

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Wspólnotowy system ochrony prawnej: w stronę sądowej decentralizacji

Palestra 50/11-12(575-576), 200-203

2005

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

WSPÓLNOTOWY SYSTEM OCHRONY PRAWNEJ: W STRONĘ SĄDOWEJ DECENTRALIZACJI

Samo uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz konsekwentna interpretacja Traktatu jako źródła uprawnień nie rozstrzygają jeszcze, w oparciu o jaki mechanizm efektywność i skuteczność uprawnień wywodzonych z prawa wspólnotowego ma być gwarantowana. Poniżej przedstawiona argumentacja zmierza do wykazania, że za uznaniem bezpośredniego skutku oraz pierwszeństwa prawa wspólnotowego kryje się podstawowa cecha wspólnotowego systemu ochrony prawnej: jego decentralizacja.

W wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*¹ Trybunał scharakteryzował bezpośredni skutek przepisu Traktatu jako możliwość dochodzenia przez obywateli państw członkowskich na jego podstawie uprawnień, których ochrona jest obowiązkiem sądów krajowych². W ten sposób Trybunał nie tylko dał podmiotom prywatnym narzędzie w postaci bezpośredniego skutku, za pomocą którego każdy beneficjent uprawnienia uzyskuje natychmiastową możliwość indywidualnego jego dochodzenia i ochrony, ale dodatkowo uzupełnił system ochrony prawnej przewidziany w Traktacie rzymskim.

Art. 226–228 Traktatu definiują jurysdykcję Trybunału w zakresie sprawowania kontroli zgodności z prawem wspólnotowym postępowania państw członkowskich³. Doceniając ich wyjątkowość z punktu widzenia prawa międzynarodowego – jurysdykcja Trybunału ma charakter obligatoryjny i wyłączny⁴, a Komisja jako niezależna instytucja korzysta z dyskre-

¹ Sprawa 26/62, [1963] ECR 1.

² O sprawie *Van Gend en Loos* szczegółowo pisałem (w:) *Zasada pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego*, „Radca Prawny” 2003, nr 4, s. 94 i n., gdzie zawarłem także tłumaczenie najważniejszych ustępów tego wyroku.

³ Art. 226 dotyczy skargi Komisji przeciwko państwu, art. 227 skargi państwa przeciwko państwu, art. 228 obowiązków państw w przypadku stwierdzenia przez Trybunał naruszenia prawa wspólnotowego.

⁴ Ch. D. Gray, *Judicial Remedies in International Law*, (Clarendon Press, 1987), s. 122.

cji, czy z tej bezwzględnej jurysdykcji Trybunału skorzystać⁵ – podkreślić należy jednocześnie, że przywołane przepisy Traktatu nie mogą stanowić gwarancji pełnej i efektywnej kontroli przestrzegania prawa wspólnotowego. O ich ograniczonej użyteczności i przydatności decydują cztery elementy, które można nazwać „międzyrządowymi”⁶. Są to: polityczny charakter postępowania (decyzja o wszczęciu postępowania należy tylko do Komisji); Komisja jest ograniczona swoimi możliwościami kadrowymi i nie jest w stanie wiedzieć o wszystkich naruszeniach prawa wspólnotowego, spod zasięgu art. 226 Traktatu wykluczone mogą zostać naruszenia prawa wspólnotowego uznane za „mniej ważne”; w końcu brak jest elementu egzekucji wyroków Trybunału, co stawia pod znakiem zapytania skuteczność tej metody⁷.

Należy zgodzić się, że system ochrony prawnej ograniczony tylko do art. 226 i 227 pozabawiony byłby pełnej efektywności. Jeden z Autorów rysuje obraz systemu bez bezpośredniego skutku. Przyjęcie, że przepisy prawa wspólnotowego są zaadresowane jedynie do państw, zawęziłoby znacznie pole manewru np. importerom, którzy dochodząc swych praw byłiby zmuszeni składać skargę Komisji Europejskiej, zarzucając, że prawo krajowe jest niezgodne ze wspólnotowym. Komisja prowadziłaby następnie długie negocjacje z państwem, w wyniku których mogłaby, a nie musiałaby, skierować sprawę do Trybunału. Nawet jednak w przypadku przekazania sprawy Trybunałowi, jego wyrok skazujący wywierałby jedynie skutek deklaratoryjny, a „zanim więc prawo krajowe zostałoby zmienione upłynęłoby 5–6 lat”⁸. Co więcej, samo zwiększenie liczby skarg kierowanych przez Komisję przeciwko państwom członkowskim nie mogłoby takiej efektywności zapewnić. Im większa bowiem liczba skarg, tym mniejsze prawdopodobieństwo zastosowania się do wyroków wydawanych przez Trybunał⁹.

Z tej też perspektywy oceniać należy wagę uznania przez Trybunał bezpośredniego skutku.

