymiany.

Trybunał wskazał, że prawo krajowe dotyczące wydawania prawa jazdy i wzajemnego uznania wywiera wpływ, zarówno bezpośredni jak i pośredni, na wykony-

wanie praw zagwarantowanych w Traktacie, w szczególności swobody przepływu pracowników, wykonywania działalności gospodarczej oraz świadczenia usług. Posiadanie uznanego przez państwo przyjmujące prawa jazdy może mieć wpływ na rzeczywiste wykonywanie wielu zawodów przez osoby zatrudnione bądź samozatrudnione. Jednakże Trybunał uznał, że względy zapewnienia bezpieczeństwa na drogach wymagają dla pełnego wzajemnego uznania praw jazdy wydawanych w różnych państwach członkowskich wyczerpującej wspólnotowej harmonizacji przepisów krajowych. Harmonizacja ta odbywa się stopniowo i etapami. W zależności od okresu czasu państwa członkowskie zachowały uprawnienie do utrzymania w mocy wymogu dokonania wymiany prawa jazdy. Tylko gdy harmonizacja na poziomie europejskim osiągnie wystarczający poziom, dopiero wtedy będzie można mówić o pełnym wzajemnym uznaniu praw jazdy przez państwa inne niż to, które prawo jazdy wydało. W czasie materialnym dla rozstrzyganej sprawy obowiązywała dyrektywa, która czasowo zezwalała na utrzymanie takiego obowiązku. Tym samym uznać należało, że w czasie, gdy sprawa Pani Skanavi trafiła do sądu niemieckiego, Niemcy miały prawo wymagać dokonania wymiany prawa jazdy w ciągu roku od osiedlenia się na swoim terytorium.

Odpowiedź Trybunału na pierwszą część pytania brzmiała więc: „w obowiązującym przed implementacją Dyrektywy 91/439³ stanie prawnym, artykuł 52 Traktatu nie stoi na przeszkodzie, aby państwo członkowskie wymagało od posiadacza prawa jazdy wydanego przez inne państwo członkowskie wymiany tego prawa jazdy na prawo jazdy państwa przyjmującego w czasie jednego roku od osiedlenia się, w tym państwie, jako warunku zachowania uprawnienia do prowadzenia samochodów na jego terytorium”⁴.

Jak Pani Skanavi wygrała sprawę przegraną?

Na pierwszy rzut oka więc Pani Skanavi stała na straconej pozycji: nie dopełniła ciążącego na niej obowiązku wymiany prawa jazdy i w konsekwencji musiała ponieść ujemne tego konsekwencje. W świetle dokonanej harmonizacji prawa krajowego brak było podstaw do przyjęcia, że prawo wspólnotowe zostało naruszone. Konkluzja taka byłaby jednak przedwczesna, biorąc pod uwagę dalszą część rozstrzygnięcia Trybunału.

W drugiej części pytania sąd niemiecki poruszył kwestię zgodności z artykułem 52 Traktatu przepisu krajowego, uznającego kierowcę, który mógł dokonać wymiany prawa jazdy w ściśle określonym czasie, ale tego nie dokonał, za osobę nie mającą w ogóle kwalifikacji potrzebnych do prowadzenia pojazdów.

Trybunał rozpoczął od przypomnienia, że zgodnie z przepisami dyrektywy z 1980 r. prawo jazdy wydane przez państwo członkowskie jest uznawane przez pozostałe państwa członkowskie, na terenie których nie przebywa posiadacz prawa jazdy oraz przez okres jednego roku od osiedlenia się, jest również uznawane przez

władze państwa, na którym osoba się osiedla. O ile brak jest podstaw do kwestionowania wymogu wymiany prawa jazdy na prawo jazdy państwa osiedlenia się (zobacz wywód wyżej), o tyle nie można zapominać, że pierwotne prawo jazdy nie traci mocy: nadal można z niego korzystać w państwie, gdzie zostało wydane oraz we wszystkich pozostałych (poza państwem osiedlenia się), państwach członkowskich. W sprawie niniejszej prawo jazdy Pani Skanavi pozostawało nadal ważnym w Grecji oraz w każdym innym, poza Niemcami, państwie członkowskim Unii. Jeżeli więc Pani Skanavi osiedliłaby się np. w Belgii, to na podstawie tego prawa jazdy mogła by jeszcze przez rok od takiego osiedlenia się prowadzić tam pojazdy mechaniczne.

Zdaniem Trybunału powyższe oznacza, że wydanie, po upływie jednego roku, nowego prawa jazdy nie stanowi samoistnej podstawy prawa do prowadzenia pojazdów na terenie państwa przyjmującego, a jest jedynie dowodem *istnienia* takiego prawa. Trybunał nie pozostawił co do tego wątpliwości stwierdzając, że prawo prowadzenia pojazdów mechanicznych jest bezpośrednio nadawane przez prawo wspólnotowe („*directly conferred by Community law*” – ustęp 34 wyroku), sam zaś obowiązek dokonania takiej wymiany jest środkiem zmierzającym do spełnienia wymogu o charakterze czysto administracyjnym („*administrative requirement*” – ustęp 35 wyroku).

