

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Skutki niezgodności prawa krajowego ze wspólnotowym. Niestosowanie normy czy uznanie jej za nieistniejącą?

Palestra 49/1-2(553-554), 176-179

2004

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.

Z WOKANDY LUKSEMBURGA

Tomasz Tadeusz Koncewicz

SKUTKI NIEZGODNOŚCI PRAWA KRAJOWEGO ZE WSPÓLNOTOWYM. NIESTOSOWANIE NORMY CZY UZNANIE JEJ ZA NIEISTNIEJĄCĄ?

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed krajowym jest zasadą dynamiczną, która podlega stałej ewolucji. Ostatnio Trybunał Sprawiedliwości miał dwukrotną okazję do dokonania jej uzupełnienia. Po raz pierwszy w wyroku w sprawie *Erich Ciola*¹ rozciągając zasadę pierwszeństwa na indywidualne decyzje administracyjne i po raz drugi w sprawie *IN.CO.GE'90*², którą przedstawiam poniżej.

Wyrok *Simmenthal*³. Fundamenty zasady pierwszeństwa

W tym wyroku Trybunał Sprawiedliwości uznał, że w przypadku konfliktu norm zasada pierwszeństwa wspólnotowego czyni automatycznie niestosowalnym przepisy prawa krajowego pozostające w sprzeczności z przepisami Traktatu i bezpośrednio stosowalnymi przepisami prawa wspólnotowego. Doktryna pierwszeństwa dotyczy zarówno prawa krajowego już obowiązującego, jak i tego, które dopiero zostanie uchwalone przez organy państwa członkowskiego: cytując ust. 17 wyroku *Simmenthal* zasada pierwszeństwa wyklucza „ważne przyjęcie nowych aktów ustawodawczych w zakresie, w jakim byłyby one sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego”. Trybunał podkreślił, że każdy sąd krajowy musi, w ramach swojej jurysdykcji, stosować prawo wspólnotowe w całości i udzielać ochrony prawom, jakie prawo wspólnotowe przyznaje jednostkom. Tak samo sąd krajowy musi odmówić zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem wspól-

¹ Ten wyrok omawiałem na łamach „Palestry” 2003, nr 5–6.

² Sprawa C-10-22/97, [1998] ECR I – 6307.

³ Sprawa 106/77 *Amministrazione delle finanze dello stato versus Simmenthal SpA*, [1978] ECR 629.

notowym, bez względu na to, czy chodzi o prawo krajowe wcześniejsze, czy też późniejsze w stosunku do normy prawa wspólnotowego i bez względu na to, czy chodzi o przepis zawarty w akcie o charakterze ustawodawczym lub administracyjnym czy też o praktykę sądowną. Na określenie zakresu obowiązywania zasady Trybunał wskazuje, że chodzi o każdy przepis prawa krajowego (ang. *any conflicting national law*, fr. *les dispositions de droit interne de quelque nature*)⁴. Odebranie sądowi krajowemu kompetencji do uczynienia w momencie stosowania prawa wspólnotowego wszystkiego co konieczne do odmowy zastosowania przepisów prawa krajowego, które mogłyby ograniczać pełną efektywność i skuteczność prawa wspólnotowego, byłoby niezgodne z samymi podstawami i charakterem prawa wspólnotowego.

Wyrok w sprawie *Simmenthal* pozostaje do dzisiaj orzeczeniem, najdobitniej wskazującym na praktyczne konsekwencje zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Wszystkie sądy⁵ muszą bezpośrednio i niezwłocznie zapewnić wykonanie jasnego i bezwarunkowego przepisu prawa wspólnotowego, nawet gdy istnieje przepis krajowy rangi konstytucyjnej sprzeczny z takim przepisem wspólnotowym. Obowiązkiem sądu krajowego jest odmowa (jeżeli to konieczne – z własnej inicjatywy) zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego. Nie jest konieczne czekanie przez sąd krajowy na uprzednie uchylene takiego sprzecznego przepisu prawa krajowego na drodze ustawodawczej lub konstytucyjnej.

