

# Tomasz Tadeusz Koncewicz

---

## Swoboda przepływu prawników znów w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich : Ponownie Włochy - zarzuty Komisji Europejskiej

---

Palestra 46/9-10(537-538), 121-125

---

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

# Z WOKANDY LUKSEMBURGA

Tomasz Tadeusz Koncewicz

## Swoboda przepływu prawników znów w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Ponownie Włochy – zarzuty Komisj Europejskiej

Wśród państw członkowskich, które najczęściej są uznawane za winnych naruszenia prawa wspólnotowego przez Trybunał Sprawiedliwości znajduje się Republika Włoska. W roku 1999 była ona pozywana 29 razy, „lepiej” w tym zakresie była jedynie Francja (35 razy)<sup>1</sup>. 7 marca 2002 roku Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydał wyrok w sprawie *Komisja v. Włochy*<sup>2</sup>, w którym uznał, że państwo włoskie, utrudniając prowadzenie działalności przez adwokatów z innych państw członkowskich, naruszyło odpowiednie przepisy Traktatu oraz dyrektywę o wzajemnym uznaniu dyplomów (dalej jako „dyrektywa”).

W przeciwieństwie jednak do wyroków wcześniej omawianych na łamach „Palestry”<sup>3</sup>, a dotyczących spraw toczących się z wniosku sądu krajowego o wydanie orzeczenia wstępnego (*preliminary ruling*), sprawa omawiana poniżej należy do kategorii skarg bezpośrednich (*direct actions*), a więc takich, które zawsze rozpoczynają się i kończą w Trybunale Sprawiedliwości, a od jego wyroku nie przysługuje odwołanie.

Komisja Europejska wystąpiła z czterema zarzutami.

---

<sup>1</sup> Dane cytuję za L. Neville Brown, Tom Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, (Sweet and Maxwell, 2000, 5 wydanie), s. 424.

<sup>2</sup> Sprawa C-145/99, jeszcze niepublikowana w European Court Reports (ECR).

<sup>3</sup> Wyjątkiem jest wyrok w sprawie *Germany v. European Parliament and the Council of the European Community*, który omawiałem (w:) „Palestra” 3–4/2001.

Po pierwsze, jej zdaniem sprzeczny z prawem wspólnotowym jest przepis prawa włoskiego, na podstawie którego adwokaci prowadzący działalność w innym państwie członkowskim, a którzy chcą świadczyć usługi na terenie Włoch, nie mogą korzystać z żadnej infrastruktury w państwie przyjmującym (we Włoszech) potrzebnej do świadczenia takich usług. Prawo włoskie bowiem pozwalało wprawdzie na świadczenie usług adwokatów z innych państw członkowskich Unii Europejskiej, jednocześnie jednak zabraniając im założenia biura lub oddziału swojej „krajowej” kancelarii.

Dalej, Komisja zarzuciła, że wymogi stałego przebywania w okręgu sądu, przy którym działa Rada Adwokacka i ukończenia studiów prawnych we Włoszech oraz uzależnianie wpisu na listę adwokatów od posiadania włoskiego obywatelstwa, naruszają swobodę prowadzenia działalności gospodarczej gwarantowanej Traktatem. W końcu trzeci i czwarty zarzut podniesiony przez Komisję dotyczył testu kwalifikacyjnego, do którego przeprowadzenia państwa członkowskie zostały upoważnione w dyrektywie, gdy wykształcenie oraz praktyczne wykonywanie zawodu w państwie pochodzenia różnią się znacznie od tych wymaganych w państwie przyjmującym. Zdaniem Komisji ustawodawca włoski nie określił żadnych szczegółowych zasad przeprowadzenia testu oraz nie wskazał przedmiotów, jakie wchodzić będą w jego zakres. Tym samym stworzona została sytuacja niepewności prawnej, skoro zdający nie są w stanie przewidzieć, jakie przedmioty będą na teście. Komisja zakwestionowała dalej zawartość testów przygotowywanych dla cudzoziemców, wskazując, że w porównaniu z tymi, które zdają adwokaci włoscy, są one zbyt trudne.