Pozostało więc pytanie, jak organa państwowe mają korzystać z przyznanej im dyskrekcji w celu zapewnienia respektowania takiego administracyjno-prawnego obowiązku? Odpowiedź Trybunału poznaliśmy w najważniejszym punkcie wyroku, a mianowicie ustępie 36. Warto go zacytować *in extenso*: Trybunał przypominał w nim, że „*w braku wspólnotowej regulacji, państwa członkowskie pozostają kompetentne do określania i nakładania kar w przypadku naruszenia obowiązku dokonania wymiany prawa jazdy (...) z ustalonego orzecznictwa Trybunału w zakresie osiedlania się wynika, że za nieuczynienie zadość formalnościom związanym z wykazaniem prawa do pobytu osoby pozostającej pod ochroną prawa wspólnotowego, państwo członkowskie nie może nakładać takiej kary, która będąc nieproporcjonalna do wagi naruszenia, staje się przeszkodą w swobodnym przepływie osób*”. Mając zaś na uwadze znaczenie prawa do prowadzenia pojazdów mechanicznych na wykonywanie praw związanych ze swobodnym przepływem osób rozumowanie to należy odnieść *per analogiam* do naruszenia obowiązku wymiany prawa jazdy. Traktowanie osoby, która nie uczyniła zadość temu obowiązkowi w terminie do tego wyznaczonym, tak jak gdyby nie posiadała w ogóle uprawnienia do prowadzenia pojazdów mechanicznych i powodowanie tym samym negatywnych konsekwencji w postaci kary grzywny, jest nieproporcjonalne do wagi popełnionego występku. Skazanie karne może mieć wpływ na wykonywanie praw traktatowych takich np. jak prowadzenie działalności gospodarczej jako zatrudniony lub samozatrudniony. Tym samym może ono stanowić dodatkowe i trwałe ograniczenie swobodnego przepływu osób i jako takie ograniczać dostęp do niektórych zawodów. Obowiązkiem sądu krajowego rozstrzyga-

jącego sprawę jest dokonanie oceny postępowania Pani *Skanavi* mając na uwadze standardy prawa europejskiego, *in casu* zasadę proporcjonalności.

Sprawa *Skanavi* jako przykład „spojrzenia europejskiego”

Wydaje mi się, że rozumując w ten sposób Trybunał nawiązał do, znanej z regulacji dotyczących swobodnego przepływu towarów, zasady *wzajemnego uznania* (towar wyprodukowany w państwie A musi być, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, dopuszczony do swobodnego przepływu). Podobnie w przypadku zasady swobodnego przepływu osób: państwo A musi wziąć pod uwagę kwalifikacje danej osoby nabyte w państwie, z którego ona pochodzi. Nie można traktować adwokata np. greckiego, chcącego wykonywać zawód w Niemczech jako osoby, która zawodu tego nigdy nie wykonywała, tym samym nie biorąc w ogóle pod uwagę kwalifikacji nabytych w „jego państwie pochodzenia”⁵. Wprost przeciwnie, trzeba wziąć pod uwagę wszelkie kwalifikacje, które osoba nabyła w swoim państwie, żądając ewentualnie zdania testu uzupełniającego w takim zakresie w jakim wymaga tego specyfika prawa krajowego w państwie, w którym adwokat zamierza się osiedlić i wykonywać zawód. Nieproporcjonalne byłoby jednak uznanie, że osoba taka musi przejść cały cykl szkolenia oraz zdać wszystkie bez wyjątku egzaminy. Osoba taka przecież wykonywała już zawód adwokata, tyle że w innym państwie – fakt ten musi być wzięty pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o dopuszczeniu do prowadzenia działalności w innym państwie.

„Omnipotentne sądy”

To co należy podkreślić, to fakt, iż w sprawie *Skanavi* Trybunał zakwestionował nie samo zagrożenie karą za naruszenie wymogu wymiany prawa jazdy (jego niedopełnienie było bezsporne), ale jej wysokość i pewien automatyzm w jej orzekaniu. Rozstrzygnięcie Trybunału ma charakter *negatywny*, ponieważ uznano jedynie, że kary przewidziane w prawie niemieckim są nieproporcjonalne.