Jakie jednak są konsekwencje dla przepisu prawnego, którego sprzeczność z prawem wspólnotowym zostaje stwierdzona? W wyroku *Simmenthal* Trybunał mówił o odmowie zastosowania (*laissez inappliquee*) takiego przepisu⁶. Pytanie to jednak powróciło w sprawie *IN.CO.GE'90* i uzyskało jednoznaczną odpowiedź.

Wyrok *IN.CO.GE'90*. Niezbędne uzupełnienie fundamentów

W sprawie tej sąd krajowy nie był pewny co do konsekwencji w prawie krajowym stwierdzenia w konkretnej sprawie niezgodności między prawem krajowym a wspólnotowym. W sprawie tej chodziło o obowiązek uiszczenia opłaty administracyjnej z tytułu zmian dokonywanych w rejestrze przedsiębiorstw. W postępowaniu przed Trybunałem Komisja Europejska argumentowała, że postanowienia Traktatów oraz bezpośrednio stosowalne akty prawne instytucji Wspólnot wywierają w stosunku do prawa krajowego podwójny skutek: nie tylko czynią automatycznie niestosownym jakikolwiek niezgodny przepis prawa krajowego, ale także wykluczają uchwalenie nowego prawa sprzecznego z postanowieniami prawa

⁴ Podobnie w sprawie 167/73, *Commission versus France*, [1974] ECR 359 Trybunał mówił o *toute disposition contraire du droit interne*.

⁵ A także organy administracyjne; por. sprawę C – 118/00, *Larsy versus Inasti* – wyrok jeszcze niepublikowany.

⁶ Choć w wersji angielskiej wyroku Trybunał użył sformułowania *set aside* (unieważnić, uchylić), ale nie ma żadnej wątpliwości, że sąd krajowy odmawia jedynie zastosowania. Próbę wytłumaczenia tej rozbieżności podjął b. prezes Trybunału Ole Due: *Understanding the reasoning of the Court of Justice*. W późniejszym orzecznictwie Trybunał wycofał się z tego lapsusu językowego. Dzisiaj Trybunał, formułując obowiązek sądu krajowego odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym, posługuje się raczej zwrotem *disregard* – tak w wyroku w sprawie *Ciola*, ust. 34.

wspólnotowego. Z tego Komisja wyciągała wniosek, że państwu członkowskiemu nie przysługuje kompetencja do określenia obowiązku uiszczenia opłat, który byłby sprzeczny z prawem wspólnotowym. W konsekwencji taki przepis i odpowiadające mu zobowiązanie fiskalne traktować należy jako nieistniejące („*non - existent*”).

Trybunał nie zgodził się z taką interpretacją. Wskazał, że w sprawie *Simmenthal* problem polegał w szczególności na określeniu konsekwencji bezpośredniej stosowalności przepisu prawa wspólnotowego w przypadku jego niezgodności z później uchwalonym prawem krajowym. Trybunał przypominał, że państwa nie mogą przyznać pierwszeństwa prawu krajowemu przed wspólnotowym, ale jednocześnie potwierdził, że wcześniejsze orzecznictwo nie dokonuje dystynkcji między prawem krajowym istniejącym wcześniej a uchwalonym później. Obowiązkiem sądu krajowego jest stosowanie prawa wspólnotowego w całości oraz ochrona praw, które przyznaje ono podmiotom prywatnym, a zatem także odmowa stosowania każdego przepisu krajowego, który mógłby być sprzeczny z prawem wspólnotowym. Bez znaczenia jest przy tym, czy przepis ten jest wcześniejszy w czasie od normy wspólnotowej, czy też późniejszy. Zdaniem Trybunału brak jest podstaw do przyjęcia, że wyrok w sprawie *Simmenthal* mógłby być interpretowany w sposób wskazany przez Komisję, a więc że skutkiem niezgodności późniejszego prawa krajowego jest uczynienie zeń normy prawnej nieistniejącej. Każdy sąd krajowy rozstrzygający o takiej niezgodności jest zobowiązany (*is obliged* – ustęp 21 wyroku) niestosować normy niezgodnej.