### **Komisja Europejska v. Włoch: remis z mocnym wskazaniem na Komisję**

Nie wchodząc w zawiałości faktyczne i prawne omawianej sprawy, stanowisko jakie zajęł Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi na zarzuty Komisji można przedstawić następująco.

Do pierwszego zarzutu Trybunał ustosunkował się w zaledwie dwóch ustępach wyroku. Trybunał przypomniał, że sam fakt tymczasowości świadczenia usług nie może jeszcze oznaczać, że świadczący takie usługi nie mogą wyposażyć się w pewną infrastrukturę w państwie przyjmującym, w zakresie koniecznym dla świadczenia usług. Do infrastruktury takiej zaliczone zostały przykładowo biuro, pokoje i meble. Dlatego też, przyznając rację Komisji, Trybunał uznał, że generalny zakaz otwarcia biura lub przedstawicielstwa swojej firmy na terenie Włoch przez adwokata z innego państwa członkowskiego, który chce świadczyć usługi na terenie Włoch, narusza traktatową swobodę świadczenia usług.

Podobnie jeżeli chodzi o wymóg stałego przebywania na terenie Włoch jako warunku prowadzenia tam działalności, odpowiedź Trybunału była równie lapidarna. Czytając wyrok wydaje się wręcz, że sami sędziowie byli zdziwieni faktem, iż

nadal, mimo utrwalonego orzecznictwa, kwestia zgodności z prawem wspólnotowym wymogu stałego przebywania nadal do nich wraca. Wyrok jasno podkreśla, że prawo do prowadzenia działalności gospodarczej zawiera w sobie (z zastrzeżeniem respektowania przepisów korporacyjnych regulujących daną działalność), prawo do założenia i utrzymania więcej niż jednej siedziby na terenie Wspólnoty. Wymóg stałego przebywania w jednym miejscu jest niezgodny z artykułem 52 Traktatu, skoro uniemożliwia adwokatowi prowadzącym już działalność na terenie innego państwa członkowskiego założenie siedziby na terenie Włoch. W trakcie postępowania Włochy próbowały się bronić, że wymóg stałego przebywania, wprowadzając zawarty w przepisach obowiązującego prawa, w rzeczywistości nie jest jednak stosowany. Argument ten nie przekonał sędziów, którzy jednoznacznie stwierdzili w ważnym, bo zawierającym ogólniejsze przesłanie, ustępie 30 wyroku. Czytamy w nim: „...niezgodność prawa krajowego z przepisami prawa wspólnotowego ... może być usunięta tylko za pośrednictwem wiążących przepisów prawa krajowego, których moc jest taka sama jak przepisów, które muszą zostać zmienione”.

Trybunał kontynuował więc: „Same praktyki administracyjne, które ze swej natury podlegają zmianom i które nie korzystają z właściwego upublicznienia, nie mogą być uznane za stanowiące prawidłowe spełnienie obowiązków Traktatowych”. (wszystkie podkreślenia T.T.K.).

Mając na uwadze powyższe należało przyznać rację Komisji.

Dalej pozostawała kwestia posiadania obywatelstwa i dyplomu włoskiego. Odpowiedź Trybunału *mogłaby* być tylko jedna, czyli uznanie, że warunki takie są oczywiście niezgodne z wymogami prawa wspólnotowego. Nie przez przypadek używam sformułowania „mogłaby”, ponieważ Trybunał nie musiał orzekać o takiej niezgodności. Trybunał nie zgodził się bowiem z Komisją, że obowiązujące prawo włoskie zawiera wymagania, które wytknęła Komisja. Trybunał wskazał, że nowelizujące przepisy wprowadzone przez ustawodawcę włoskiego mają moc wiążącą oraz że ich celem jest właśnie zapewnienie równego traktowania obywateli włoskich i obywateli innych państw członkowskich. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że prawo włoskie nadal zawiera dyskryminujące przepisy<sup>4</sup>. W tym też zakresie Trybunał odrzucił zarzuty Komisji Europejskiej.

