

**Anna Zawidzka, Maciej
Taborowski**

Sądownictwo wspólnotowe po Nicei

Palestra 48/5-6(545-546), 230-234

2003

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.

PRZED SĄDAMI WSPÓLNOTOWYMI

Anna Zawidzka, Maciej Taborowski

Sądownictwo wspólnotowe po Nicei

Artykułem dotyczącym reformy sądownictwa wspólnotowego rozpoczynamy cykl poświęcony praktycznym aspektom funkcjonowania systemu wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Naszym zamiarem jest przybliżenie członkom adwokatury polskiej i wszystkim czytelnikom „Palestry” zasad organizacji i metod pracy sądów wspólnotowych. Znajomość tychże zasad będzie niezbędna każdemu praktykowi prawa w Polsce, ponieważ od momentu akcesji naszego kraju do Unii Europejskiej prawo wspólnotowe będzie stosowane przez wszystkie organy państwa, przede wszystkim przez polskie sądy, a polscy obywatele będą mogli dochodzić swych uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego przed sądami polskimi oraz bezpośrednio przed sądami wspólnotowymi. Tym samym polscy prawnicy staną się także prawnikami europejskimi.

W kolejnych artykułach omówimy reguły postępowania i metody wykładni stosowane przez sądy wspólnotowe, warunki wnoszenia przez podmioty indywidualne skarg o stwierdzenie nieważności aktów instytucji wspólnotowych oraz skarg na bezczynność instytucji, a następnie zasady funkcjonowania i rolę systemu orzeczeń wstępnych, mającego zapewnić współpracę i wreszcie warunki dopuszczalności skargi o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozakontraktowej Wspólnoty wobec jednostek.

W jednym ze swych najbardziej znanych orzeczeń, a mianowicie podstawowym dla budowy wspólnotowego porządku prawnego orzeczeniu *Van Gend en Loos*¹, Europejski Trybunał Sprawiedliwości sformułował słynne zdanie: „(...) prawo wspólnotowe nie tylko nakłada obowiązki na jednostki, ale ma także zapewnić im prawa, które stają się częścią ich dziedzictwa prawnego”. Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej to dziedzictwo prawne będzie również naszym udziałem, a jego jedności i wartości bronić będą polscy adwokaci i radcowie prawni.

Od lutego 2003 roku² francuskie miasto Nicea powinno kojarzyć się członkom polskiej palestry już nie tylko z Lazurowym Wybrzeżem i muzeami Matisse’a czy Chagalla, ale także

¹ Sprawa 26/62, [1963] ECR 1.

² Traktat Nicejski z 26 lutego 2001 (OJ C 80/1 z 10 marca 2001) wszedł w życie w dniu 1 lutego 2003.

z najszerzej zakrojoną reformą sądownictwa europejskiego od roku 1988, kiedy to powołano do życia Sąd Pierwszej Instancji (SPI)³.

Reforma, która miałaby w szczególności usprawnić i przyspieszyć rozpatrywanie spraw zalegających w coraz większych liczbach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (ETS) i SPI, postulowana była już od początku lat dziewięćdziesiątych⁴. Prace nad nią przyspieszyła konieczność przygotowania sądów wspólnotowych do zbliżającego się rozszerzenia Unii Europejskiej i związanego z tym nieuchronnego wzrostu liczby rozpatrywanych spraw. Dopiero jednak Traktat Nicejski (TN) dał wyraźny impuls reformie sądownictwa europejskiego. Ostateczny kształt tej reformy nie jest do końca przesądzony. Traktat Nicejski przewiduje, że niektóre rozwiązania szczegółowe, w wielu przypadkach mające znaczenie kluczowe, zostaną dopiero wprowadzone lub dookreślone w drodze zmiany Statutu Trybunału oraz Regulaminów ETS i SPI, bądź też na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej. Zatem ostateczne rozwiązania, a więc także zakres podjętych reform, zależeć będą od wydania aktów prawnych, które obecnie znajdują się na etapie prac przygotowawczych⁵.

