

**David Vaughan, Agnieszka  
Zakrzewska**

---

**Prawa i ich ochrona w systemie Unii  
Europejskiej**

---

Palestra 48/9-10(549-550), 195-200

---

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

*Tekst zamieszczony poniżej jest skrótem dorocznego wykładu wygłoszonego w roku 2001 na forum Durham European Law Institute. Autor, David Vaughan, piastujący honorową godność profesora Durham University, jest brytyjskim adwokatem (praktykującym w londyńskiej kancelarii Brickcourt), który od lat specjalizuje się m.in. w postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości w Luksemburgu. Brał osobiście udział w niektórych spośród spraw, które opisane zostały w tym artykule. Dla polskiego Czytelnika interesujące jest nie tylko bezpośrednie zetknięcie się ze sposobem rozumowania, jaki bywa podstawą rozstrzygnięć ETS, ale także zapoznanie się z nim poprzez anglosaskie podejście do zagadnienia hierarchii aktów prawnych i rozstrzygnięć judykatury.*

*David Vaughan*

## Prawa i ich ochrona w systemie Unii Europejskiej

Jeśli przyszłoby oceniać kraj ze względu na jego poszanowanie dla przepisów prawa, jednym z pierwszych punktów na jakiegokolwiek liście kontrolnej byłby zakres praw gwarantowany przez to państwo każdemu obywatelowi oraz sposób w jaki jego system prawny zapewnia ich ochronę. Celem mojego wyводу będzie pokazanie, że dzięki doniosłym orzeczeniom Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, prawo UE osiąga pod tym względem bardzo dobre rezultaty. Dotyczy to nie tylko kontroli legalności ustaw, lecz także możliwości egzekwowania przez obywateli ich praw, jak również dostępu do środków dochodzenia zadośćuczynienia. W tym sensie prawo UE przewyższa pod wieloma względami prawo brytyjskie, które zostało ostatnio zepchnięte do roli „doganiającego”.

Przez pierwsze lata po podpisaniu Traktatu Rzymskiego niewielu komentatorów mogło przewidywać nadzwyczajną rewolucję, którą my, prawnicy specjalizujący się w prawie UE, przyjmujemy dzisiaj za pewnik. Rewolucja ta dokonała się za sprawą orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości w konkretnych sprawach, wśród których najważniejsze to **van Gend en Loos**, **Simmmenthal** czy **Factorame**. W każdej z tych spraw sędziowie Trybunału Sprawiedliwości mieli wybór pomiędzy orzeczeniem na rzecz praw jednostki i stworzeniem tym sa-

mym systemu prawnego, którego celem jest ochrona tych praw, albo zajęciem dużo bardziej zachowawczego stanowiska i uczynienia z prawa UE rodzaju „odnogi” międzynarodowego prawa publicznego. Istniały podstawy prawne do przyjęcia zarówno pierwszego jak i drugiego kierunku, z których każdy mógł być z łatwością uzasadniony. Tym bardziej należy docenić fakt, że Trybunał w każdej z tych spraw orzekał na rzecz ochrony praw jednostki. To właśnie wybory Trybunału sprawiły, że prawo UE jest tak niezwykle bogatym systemem prawnym.

Choć mogłoby wydawać się inaczej, to w rzeczywistości każde posunięcie Trybunału było mocno oparte na prawie traktatowym i na precedensach. Jednak rezultat tych spraw nigdy nie był z góry przesądzony. Pamiętam, że po sprawie *Factorame I* omawiałem to zagadnienie z jednym z Sędziów Sprawozdawców. Twierdził on, że orzeczenie w tej sprawie jest jedynie przykładem zastosowania istniejącego już prawa precedensowego i z tego względu nie należy uważać go za znaczące. Choć spostrzeżenie takie było słuszne, odpowiedziałem, że pierwsze lądowanie człowieka na księżycu było także rezultatem zastosowania istniejących wcześniej technologii. Fakt ten jednak nie pomniejsza w żaden sposób znaczenia tego wydarzenia.