Połączony efekt *Simmenthal* i *IN.CO.GE. 90'*

Wynika więc z powyższego, że obowiązkiem sądu krajowego nie jest uchylene przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym. Wyrok *Simmenthal* czytany w świetle wyroku *IN.CO.GE'90* oznacza, że nadal obowiązkiem sądu i organu administracji jest jedynie odmowa zastosowania takiego przepisu krajowego w konkretnej sprawie przed nim zawisłej lub którą organ administracyjny rozstrzyga, gdy wymaga tego pełna i skuteczna ochrona praw wspólnotowych. Samo stwierdzenie niezgodności nie pociąga za sobą automatycznej nieważności takiego przepisu, który nadal obowiązuje, a nie jest jedynie stosowany w danej sprawie⁷.

Stwierdzenie takiej sprzeczności stanowi jednak jasny sygnał dla właściwych organów państwa do podjęcia stosownych kroków w celu położenia kresu sytuacji niezgodności. Należy bowiem wskazać, że utrzymywanie w mocy niezgodnego przepisu i niewyeliminowanie go z systemu obowiązującego prawa stanowi naruszenie przez dane państwo swoich traktatowych zobowiązań⁸, otwierając ewentualnie poszkodowanym drogę do dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z utrzymywania stanu prawnego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Kwestią natomiast otwartą pozostaje, w jakim czasie przepis uznany za niezgodny z prawem wspólnotowym winien być usunięty z krajowego systemu prawnego. Można jedynie wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału na gruncie artykułu 226 Traktatu (skarga Komisji przeciwko państwu o naruszenie prawa wspólnotowego) Trybunał

⁷ Zobacz też T. C. Hartley, *Foundations of European Community Law*, (Oxford University Press, 1998), s. 219.

⁸ A. Arnall, *European Union and its Court of Justice*, (Oxford University Press, 1999), s. 100.

uznaje, że obowiązkiem państwa, przeciwko któremu Trybunał wydał wyrok, jest natychmiastowe rozpoczęcie procesu usuwania stwierdzonego naruszenia i jego zakończenie tak szybko jak to tylko możliwe⁹.

Obowiązek ten istnieje nawet w sytuacji, gdy prawo uznane za sprzeczne ze wspólnotowym jest faktycznie niestosowane w praktyce. W jednej ze spraw rząd francuski argumentował, że nieuchylenie sprzecznego z prawem wspólnotowym prawa krajowego nie stanowi naruszenia przez państwo jego zobowiązań, skoro to prawo krajowe i tak nie jest stosowane. Wydaje się, że argument ten zmierzał do przekonania Trybunału, że w sytuacji mamy do czynienia z czymś na kształt milczącej derogacji, która czyni niekoniecznym wyrażne usunięcie takiego przepisu za pośrednictwem powszechnie obowiązującego aktu prawnego. Trybunał jednak nie podzielił tego stanowiska, stwierdzając, że utrzymywanie w mocy przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym (nawet jeżeli nie jest on stosowany w praktyce) stwarza sytuację niepewności i dwuznaczności, ponieważ podmioty prywatne nie są pewne co do przysługujących im możliwości korzystania z prawa wspólnotowego¹⁰.

Obowiązkiem więc państwa członkowskiego o charakterze pozytywnym jest usunięcie niezgodnego przepisu(ów) z krajowego porządku prawnego. To jednak, kiedy i czy w ogóle to nastąpi jest bez znaczenia dla sądu krajowego, którego obowiązkiem, jako sądu wspólnotowego wyposażonego w kompetencję generalną do stosowania i interpretacji prawa wspólnotowego, jest zapewnienie niezwłocznej i efektywnej ochrony bezpośrednio skutecznym uprawnieniom płynącym z prawa wspólnotowego.

⁹ Sprawa 69/86 *Commission v Italy*, [1987] ECR 773, s. 780, ustęp 8. Wydaje się, że to stanowisko można także odnieść do sytuacji stwierdzenia, że przepis prawa krajowego jest niezgodny z prawem wspólnotowym.

¹⁰ Sprawa 167/73, *Commission versus France*, [1974] ECR 359.