W niniejszym artykule postaramy się przybliżyć Państwu wyłaniający się wyraźnie na tle dostępnych rozwiązań obraz post-nicejskiego sądownictwa, w którym z uwagi na przyszłe członkostwo Polski w Unii Europejskiej będzie musiała się odnaleźć i funkcjonować także polska adwokatura. Najważniejsze zmiany dotyczą umocnienia statusu i rozszerzenia w istotny sposób kompetencji SPI, w tym przede wszystkim wprowadzenia możliwości wydawania przez ten sąd orzeczeń wstępnych, oraz związanej z tym zmiany charakteru ETS, przyszłego powołania trzeciego stopnia struktury sądowej w postaci zespołów sędziowskich⁶, a także uelastyczenia procedur wprowadzania zmian w organizacji pracy sądów wspólnotowych.

Sąd Pierwszej Instancji, utworzony decyzją Rady w roku 1988, nie był pierwotnie samodzielnym organem sądowym. Pod względem organizacyjnym był on sądem utworzonym przy ETS, którego miał za zadanie odciążać od spraw wymagających wnikliwego i wyczerpującego badania stanu faktycznego, zarazem niemających jednak istotnego znaczenia dla całości systemu prawa wspólnotowego. W latach dziewięćdziesiątych, wraz z pojawianiem się coraz większej ilości spraw, zyskiwał on stopniowo na znaczeniu. Ukoronowaniem tego procesu jest przyznanie SPI statusu samodzielnego organu sądowego, który wraz z ETS „za-

³ Decyzja Rady nr 88/591 z 24 października 1988 roku (OJ L, 319 z 25 listopada 1988), uchylona (z wyj. art. 3) na mocy art. 10 Traktatu Nicejskiego.

⁴ Obszerny przegląd propozycji reform powstałych przed podpisaniem Traktatu Nicejskiego, w szczególności w odniesieniu do procedury orzeczeń wstępnych, opisuje P.P. Craig, *The Jurisdiction of the Community Courts Reconsidered* w G. De Burca & J.H.H. Weiler (red.), *The European Court of Justice*, Oxford University Press, 2001, s. 177–214.

⁵ Wprowadzenie dalszych reform w organizacji i funkcjonowaniu sądownictwa wspólnotowego jest obecnie także przedmiotem prac Konwentu, patrz w szczególności dokument przedstawiający proponowane zmiany w tekście Traktatu, CONV 734/03 z 12 maja 2003.

⁶ Naszym zdaniem termin „izby sądowe”, używany w polskiej literaturze przedmiotu dla oznaczenia organów, które mają zostać utworzone na mocy decyzji Rady na podstawie art. 225a TWE, a określanych w jęz. angielskim terminem „judicial panels” jest wprawdzie prawidłowe, ale może wprowadzać w błąd. Może ono mianowicie sugerować, że chodzi o jedną z izb, które są wewnętrzną jednostką organizacyjną ETS i SPI (np. o izbę złożoną z 3 lub 5 sędziów oraz Wielką Izbę – patrz art. 16 nowego Statutu). Ponieważ słowo „panel” można tłumaczyć także jako „zespół”, postulujemy, by posługiwać się właśnie tym terminem.

pewnia, każdy w zakresie swej właściwości, poszanowanie prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu” (art. 220 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, dalej TWE).