Punktem wyjścia dla każdej dyskusji w kwestii ochrony praw i zadośćuczynienia w prawie UE jest niewątpliwie sprawa 26/62 *van Gend en Loos* (1963) ECR1. Dotyczyła ona kwestii wysokości cła na import żywicy mocznikowo-formaldehadowej z Niemiec do Holandii, które faktycznie zostało podwyższone po wejściu w życie Traktatu EWG. Sprawa została przekazana przez Holenderski Sąd Celny (Dutch Customs Court) Trybunałowi Sprawiedliwości, czemu sprzeciwiły się jednoznacznie wszystkie państwa członkowskie występujące w sporze. Kraje te utrzymywały, że w oparciu o Traktat, podpisany przez nie pięć lat wcześniej, obowiązek zapłaty cła nie podlega reżimowi prawa UE, ale jedynie prawu krajowemu. Ponadto twierdziły, że sprawa może być wniesiona do Trybunału Sprawiedliwości jedynie przez Komisję lub kraj członkowski. Sprawa *van Gend en Loos* byłaby więc klasycznym przykładem sytuacji podlegającej prawu międzynarodowemu publicznemu. Kraje te ponadto utrzymywały, że jednostki mogą nabywać prawa jedynie na mocy ich prawa krajowego. Pogląd ten podzielał Sędzia Sprawozdawca (Pan Roemer). Jednakże Trybunał, pomimo mocy argumentów krajów członkowskich, odrzucił ich punkt widzenia i zajął stanowisko przeciwnie, tzn. uznał, że kwestionowany artykuł traktatu stwarza możliwość egzekwowania ich praw także przez jednostki. Do wniosku tego Trybunał doszedł nie poprzez drobiazgową analizę tego tylko artykułu, lecz w oparciu o cały tekst traktatu. Trybunał zastosował jego wykładnię celowościową, oraz powoływał się na preambułę, która zawiera bezpośrednie odwołania do jednostki. Ponadto Trybunał odwoływał się do założeń, które przyświecały powstaniu Instytucji chroniących interesy jednostek, nie wyłączając Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, a także oparł się na Artykule 177 (obecnie Artykuł 234) na podstawie którego jednostka może powoływać się na orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości przed sądami swojego kraju. Ogromna waga tego orzeczenia Trybunału powoduje, że jego fragmenty należy przytoczyć w całości:

„Z celu Traktatu EWG, którym jest ustanowienie Wspólnego Rynku, funkcjonowaniem którego strony traktatu zainteresowane są bezpośrednio, wynika, że traktat ten jest więcej niż tylko zwykłą umową stwarzającą wzajemne zobowiązania pomiędzy kontraktującymi państwami. Potwierdza to preambuła Traktatu, która odnosi się do rządów, jak i do obywateli, jak również fakt powołania instytucji wyposażonych w suwerenne prawa skuteczne wobec krajów członkowskich jak i ich obywateli. Ponadto należy odnotować fakt, że za

pośrednictwem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powołuje się obywatele krajów członkowskich do współudziału w funkcjonowaniu Unii”.

(...)

Znaczenia tej sprawie dla rozwoju prawa dodaje sposób wypowiedzi Trybunału. Wspólna, konstytucyjny język orzeczenia, rozmach i głębia słów stanowią fundament dla przyszłych zmian i są gwarancją ich nieodwracalności. Od tego momentu prawo wspólnotowe stanie się istotnym składnikiem prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich. Jeżeli miałyby powstać konstytucja Unii Europejskiej, właśnie takie słownictwo powinna ona zawierać.