Aktywność podmiotów prywatnych w kierunku ochrony przysługujących im uprawnień stanowi dodatkowy element w systemie ochrony przestrzegania prawa wspólnotowego. Uzupełnia kompetencje powierzone w tym zakresie Komisji oraz państwom członkowskim odpowiednio na podstawie art. 226 i 227 Traktatu. Uznanie bezpośredniego skutku jest wyrazem przekonania o konieczności skutecznego mechanizmu kontrolnego postępowania państw członkowskich. W wyniku *Van Gend* system kontroli prawnej, na szczycie którego stoi Trybunał Sprawiedliwości, ma charakter dualistyczny. Z jednej strony charakter „publiczny”, przez który rozumiem wiodącą rolę instytucji i państw wykorzystujących instru-

⁵ A. C. Evans, *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, (1979) 4 *European Law Review* 442, s. 443.

⁶ Za J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe. Do the new clothes have an emperor? and other essays on European integration*, (Cambridge University Press, 1999), s. 26.

⁷ *Ibidem*, s. 27, a także uwagi J. W. Bridge’a, *The Court of Justice of the European Communities and the Prospects of International Adjudication* (w:) M. W. Janis (red.), *International Courts for the Twenty First Century*, (Martinus Nijhoff Publishers, 1992), s. 89 i literatura tam cytowana. Por. jednak z art. 229 Traktatu.

⁸ P. Easson, *Legal approaches to European integration: the role of the Court and legislator in the completion of the European common market*, (1989) 12 *Journal of European Integration* 101, s. 104.

⁹ Tak piszą wprost G. Mancini, D. T. Keeling, *From CILFIT to ERT: the Constitutional Challenge Facing the European Court of Justice*, (1995) 11 *Yearbook of European Law*, s. 10.

menty traktatowe w celu zapewnienia pełnej skuteczności norm prawa wspólnotowego. Z drugiej „prywatny”, który ma charakter komplementarny wobec „publicznego”: polega na aktywnej roli podmiotów prywatnych, które swoich uprawnień dochodzą bezpośrednio przed sądem krajowym¹⁰. Bez elementu „prywatnego” uznanie Traktatu za źródło uprawnień pozostałoby jedynie deklaracją. Za uprawnieniami bowiem muszą iść procedury dla zapewnienia ich skuteczności¹¹. Wracając w tym miejscu do sprawy *Van Gend* należy przypomnieć „argument jurysdykcyjny” powoływany przez państwa członkowskie. Zgodnie z tą argumentacją naruszenie przez państwa członkowskie prawa wspólnotowego może być stwierdzone jedynie na podstawie art. 226 Traktatu, natomiast w orzeczeniu wstępnym Trybunał może tylko orzekać w przedmiocie interpretacji prawa wspólnotowego, a nie jego stosowania w konkretnej sprawie. Trybunał takiego poglądu nie podzielił. Jego zdaniem w przedmiotowej sprawie chodziło właśnie o interpretację jednego z artykułów Traktatu. Przyjęcie stanowiska, że samo istnienie innego sposobu sankcjonowania naruszeń prawa wspólnotowego może wykluczać korzystanie z orzeczeń wstępnych, oznaczałoby pozbawienie podmiotów prywatnych skutecznej ochrony prawnej.

Dopiero mając na uwadze powyższe, dostrzec można wagę art. 234 Traktatu oraz ewolucję, którą przeszedł. Znaczenie art. 234 Traktatu byłoby minimalne, gdyby przyjąć, że przepisy wspólnotowe nie znajdują zastosowania w postępowaniu przed sądami krajowymi. Orzeczenie prejudycjalne Trybunału oraz orzeczenie merytoryczne sądu krajowego spajają system ochrony prawnej, przewidując jednak różne funkcje dla Trybunału i dla sądu krajowego. Włączenie sądów krajowych w proces stosowania i interpretacji Traktatu oznacza powstanie zdecentralizowanego systemu ochrony prawnej na poziomie krajowym. To, co jednak zasługuje na szczególną uwagę, to nie samo istnienie art. 234 Traktatu, ale jego ewolucja. Często podmiot prywatny (strona postępowania przed sądem krajowym) argumentuje, że przepis prawa krajowego nie może być stosowany, ponieważ jest sprzeczny z prawem wspólnotowym – ta strategia stanowi bezpośrednią konsekwencję bezpośredniego skutku i wzmacnia efektywność prawa wspólnotowego. W ten sposób państwa członkowskie nie są w stanie uciec od swoich wspólnotowych obowiązków poprzez selektywne i oportunistyczne stosowanie jego przepisów (wiedząc o ograniczonej efektywności art. 226 Traktatu), ponieważ w zakresie tych obowiązków i ewentualnie fakcie ich naruszenia orzeka niezwłocznie sąd krajowy, w razie potrzeby korzystając z pomocy Trybunału Sprawiedliwości¹². Je-

¹⁰ Podział nawiązuje do analizy P. Craig’a, który wyróżnia „public and private enforcement of norms which comprise the system”, *Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law*, (1992) 12 *Oxford Journal of Legal Studies* 453.