Umocnienie pozycji SPI związane jest z zasadniczym rozszerzeniem zakresu jego kompetencji. I tak SPI rozpatrywał będzie w pierwszej instancji większość skarg bezpośrednich, przed reformą nicejską zastrzeżonych w znacznej mierze dla ETS, czyli skargi o stwierdzenie nieważności aktów prawa wspólnotowego (art. 230 TWE), skargi na bezczynność instytucji (art. 232 TWE), o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozakontraktowej Wspólnoty (art. 288 TWE) oraz powództwa wynikające z klauzuli arbitrażowych (art. 238 TWE)⁷. Poza zakresem jurysdykcji SPI pozostaną sprawy wnoszone przeciwko państwom członkowskim na mocy art. 226 i 227 TWE o naruszenie prawa wspólnotowego, sprawy przekazane zespołom sędziowskim oraz na razie te, do których rozpatrywania na mocy Statutu właściwy jest w dalszym ciągu ETS, jak np. skargi składane przez państwa członkowskie, organy wspólnotowe lub Europejski Bank Centralny (art. 51 Statutu), a także m.in. odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich, zdymisjonowanie członka Komisji (art. 216 TWE), czy też członka Trybunału Obrachunkowego (art. 247 ust. 7 TWE). TN przewiduje jednakże, że w przyszłości, drogą zmiany Statutu, SPI mogą zostać przekazane do rozpatrywania inne sprawy (art. 225 ust. 1 TWE). Możliwe zatem i równocześnie bardzo prawdopodobne jest dalsze rozszerzenie jego kompetencji w przyszłości.

Orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji wydane w ramach wykonywania powyższych kompetencji mogą być przedmiotem odwołania do ETS, dotyczącego wyłącznie kwestii prawnych, z zachowaniem warunków i ograniczeń określonych w Statucie (art. 225 ust. 1 *in fine*). Statut przewiduje, iż podstawę odwołania może stanowić brak kompetencji SPI, wadliwość prowadzonego przed nim postępowania powodująca naruszenie interesów strony wnoszącej odwołanie, a także naruszenie prawa wspólnotowego przez SPI (art. 58 Statutu).

Najistotniejszą nową kompetencją SPI będzie możliwość wydawania orzeczeń wstępnych. Procedura orzeczeń wstępnych, od początku istnienia Wspólnot zastrzeżona była wyłącznie dla ETS. Jest ona najważniejszą i najczęściej stosowaną przed ETS procedurą. Wydane dotychczas orzeczenia wstępne zawierały rozstrzygnięcia najbardziej doniosłe dla rozwoju i kształtu prawa wspólnotowego. Przekazanie SPI kompetencji w tym zakresie stanowi istotne wzmocnienie jego pozycji. Jednakże o ile wiadomo, że SPI będzie właściwy do rozpatrywania pytań prejudycjalnych, o tyle nie wiadomo, w jakim dokładnie zakresie. TN przewiduje, że zakres ten zostanie określony w Statucie. Nowy Statut, załączony do TN, nie zawiera jednakże jeszcze odpowiednich postanowień. Z deklaracji nr 14 do TN wynika, że powinny one zostać wprowadzone najpóźniej w ciągu trzech lat od wejścia w życie TN. Ponowne rozpatrzenie orzeczenia wstępnego wydanego przez SPI będzie możliwe jedynie w wyjątkowych przypadkach, a mianowicie w razie wystąpienia poważnego ryzyka naruszenia jedności i spójności prawa wspólnotowego, z zachowaniem warunków i w granicach przewidzianych w Statucie. Sam SPI może przekazać sprawę do rozpoznania Trybunałowi Sprawiedliwości, jeżeli uzna, iż sprawa wymaga wydania orzeczenia o zasadniczym znaczeniu, które może mieć wpływ na jedność i spójność prawa wspólnotowego (art. 225 ust. 3 TWE). Wniosek o ponowne zbadanie orzeczenia może również złożyć, zgodnie z obecnym brzmieniem Statutu, Pierwszy Rzecznik Generalny⁸, jeżeli uzna, że istnieje „poważne ryzy-

⁷ Rozpatrywanie tzw. *staff cases*, czyli spraw wnoszonych przez funkcjonariuszy przeciwko Wspólnocie przekazane ma być w przyszłości zespołom sędziowskim.

⁸ Sposób powoływania i kompetencje Pierwszego Rzecznika Generalnego reguluje art. 10 Regulaminu ETS.

ko naruszenia jedności i spójności prawa wspólnotowego” (art. 62 Statutu). Należy zwrócić uwagę, iż odwołania takiego nie może złożyć sąd krajowy, którego wniosek był podstawą orzeczenia wstępnego wydanego przez SPI.