Dwa ostatnie zarzuty dotyczyły implementacji przez Włochy przepisów dyrektywy dotyczących testu kwalifikacyjnego.

---

<sup>4</sup> W świetle takiego jasnego wyводу Trybunału, trudno jest zrozumieć, dlaczego do podobnego wniosku nie doszła także Komisja Europejska. Na podstawie samego wyroku można stwierdzić, że Komisja stanęła na stanowisku, że nowelizacja nie była do końca jasna i naruszała wymogi pewności prawa, a same zmiany nie zostały faktycznie wprowadzone. Do takiego wniosku może prowadzić ustęp 34 wyroku, w którym czytamy: „... obowiązywanie dwóch grup przepisów, wzajemnie sprzecznych, utrudnia jednostce sprawdzenie, które przepisy obowiązują, komplikując wykonywanie przez adwokatów z innych państw członkowskich praw przyznanych im na podstawie prawa wspólnotowego”.

Trybunał stwierdził, że obowiązkiem właściwych organów państwa przyjmującego jest sporządzenie listy przedmiotów, które są objęte testem. Lista taka sporządzona ma być na podstawie porównania wykształcenia i praktyki wymaganych i koniecznych dla prowadzenia danej działalności w państwie przyjmującym z tymi, jakie otrzymał wnioskodawca w swoim państwie. Tylko wtedy lista ta pozwoli na wskazanie przedmiotów nieobjętych dyplomem, którym posługuje się wnioskodawca. Trybunał przyznał, że o ile dyrektywa nie wymaga od państw członkowskich szczegółowego określenia wszelkich elementów testu, nie zwalnia ich jednak od obowiązku ścisłego określenia oraz opublikowania przedmiotów uznanych za niezbędne dla wykonywania danego zawodu oraz zasad regulujących przebieg samego testu. Wszystko to w celu stworzenia sytuacji, w której wnioskodawca będzie posiadał ogólną wiedzę na temat rodzaju testu i jego treści. Zdaniem Trybunału niewskazanie takich ogólnych zasad może spowodować, że porównanie kwalifikacji, o których mówi dyrektywa może stać się arbitralne, a nawet dyskryminujące. W omawianej sprawie poza sporem było, że prawo włoskie implementujące przepisy dyrektywy nie określa przedmiotów niezbędnych dla wykonywania zawodu adwokata na terenie Włoch, ani też nie określa zasad przeprowadzenia testu. Brak taki tworzy w opinii Trybunału sytuację „płynności, jeżeli nie niepewności prawnej”. Tym samym prawo włoskie nie może być uznane za implementujące w pełni przepisy dyrektywy.

Ostatni zarzut Komisji dotyczył treści testu. Zdaniem Komisji test jest zbyt trudny w stosunku do testów przeprowadzanych z udziałem włoskich adwokatów. Trybunał nie ustosunkował się jednak do tego zarzutu, wskazując, że Komisja nie udowodniła swojego twierdzenia, jakoby sposób przeprowadzania testu narusza przepisy prawa wspólnotowego. Trybunał zostawił jednak Komisji cień szansy na przyszłość wskazując, że o ile „argumenty, na których opiera się Komisja mogą co najmniej wskazywać, że implementacja systemu w praktyce nie jest transparentna i koherentna, Trybunałowi nie przedstawiono wystarczających dowodów...” dla przyjęcia, że implementacja dyrektywy przebiega nieprawidłowo. Tym samym Komisja nie uczyniła zadość ciężącemu na niej ciężarowi dowodu. Cytowany fragment wyroku może być odczytywany jako sygnał w kierunku Komisji: „zbierz więcej dowodów, a dopiero wtedy ocenimy zasadność twoich zarzutów”.