Kolejną sprawą o wielkim znaczeniu, którą chciałbym przytoczyć jest sprawa 106/77 Simmenthal (1978) ECR629. Stosunkowo błaży spór, którego przedmiotem było zaledwie kilka tysięcy funtów, dotyczył opłat ściąganych przez kontrolerów za inspekcje mięsa. Kwestią problemową było natomiast to, czy włoski urząd może nadać moc obowiązującą wcześniejszemu orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości, czy też sprawa musi być rozstrzygnięta przez Włoski Trybunał Konstytucyjny, jak wymaga tego wewnętrzne prawo Włoch. Choć wynik sprawy sam w sobie nie prowadził do żadnych zaskakujących wniosków, to jednak sformułowania użyte przez Trybunał w orzeczeniu mają doniosłe znaczenie. Słyszając je po raz pierwszy sędzia sądu krajowego jest zazwyczaj w najwyższym stopniu zaskoczony wpływem jaki prawo UE ma na prawo wewnętrzne, jak również rozmiarem obowiązków, które na nim ciążyą w przypadku, gdy prawa te są ze sobą sprzeczne. Aby je właściwie ukazać, należy zacytować kilka wybranych fragmentów orzeczenia:

„Ponadto, zgodnie z zasadą precedensów prawa UE, relacja pomiędzy przepisami Traktatów i środkami stosowanymi bezpośrednio przez instytucje UE z jednej strony, a prawem wewnętrznym krajów członkowskich z drugiej jest taka, że owe przepisy i zasady już poprzez swoje wejście w życie automatycznie powodują niemożność stosowania sprzecznych z nimi przepisów obowiązującego prawa wewnętrznego. Co więcej, jako integralny składnik porządku prawnego panującego na terytorium każdego z krajów członkowskich, mają one także pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego, co wyklucza stanowienie przepisów sprzecznych z przepisami prawa UE.

Naruszenie lub wkroczenie w zakres władzy ustawodawczej UE przez przepisy prawa krajowego równałoby się zanegowaniu skuteczności zobowiązań powziętych bezwarunkowo i nieodwołalnie przez kraje członkowskie w Traktacie i godziłoby tym samym w podstawy Unii Europejskiej.

Z powyższego wynika, że każdy sąd musi, w sprawach podlegających jego jurysdykcji, stosować prawo UE w całej jego rozpiętości, a także chronić prawo, które przyznaje ono jednostkom. Jest on także zobowiązany do nieuwzględniania tych przepisów prawa krajowego, które mogłyby kolidować z prawem UE, bez względu na to czy powstały one wcześniej czy później niż dany przepis prawa UE.

W związku z tym wszelkie przepisy prawa krajowego jak również procedury: ustawowa, administracyjne czy sądowe, które mogłyby uniemożliwiać pełne zastosowanie i skuteczność prawa UE, są niezgodne z wymaganiami stanowiącymi istotę funkcjonowania prawa UE.

(Osłabieniem skuteczności prawa UE byłaby sytuacja, w której rozstrzygnięcie w konflikcie pomiędzy przepisem prawa UE a późniejszą regulacją prawa wewnętrznego było zarezerwowane dla organu decydującego swobodnie, innego niż sąd powołany do stosowania prawa UE.)

Naturalną i nieuniknioną konsekwencję pojęć zastosowanych przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie van Gend i Simmenthal stanowi wynik sprawy 213/89 Factorame I. W wyniku ustanowienia tzw. Ustawy o Eksporterach Branżowych, Wielka Brytania skutecznie wyłączyła kutry, których właścicielami byli Hiszpanie, z połowu ryb w zakresie kontyngentu przyznanego Wielkiej Brytanii. Ustawa ta stawiała większości inwestorów i członków zarządu wymóg posiadania obywatelstwa brytyjskiego, jak również posiadania stałego miejsca zamieszkania i rezydencji na terenie Wielkiej Brytanii. Niektóre z jednostek, które zostały objęte nową ustawą, zmieniły banderę na brytyjską jeszcze na długo przed wstąpieniem Hiszpanii do Unii, inne były to statki pływające pod banderą brytyjską, kupione przez Hiszpanów wraz z licencjami od brytyjskich właścicieli. Ustawa i możliwość jej stosowania względem hiszpańskich rybaków w angielskich sądach została zakwestionowana przez jednego z nich.