Reforma nicejska, a w szczególności rozszerzenie zakresu jurysdykcji SPI, spowodowało zmianę charakteru ETS. Kompetencje Trybunału zostały ukształtowane tak, że stanie się on czymś na wzór najwyższego sądu apelacyjnego, rozpatrującego przede wszystkim najistotniejsze dla prawa wspólnotowego zagadnienia prawne. ETS pozostanie więc właściwy do rozpatrywania niektórych skarg bezpośrednich, a także utrzymuje kompetencję do rozstrzygania w sprawach o istotnym dla Wspólnot znaczeniu. Ponadto będzie on rozpatrywał odwołania: w drugiej instancji od orzeczeń SPI oraz ewentualnie w trzeciej instancji od orzeczeń zespołów sędziowskich.

Jedną z najważniejszych zmian wprowadzonych przez Traktat Nicejski jest możliwość powołania jednomyślną decyzją Rady⁹ trzeciego stopnia struktury sądownictwa wspólnotowego w postaci zespołów sędziowskich, których zadaniem ma być rozpoznawanie w pierwszej instancji „niektórych kategorii skarg wniesionych w ściśle określonych dziedzinach” (art. 225a TWE). Zespoły sędziowskie mają spełnić podobną rolę, jaką powierzono w 1988 roku Sądowi Pierwszej Instancji, a mianowicie zmniejszyć obciążenie sądów wspólnotowych, w szczególności gdy chodzi o rozpatrywanie tzw. *staff cases*, czyli spraw wnoszonych przez funkcjonariuszy przeciwko Wspólnocie, które zresztą w pierwszych latach funkcjonowania SPI stanowiły *gros* rozpoznawanych przezeń spraw. Orzeczenia wydane przez zespoły sędziowskie będą mogły być przedmiotem odwołania do SPI ograniczonego do kwestii prawnych (tak jak odwołanie od decyzji SPI do ETS) bądź, jeśli w decyzji o utworzeniu izby tak zostanie postanowione, obejmującego również kwestie faktyczne. Decyzje SPI w tej materii mogą być, wyjątkowo, ponownie rozpatrywane przez ETS, na warunkach i w zakresie ustalonym w Statucie, jeżeli zachodzi „poważne ryzyko naruszenia jedności lub spójności prawa wspólnotowego” (art. 225 ust. 2 TWE), przy czym według obecnego brzmienia Statutu odwołania takiego nie mogą wnieść strony, a jedynie Pierwszy Rzecznik Generalny (art. 62 Statutu). Tym samym w wyjątkowych przypadkach dopuszcza się trójinstancyjny tryb postępowania, chociaż przy relatywnie ograniczonej roli stron.

Godnym uwagi jest także fakt, iż w ramach reformy nicejskiej szereg kwestii dotyczących organizacji i funkcjonowania sądownictwa wspólnotowego zostało przeniesionych do Statutu ETS, ujętego w protokole do Traktatu Nicejskiego (Protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości, Aneks V). Co więcej, jak to zostało wskazane powyżej, niektóre istotne zagadnienia dotyczące zakresu jurysdykcji sądów wspólnotowych i podziału kompetencji pomiędzy ETS i SPI również znalazły się w Statucie. Należy przy tym podkreślić, iż wprowadzenie zmian w Statucie ETS nie wymaga zastosowania skomplikowanej i czasochłonnej procedury zmiany Traktatu. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 245 TWE, Rada, stanowiąc jednomyślnie¹⁰ na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego oraz Komisji lub na wniosek Komisji po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Trybunału Sprawiedliwości, może zmienić postanowienia Statutu, z wyjątkiem postanowień tytułu I, poświęconych podstawowym re-

⁹ Konwent proponuje, aby decyzja Rady w tej materii podejmowana była kwalifikowaną większością głosów (CONV 734/03).