### **Czy artykuł 226 Traktatu może zapewnić skuteczność prawa wspólnotowego?**

Wyrok wydany przez Trybunał w niniejszej sprawie ma swoją podstawę w artykule 226 Traktatu. Zgodnie z tym artykułem Komisja (i tylko ona) może zaskarżyć państwo członkowskie zarzucając mu naruszenia prawa wspólnotowego. Wyrok wydany w takiej sprawie przez Trybunał ma charakter deklaracyjny. Trybunał stwierdza w nim jedynie, że państwo X nie wypełniło ciężących na nim zobowiązań

oraz wskazuje, w jakim zakresie to nastąpiło. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest wprowadzenie określonych zmian w swoim prawie, sam natomiast Trybunał nie może wskazywać, co państwo musi uczynić, aby jego prawa były zgodne z prawem wspólnotowym.

Celem artykułu 226 nie jest zaskarżanie państw za każde naruszenie prawa wspólnotowego. Jego *ratio legis* polega raczej na stworzeniu sytuacji, w której każde państwo członkowskie dopuszczające się naruszenia prawa wspólnotowego i nie przestrzegające zobowiązań przyjętych na podstawie Traktatu, będzie miało świadomość, że spotka się to z ujemnymi konsekwencjami w postaci skargi z artykułu 226 Traktatu, a nawet ukarania grzywną na podstawie wprowadzonego Traktatem z Maastricht artykułu 228. W obliczu ograniczonych możliwości Komisji, tylko takie odczytywanie tego artykułu ma sens, a sama Komisja z narzędzia tego winna korzystać wstrzemięźliwie.

Pytanie więc pojawia się, czy system taki może zapewnić operatywność i skuteczność prawa wspólnotowego.

Odpowiedź brzmi „nie”, ale na szczęście artykuł 226 nie jest instrumentem jedynym. Prawdziwą rolę w zapewnieniu przestrzegania przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego mają jednostki i osoby prawne, wykorzystujący zasadę bezpośredniego skutku. Jest tak, ponieważ dzięki tej zasadzie prawo wspólnotowe nie jest pozbawione znaczenia tylko dlatego, że brak jest przepisów krajowych. W określonych sytuacjach możemy z niego korzystać i powoływać jego przepisy przeciwko państwu, które nie uczyniło zadość swoim obowiązkom. Ten sposób zapewnienia przepisów prawa wspólnotowego może być nazwany niebezpośrednim, w przeciwieństwie do skargi jaką Komisja kieruje do Trybunału. W interesie więc każdego państwa członkowskiego jest przestrzeganie prawa wspólnotowego bez narażania się na ujemne konsekwencje w postaci możliwości powołania bezpośrednio skutku, a w wyjątkowych wypadkach bycia zaskarżonym do Trybunału Sprawiedliwości.

Prawo do swobodnego przepływu adwokatów i świadczenia przez nich usług dobrze tę zależność ukazuje. W sprawie *Gebhardt* adwokat niemiecki pan Gebhardt powołał się na przepisy Traktatów w sądzie włoskim, utrzymując, że prawo włoskie narusza prawo do prowadzenia działalności gospodarczej. Wybrał więc sposób niebezpośredni, a zadaniem sądu krajowego było zbadanie, czy faktycznie przepisy, na które pan G. się powołał mają bezpośredni skutek. Jeżeli tak, sąd ten musiał zastosować prawo wspólnotowe, pomijając niezgodne przepisy krajowe.

W omawianej natomiast sprawie Komisja uznała, że Włochy nadal nie wypełniają swoich zobowiązań traktatowych i potrzebny jest mocny sygnał (oprócz bezpośredniego skutku), że prawo włoskie jest cały czas sprzeczne z prawem wspólnotowym. Mieliśmy więc do czynienia z bezpośrednią metodą zapewnienia przestrzegania jego przepisów.