Z punktu widzenia prawa brytyjskiego pozycja Hiszpanów była beznadziejna. Powszechnie wiadomo było, że parlament jest suwerenny i nie istnieje możliwość kwestionowania legalności jego aktów. Żadne prawo krajowe nie może zawiesić mocy obowiązywania ustawy Parlamentu, ani uzyskać nakazu jej uchylenia, a dopóki ustawa nie zostanie uchylona, istnieje domniemanie jej ważności. Także uzyskanie odszkodowania ze strony rządu za ustanowienie przez Parlament ustawy niezgodnej z prawem wspólnotowym nie było wówczas możliwe.

Sprawa ta najpierw trafiła przed Sąd Wydziałowy (rodzaj brytyjskiego sądu apelacyjnego) który, po samodzielnym zbadaniu wniosku, przekazał Trybunałowi Sprawiedliwości zagadnienia dotyczące rybołówstwa. Krok ten był konieczny, lecz dla rybaków powstało pytanie – co robić do czasu, gdy Trybunał upora się z wnioskiem – co standardowo zajmowało od osiemnastu miesięcy do 2 lat. Tymczasowość położenia, w którym znaleźli się wnioskodawcy narażała ich na poważne straty. W przypadku gdyby kwestionowana ustawa nie została zawieszona, musieliby oni sprzedać swoją jednostkę – co oznaczało poważne straty.

Tymczasem w oczekiwaniu na decyzję Trybunału Sprawiedliwości, Sąd Wydziałowy wydał, w oparciu o zasady prawa UE, nakaz wstrzymania stosowania ustawy. Wzbudziło to oburzenie prasy. Pamiętam, że nagłówki gazet w owym czasie brzmiały: „Hiszpański rybak – Wielka Brytania: 1:0”. Jednak być może właściwsza byłaby odwrotna kolejność, gdyż dla Hiszpanów był to „mecz wyjazdowy”. W następnym tygodniu Sąd Apelacyjny uchylił, po rozpatrzeniu sprawy, wydany nakaz, zastrzegając jednak, że w końcowej fazie procesu właściwy nakaz zostanie wydany w formie zarządzenia. W uzasadnieniu swojej decyzji Sąd Apelacyjny stwierdzał, że Sąd Wydziałowy nie mógł zdawać sobie sprawy z konstytucyjnej doniosłości swojej decyzji w świetle ówczesnego prawa konstytucyjnego. Do takich samych wniosków doszła Izba Lordów, przekazując zagadnienie tymczasowej ochrony dla rybaków Trybunałowi Sprawiedliwości. Trybunał orzekł, opierając się w dużym stopniu na sprawie van Gend i Simmenthal:

„...ograniczeniem pełnej skuteczności prawa UE byłoby, gdyby sąd rozpatrujący sprawę podlegającą regulacji prawa UE, nie mógł, ze względu na regulacje prawa krajowego, ustanowić tymczasowej ochrony dla zabezpieczenia skuteczności wyroku dotyczącego istnienia roszczeń zgłaszanych przez wnioskodawców w oparciu o prawo UE. Jeżeli więc sąd w takich okolicznościach ustanowi ochronę, jest zobowiązany do nieuwzględniania przepisu prawa krajowego.

W konsekwencji, odpowiedź Trybunału na postawione pytanie jest taka, że w przypadku rozpatrywania sprawy odnoszącej się do prawa UE, jeżeli sąd krajowy stwierdzi, że jedyną

przeszkodą do ustanowienia tymczasowej ochrony na rzecz wnioskodawców jest przepis prawa krajowego, jest on zobowiązany nie uwzględniać tego przepisu”.