¹⁰ Również w tym punkcie Konwent proponuje zmianę wymogu głosowania jednomyślnego na wymóg głosowania większością kwalifikowaną.

gulacjom dotyczącym statusu sędziów i rzeczników generalnych. Warto wspomnieć, iż na mocy poprzedniej wersji art. 245 TWE Rada mogła dokonać jedynie zmiany tytułu III, dotyczącego procedury, na wniosek Trybunału Sprawiedliwości i po zasięgnięciu opinii Komisji oraz Parlamentu Europejskiego.

Przyjęcie powyższych rozwiązań pozwala więc na znaczne zwiększenie elastyczności uregulowań odnoszących się do funkcjonowania wspólnotowego systemu sądowego, przy jednoczesnym zachowaniu przez nie statusu traktatowego. W tym miejscu godzi się dodać, iż od wejścia w życie reformy nicejskiej, regulaminy ETS i SPI wymagają zatwierdzenia przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów (odpowiednio art. 223 i 224 TWE), a nie jak poprzednio jednomyślnie, co stanowi kolejny przykład uelastycznienia procedur związanych z działalnością sądów wspólnotowych.

Co się tyczy składu i funkcjonowania samego ETS, Nicea przynosi pewne zmiany obejmujące skład i organizację pracy Trybunału. Liczba sędziów Trybunału wynosi obecnie 15. Zmieniana ona będzie wraz z przystąpieniem każdego kolejnego nowego państwa, ponieważ zgodnie z postnicejskim brzmieniem art. 221 TWE, w skład Trybunału wchodzi „jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego”. Nieco inaczej uregulowano liczbę sędziów SPI. Art. 222 Traktatu stwierdza bowiem, że w skład Sądu Pierwszej Instancji wchodzi „co najmniej jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego”, przy czym liczbę sędziów określa ma Statut Trybunału Sprawiedliwości.

Od wejścia w życie Traktatu Nicejskiego ETS obraduje co do zasady w izbach (złożonych z 3 lub 5 sędziów), lub w tzw. Wielkiej Izbie (11 sędziów), zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Statutu. Przed wprowadzeniem w życie reformy nicejskiej regułą było rozpoznawanie spraw w pełnym składzie, natomiast izby mogły być tworzone dla szczególnych kategorii spraw, co zresztą czyniono stosunkowo często, usprawniając tym samym pracę ETS. Obecnie Statut Trybunału określa, w jakich przypadkach ETS obradować ma w pełnym składzie (art. 16). Należy zauważyć, iż uczynienie z obradowania w izbach reguły stanowi kolejną próbę rozwiązania problemu, z jakim od lat zmaga się Trybunał Sprawiedliwości, a mianowicie wciąż rosnącej liczby wnoszonych spraw o coraz szerszym spektrum przedmiotowym.

Wraz z wejściem w życie reformy nicejskiej zmianie uległ zakres obowiązków rzeczników generalnych. Przed Traktatem Nicejskim opinia rzecznika konieczna była w każdej sprawie rozpatrywanej przez Trybunał. Według postanowień przyjętych w Nicei nie wszystkie sprawy wymagają opinii rzecznika, przy czym Traktat pozostawia Statutowi szczegółowe uregulowanie rzeczonych kwestii (art. 222 TWE). W tej materii Statut przewiduje, iż Trybunał może, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, zadecydować o rozstrzygnięciu sprawy bez jego opinii wówczas, gdy uzna, że „sprawa nie zawiera żadnej nowej kwestii prawnej” (art. 20).

Przyjęte w Nicei zmiany, jakkolwiek szeroko zakrojone, otwierają jedynie drogę dla dalszych prac nad reformą sądownictwa wspólnotowego. Bardziej precyzyjne określenie podziału kompetencji pomiędzy ETS i SPI będzie wymagało wprowadzenia odpowiednich zmian w Statucie Trybunału. To jednak może okazać się niewystarczające dla rozwiązania podstawowego problemu, przed jakim stoją sądy wspólnotowe, a mianowicie wciąż rosnącej liczby wnoszonych spraw, co spowodowane jest rozszerzeniem przedmiotowego zakresu prawa wspólnotowego. Nicea tworzy więc ramy, które muszą zostać w przyszłości wypełnione.