Zadaniem sędziego krajowego jest zawsze dokonanie oceny, czy kara jest proporcjonalna. Trybunał nie może wskazać, jaka kara ma być wymierzona, ani też nie może stworzyć sankcji, która według jego oceny spełniałaby wspólnotowe warunki proporcjonalności. Sędzia krajowy orzekający w danej sprawie musi wyboru takiego dokonać spośród kar obowiązujących w danym systemie prawnym i przewidzianych za popełnienie określonego czynu zabronionego. Jego wybór musi zawsze uwzględniać proporcjonalność. Powoduje to, że sędziemu krajowemu przydana zostaje ogromna władza dyskrecjonalna, skoro ma on ocenić, czy kara przewidziana za określony czyn, lub szerzej prawo krajowe znajdujące się w zasięgu prawa wspólnotowego, spełniają wymóg proporcjonalności.

Zaprawdę więc rację ma jeden z autorów znamienne tytułując swój artykuł „*Omnipotentne sądy*”⁶. Jeżeli kiedyś waga tej kwalifikacji wydawała się przesadzona, to rozstrzygnięcie zawarte w wyroku w sprawie *Skanavi* ukazuje, na czym owa omnipotencja sędziego orzekającego na podstawie prawa wspólnotowego polega.

Na czym polega „rewolucja prawnicza”?

Wydaje się, że w sprawie tej mamy istotnie do czynienia z przełomem.

Uznane bowiem zostało, że prawo niemieckie nie naruszało *prima facie* przepisów wspólnotowych zawartych w dyrektywie. Co więcej same przepisy dyrektywy sankcjonowały ograniczenie w postaci obowiązku wymiany prawa jazdy, a Trybunał obowiązek taki uznał za uzasadniony. Wydawało się więc, że brak jest podstaw do kwestionowania takiej regulacji. W świetle jednak niewątpliwego ograniczenia, jakim kary były dla swobody działalności gospodarczej oraz swobodę przepływu osób, Trybunał nie był przygotowany uznać, że prawo wspólnotowe nie ma żadnego znaczenia w rozpatrywanej sprawie. Poszukując rozwiązania Trybunał rozpoczął rewolucyjny proces, którego finał zawsze będzie miał jednak miejsce w sądach krajowych.

Rewolucja polega na tym, że sędzia uzyskuje prawo oceny krajowego ustawodawstwa w świetle zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Dokonując tej oceny wychodzi niejako poza swój własny system prawny w dwojaki sposób. Po pierwsze: w znaczeniu *funkcyjnym* stając się sędzią wspólnotowego porządku prawnego oraz, po drugie: w znaczeniu *judykacyjnym* poszukując podstaw do orzekania w nowym systemie prawnym, jaki tworzy prawo wspólnotowe. Na system ten, oprócz prawa pisanego (Traktaty, akty prawne wydawane przez instytucje Wspólnot), składają się zasady ogólne prawa wspólnotowego, a wśród nich zasada proporcjonalności. Ustalając więc, że sprawa przed nim zawisła dotyczy prawa europejskiego, sędzia musi odpowiednio zmodyfikować swoje podejście i źródła dla rozstrzygnięcia poszukiwać „na zewnątrz”.

Znaczenie rewolucji, o której piszę, uwidacznia się najsilniej wtedy gdy krajowy system prawny w ogóle nie zna określonej zasady ogólnej. Wówczas sędzia, korzystając z zasady wspólnotowej, czyni z niej jedyną i samoistną podstawę dla swojego rozstrzygnięcia. Jest to jego obowiązkiem, od którego nie może być zwolniony przez sam fakt, że brak jest podobnej zasady w krajowym porządku prawnym. Próbę takiego tłumaczenia należy od razu odrzucić, albowiem sięgając po zasadę ogólną prawa wspólnotowego, sędzia działa w oparciu o swój wspólnotowy a nie krajowy mandat. Może na tej podstawie robić to, co normalnie znajduje się poza zakresem jego uprawnień krajowego sędziego. Wszystko w celu zapewnienia *effet utile* prawa wspólnotowego i w oparciu o instrumenty i możliwości, jakie istnieją w tym prawie.

Jaką rolę w „rewolucji” ma do odegrania adwokat?

Ostatnie pytanie dotyczy roli, jaką do odegrania w tym procesie ma adwokat.