Zanim jeszcze zagadnienie tymczasowej ochrony wróciło do Izby Lordów, Komisja wszczęła proces przeciwko Wielkiej Brytanii i wystąpiła o przyznanie tymczasowych środków ochrony do Trybunału Sprawiedliwości. Z niezrozumiałych względów, Komisja w swoim wniosku o ustanowienie tymczasowej ochrony zakwestionowała jedynie wynikający z Ustawy wymóg obywatelstwa, pomijając wymóg siedziby czy zamieszkania. Niemniej Przewodniczący Trybunału wydał zarządzenie o przyznaniu rybakom tymczasowych środków ochrony. W jego wyniku te nieliczne jednostki, którym na przeszrodzie do zarejestrowania stał się jedynie wymóg obywatelstwa, mogły to teraz uczynić na tymczasowych zasadach. Zarządzenie to, choć bardzo ograniczone w swych skutkach, nie tylko znacząco zwiększyło perspektywy wygranej Hiszpanów, ale stało się podstawą wielu późniejszych pozytywnych orzeczeń angielskich sądów w sprawach o ustanowienie środków tymczasowych.

W rezultacie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Izba Lordów musiała zignorować konstytucyjne przeszkody do niezastosowania obowiązującej ustawy, uznając, że decyzja Przewodniczącego dawała dostateczne podstawy do rozważenia środków tymczasowej ochrony. Izba Lordów uznała, że szkoda dla interesu publicznego wynikała z niezastosowania Ustawy nie przewyższy niepowetowanych strat, które ponieśliby rybacy, gdyby musieli sprzedać swoje statki, a później wygrali spór. W konsekwencji wydano nakaz o niestosowaniu Ustawy wobec wnioskodawców. Było to orzeczenie zgodne z pierwotną decyzją Sądu Wydziałowego, jednak do tego czasu rybacy zdążyli ponieść znaczne straty.

Taki rezultat sprawy oznaczał w świetle prawa brytyjskiego odejście od jego podstawowych konstytucyjnych zasad. Wyrok, który wcześniej uznano by za niemożliwy do pomyślenia, konstytucyjny „wybryk”, miał od teraz wyznaczać standardy orzekania. Sąd brytyjski po raz pierwszy zdecydował się na porzucenie podstawowych założeń prawa krajowego na korzyść lepszej ochrony praw jednostkowych, przynajmniej w zakresie regulowanym również przez prawo wspólnotowe. Pozwoliło to na przyznawanie środków ochrony na tymczasowych zasadach. Jeśli chodzi o roszczenia odszkodowawcze, to strona powodowa na etapie rozpatrywania sprawy przez Sąd Wydziałowy proponowała zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości z zapytaniem o możliwość dochodzenia od państwa odszkodowania z tytułu odpowiedzialności za wprowadzenie ustawy niezgodnej z przepisami Traktatu. Ponieważ jednak Trybunał nie rozpatrywał nigdy wcześniej podobnego zagadnienia, prawnicy reprezentujący stronę hiszpańską zdecydowali o odstąpieniu od dalszego drążenia tej kwestii. Sprawę kontynuowano więc w oparciu o założenie, że naprawienie szkody poniesionej na skutek niezgodności ustawodawstwa krajowego z przepisami traktatu nie można dochodzić. Dopiero po tym jak Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygnął na korzyść hiszpańskiego rybaka w sprawie 221/89 Factorame II (1991) ECR 3905 oraz w sprawie wniesionej przez Komisję 246/89 (1991) ECR 4585, zainteresowano się możliwością dochodzenia tego rodzaju odszkodowań. W sprawie Factorame II roszczenie odszkodowawcze dotyczyło strat poniesionych w związku z publikacją wspomnianej już Ustawy o Eksporterach Branżowych i miało obejmować okres od dnia, w którym rybacy zostali zmuszeni do zaprzestania rybołówstwa aż do dnia, w którym mogli podjąć je na nowo. W oparciu o prawo angielskie, jedynym sposobem na wygranie tej sprawy byłoby domniemanie, a następnie udowodnienie faktu niewłaściwego zastosowania prawa przez organ państwowy. Jednak taki dowód nie wydawał się możliwy w stosunku do ustawy wprowadzonej przez Parlament, a jego przeprowadzenie wyłącznie w celu dochodzenia strat pieniężnych napotkałoby liczne prze-