¹¹ Zob. rozważania byłego Prezesa Trybunału R. Lecourt’a, *Quel eut ete le droit des communautes sans les arrêts de 1963 et 1964?* (w:) *L’Europe et le droit – Melange en hommage a Jean Boulois*, (Paris, Dalloz, 1991).

¹² Gdy sprawa trafia do Trybunału na podstawie art. 234 Traktatu, nie może on wprawdzie orzec w przedmiocie stosowania prawa wspólnotowego, ale bardzo często „(...) w praktyce, wydając orzeczenie prejudycjalne, Trybunał przekracza tę teoretyczną linię demarkacyjną (...) i dostarcza sądowi krajowemu takiej odpowiedzi, w której kwestie natury faktycznej i prawnej są ze sobą splecione, w ten sposób pozostawiając sądowi krajowemu niewielki zakres swobody i elastyczności przy wydawaniu orzeczenia (merytorycznego)”, tak H. Rasmussen, *Why is Article 173 Interpreted Against Private Plaintiffs?*, (1980) 5 *European Law Review* 112, s. 125.

żeli bezpośredni skutek stanowi regułę, a bardziej obrazowo „normalny stan zdrowia prawa wspólnotowego”, to, uzupełniając taką przenośnię, potrzebny był „doktor” w pełnej gotowości do interwencji, ilekroć stan zdrowia odchyłał się od normy. Tę funkcję spełnia sędzia krajowy, zaś Trybunał występuje jedynie w roli wspomagającej.

Z perspektywy czasu więc docenić należy strategię Trybunału, która zmieniła obraz wspólnotowego forum jurysdykcyjnego. Bezpośredni skutek oraz połączona zeń zasada pierwszeństwa wzmocniły bowiem podstawę jurysdykcyjną Trybunału poprzez włączenie w proces stosowania prawa wspólnotowego sędziego krajowego. W ten sposób Trybunał emancypował się spod wpływu Komisji, uniezależniając się od jej aktywności w zakresie sądowego skarżenia państw. W ten sposób art. 226 i 234 Traktatu ustanawiają dwie wzajemnie się uzupełniające procedury, które łączy cel zapewnienia efektywnej kontroli bezpośrednio skutecznych praw. Bezpośredni skutek oraz zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego prowadzą do „rozproszenia” systemu ochrony prawnej tych bezpośrednio skutecznych uprawnień. Mamy do czynienia z transformacją systemu ochrony prawnej ze scentralizowanego i nieefektywnego w zdecentralizowany i skuteczny, w którym sędziowie krajowi orzekają na podstawie dwóch konstytucji: swojej krajowej oraz wspólnotowej¹³. Pociąga to za sobą zwiększenie *effet utile* prawa wspólnotowego i promuje zasady rządów prawa. Dla efektywności kluczowa jest okoliczność, że orzeczenie pochodzi od sędziego krajowego. O ile państwom członkowskim łatwiej jest nie respektować mało znanego sądu w Luksemburgu, o tyle sytuacja ulega zmianie, gdy prawo wspólnotowe oraz wyroki Trybunału Sprawiedliwości są stosowane i respektowane przez sądy krajowe. Państwa zdają sobie sprawę, że wówczas nieposłuszeństwo wobec tego co „powiedział Luksemburg” byłoby równoznaczne z nieposłuszeństwem wobec swoich własnych sądów gotowych do stosowania prawa wspólnotowego¹⁴. Ewolucja wspólnotowego systemu ochrony prawnej oznacza internalizację zobowiązań wspólnotowych państw, w tym sensie, że ich zobowiązania będą egzekwowane przez podmiot prywatny za pośrednictwem sądów krajowych, które mogą lub (w zależności od sądu) muszą w proces ten włączyć także Trybunał Sprawiedliwości.

W konsekwencji takiej ewolucji można istotnie uznać, że cechą prawa wspólnotowego jest „(...) *nawyk poszanowania* (prawa) oraz przestrzeganie *zasady rządów prawa*, które, tradycyjnie, są w mniejszym stopniu utożsamiane ze zobowiązaniami prawnomiędzynarodowymi aniżeli z krajowymi”¹⁵ (dop. i podkr. T. T. K.). Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości połączona w sposób szczególny z sądami krajowymi stanowią centrum tego całego czasu trwającego procesu. To wszystko jednak spięte przez, i uzależnione od, czujności samych zainteresowanych obywateli – prawdziwych strażników przestrzegania prawa wspólnotowego.

¹³ Tak J. T. Lang, *Constitutional Duties of National Courts*, (1997) 24 *European Law Review* 3.

¹⁴ K. J. Alter, *The Political Power of the European Court of Justice*, (1996) 19 *West European Politics* 458.

¹⁵ J. H. H. Weiler, *op. cit.*, s. 28, „(...) *the habit of obedience* and the respect for *the rule of law* which traditionally is less associated with international obligations than national ones” (podkr. T. T. K.).