Prawo wspólnotowe zostało kiedyś porównane do „fali o wszechogarniającym zasięgu”⁷. Oznacza to, że nadejście tej fali wymaga, aby każdy adwokat pozostał czujny, znał swoje prawa i wiedział, kiedy może z nich skorzystać. Fala ta przynosząc tak liczne obowiązki dla sądów krajowych powoduje jednak, że ktoś ich wykonanie musi egzekwować, tak aby owa „wspólnotowa onnipotencja” została wykorzystana z korzyścią dla naszej sprawy. Adwokat przede wszystkim musi wykazać, że sprawa należy do kategorii europejskiej. W dalszej kolejności ma on prawo zażądać, aby sędzia wziął pod uwagę regulację europejską. W końcu adwokat musi sprawdzić, czy sędzia krajowy w rzeczywistości orzeka na podstawie prawa wspólnotowego i czy korzysta z tych wszystkich możliwości, jakie mu ono daje. Innymi słowy, czy faktycznie korzysta z tej wspólnotowej onnipotencji. Oczywiście, że swoje stanowisko musi każdorazowo uzasadnić wskazując, dlaczego należy zastosować prawo wspólnotowe i dlaczego uważa, że może ono mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Wówczas obowiązkiem sędziego będzie zajęcie stanowiska i albo odwołanie się do prawa wspólnotowego, albo niepodzielenie stanowiska adwokata i orzeczenie wyłącznie na podstawie regulacji krajowej. W omawianej sprawie sędzia niemiecki miał właśnie taki wybór: skazać oskarżoną za wykroczenie, którego się dopuściła w oparciu o obowiązujące prawo niemieckie lub rozważyć, czy rozstrzygnięcie takie nie naruszałoby prawa wspólnotowego. Wybrał tę drugą możliwość.

Jak natomiast sytuacja przedstawiałaby się, gdyby sędzia ten orzekł tylko i wyłącznie w oparciu o prawo krajowe nie zważając na ewentualny konflikt z prawem wspólnotowym?

W takim przypadku jego orzeczenie mogłoby być kwestionowane w toku postępowania odwoławczego na tej podstawie, że orzeczono nie biorąc pod uwagę argumentów europejskich, a orzeczenie byłoby inne, gdyby ten argument był wzięty pod uwagę. Innymi słowy w takiej sytuacji sędzia krajowy nie zastosował prawa, którego stosowanie było jego obowiązkiem, prawa, co godne podkreślenia, które nie jest dla niego prawem obcym.

W omawianej sprawie adwokat Pani *Skanavi* wykorzystał swoją szansę w sposób wręcz doskonały: orzeczenie wstępne Trybunału Sprawiedliwości odwróciło zupełnie bieg sprawy, powodując, że pojawił się drugi sposób jej rozstrzygnięcia – sposób europejski, który w ostateczności wygrał dla niego sprawę. Warunek jednak podstawowy i pierwotny to świadomość tego, że wspólnotowa regulacja istnieje a następnie wykazanie, że może ona zmienić bieg sprawy. Zawsze więc rozważyć należy, czy i jak prawo wspólnotowe może wpłynąć na bieg sprawy. Ta właśnie chwila refleksji może dać początek procesowi, który powyżej określiłem mianem „rewolucja prawnicza”.

Pamiętajmy, że prawo wspólnotowe to nie tylko sędziowie. Sąd krajowy jest wprawdzie „forum prawa wspólnotowego”, ale w forum tym biorą udział także

inne poza sędzią osoby. W „forum” tym udział bierze adwokat i tylko jeżeli jego wkład będzie miał charakter świadomy i celowy, wtedy naprawdę będziemy mogli stwierdzić, że sąd krajowy zasługuje w rzeczywistości na miano „forum prawa wspólnotowego”. **Tylko wtedy.**

Przypisy

¹ Sprawa C – 193/94, ECR [1996] I – 929.

² Sąd wskazał na trzy artykuły Traktatu Rzymskiego, które jego zdaniem mogłyby być naruszone w tej sprawie: art. 6 (zakaz niedyskryminacji ze względu na narodowość), art. 8a (obywatelstwo Unii Europejskiej) oraz art. 52 (swoboda prowadzenia działalności gospodarczej).

³ Dyrektywa ta opiera się na pełnym wzajemnym uznaniu prawa jazdy, znosząc obowiązek wymiany prawa jazdy jako stanowiący przeszkodę w swobodnym przepływie osób. Osoba osiedlająca się na terenie jednego z państw członkowskich mogła, ale nie musiała, wystąpić z wnioskiem o wymianę „starego” prawa jazdy wydanego w jej państwie pochodzenia na nowe prawo jazdy. Regułą jest, że prawo jazdy już przez taką osobę posiadane, musi wystarczyć i być honorowane przez pozostałe państwa Unii Europejskiej.

⁴ Ustęp 28 wyroku.

⁵ Przykład zaczerpnięty z wyroku Trybunału w sprawie *Vlassopoulou* sprawa C – 340/89 [1991] ECR I – 2357.

⁶ A. Barav, *Omnipotent Courts*, w: D. Curtin, T. Heukels, *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in honour of H.G.Schermers*, (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994), s. 265–302.

⁷ Z takiej metafory skorzystał właśnie jeden z najsylniejszych sędziów prawa *common law* – Lord *Thomas Denning*, gdy rozważał wpływ jaki prawo wspólnotowe ma na sposób stosowania i interpretacji prawa krajowego.