szkody. Jednak i w tej sprawie Trybunał zajął odważne stanowisko na rzecz wspierania praw jednostek. Trybunał odrzucił argument podnoszony przez niemiecki rząd, że odszkodowania z tytułu odpowiedzialności państwa mogą być wprowadzone jedynie w formie poprawki do Traktatu, a nie w formie precedensu Trybunału. W konsekwencji odrzucono wysuwane przez rządy Niemiec, Irlandii i Holandii argumenty, zgodnie z którymi odszkodowania takie są możliwe do dochodzenia jedynie w przypadkach gdy mają one swoją podstawę w przepisach innych niż przepisy o bezpośrednim skutku. Trybunał stwierdził, że prawo do odszkodowania jest naturalnym korelatem przepisów o bezpośrednim skutku, jeżeli ich naruszenie spowodowało szkodę. Tak jak w sprawie Francovich, Trybunał uznał, że zasada odpowiedzialności państwa jest nieodłącznym składnikiem systemu traktatowego i jako taka powinna być jednolicie stosowana. Trybunał ustalił również warunki, w których państwo podlegało odpowiedzialności oraz zakres pełnego odszkodowania. Należy zwrócić uwagę, że nawet na tym etapie podnoszono argumenty przeciwne możliwości dochodzenia odszkodowania przez jednostkę. Mogły one być z łatwością uzasadnione prawnie i zaakceptowane przez Trybunał. Jednakże Trybunał raz jeszcze uznał w pełni skuteczne zadośćuczynienie za istotny składnik systemu prawa wspólnotowego.

Ostatnim z orzeczeń mających ogromne znaczenie w procesie uznawania zasadności roszczeń odszkodowawczych jest to w sprawie C-453/99 *Courage v. Crehan* z dnia 20 września 2001 r. Spór dotyczył kwestii, czy jeśli zaszło naruszenie Artykułu 81 Traktatu, strona nieważnej umowy może domagać się naprawienia wynikłej stąd szkody. Na podstawie obowiązujących wtedy przepisów prawa angielskiego, zgodnie z orzeczeniem w sprawie *Tinsley v. Milligan* (1994) IAC 340 nie byłoby to możliwe, ponieważ osoba występująca z roszczeniem musiałaby powoływać się na nieważną umowę, a to było oczywiście sprzeczne z prawem angielskim. W rozstrzygnięciu sprawy Trybunał Sprawiedliwości podkreślił znaczenie praw jednostki oraz roszczeń odszkodowawczych dla podtrzymania skutecznej konkurencji wewnątrz Unii. Co jednak najważniejsze, to wyraźne stwierdzenie Trybunału, że sam fakt bycia stroną nieważnej umowy nie może wykluczać prawa do występowania z roszczeniem odszkodowawczym, chyba że strona w znacznym stopniu odpowiada za doprowadzenie do tej nieważności umowy. Pozwany nie może więc powoływać się na przepis prawa krajowego wykluczający prawo do roszczeń odszkodowawczych, bez względu na to po czyjej stronie leży wina. Raz jeszcze więc prawo UE dostarczyło odpowiedzi niespójnej z podstawowymi zasadami prawa krajowego, przesądzając ponownie o konieczności ich pominięcia. Oto przykład kolejnego rozstrzygnięcia Trybunału na rzecz praw jednostki i zadośćuczynienia.

Mam nadzieję, że udało mi się pokazać jak bogate jest prawo UE w gwarancje praw i możliwości dochodzenia zadośćuczynienia oraz jak fakt ten wpływa na rozwój prawa krajów członkowskich. Dla prawników oznacza to, że nawet jeśli nie interesują się oni prawem UE bezpośrednio, to nie mogą oni pozwolić sobie na nieznanomość jego podstawowych założeń. Założenia te mogą w przyszłości stać się podstawą do rozwoju ustawodawstw i procedur krajowych. To co robi sąd w Luksemburgu prawie na pewno będzie oddziaływać na kształt sądownictwa brytyjskiego, nawet w dziedzinach, w których prawo UE nie ma obecnie zastosowania.

Tłumaczenie: *Małgorzata Kuranowska-Zielińska*

Opracowanie: *Agnieszka Zakrzewska*