

Agata Kulisiewicz

Trewir - Akademia Prawa Europejskiego, 18-20 września 2002 r., seminarium

Palestra 48/3-4(543-544), 163-167

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.

Trewir – Akademia Prawa Europejskiego, 18–20 września 2002 r., seminarium

W dniach 18–20 września 2002 r. uczestniczyłam w seminarium zorganizowanym przez Akademię Prawa Europejskiego (ERA) w Trewirze. Tematem konferencji było „Postępowanie przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości”.

Na trzydniowy program seminarium składał się cykl wykładów, wizyta w siedzibie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu oraz warsztaty.

Część pierwsza, w dniu 18 września poświęcona została roli prawa europejskiego w praktyce krajowej, obejmowała dyskusję oraz następujące wykłady:

– Anthony M. Collins, Barrister-at-Law z Dublina – wygłosił wykład na temat stosunku prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego;

– Anneli Howard, asystentka sędziego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości mówiła na temat prawa Unii w relacji do prawa obowiązującego w Wielkiej Brytanii;

– wykład Vincent’a Power’a, adwokata z Dublina – poświęcony był praktycznemu wykorzystaniu prawa Unii Europejskiej przy udzielaniu porad prawnych prywatnym klientom, w szczególności w takich dziedzinach prawa jak zatrudnienie, prawo konkurencji, ochrona konsumenta, rolnictwo, prawa człowieka.

Część druga dotyczyła procedur przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

Wykłady wygłosiła Margaret Gray asystentka sędziego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (rodzaje postępowań, struktura, sposoby pracy, właściwość Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji, skarga, postępowanie odwoławcze).

Dnia 19 września została zorganizowana wizyta w siedzibie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu, gdzie mieliśmy okazję obserwowania rozprawy i wysłuchania wystąpień pełnomocników stron.

Kolejna część konferencji dotyczyła postępowania w zakresie wydawania orzeczeń wstępnych Trybunału. Wykłady prowadził dr Anthony Collins.

W ostatnim dniu seminarium, 20 września wykłady wygłosili:

Richard Crowe z Akademii Prawa Europejskiego w Trewirze na temat reformy systemu prawa wspólnotowego;

Andrew F. Steward, adwokat z Edynburga – „Prawo Unii Europejskiej a Prawa Człowieka w praktyce”.

Ludovic Bernardeau z europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu zaprezentował dostęp do materiałów dotyczących Unii Europejskiej poprzez Internet.

Ostatnia część seminarium stanowiła warsztaty robocze, w czasie których uczestnicy mieli okazję próby praktycznego zastosowania prawa europejskiego, zwłaszcza przepisów proceduralnych dyskutując nad rozwiązaniem przedstawionego przez wykładowców przypadku.

Program konferencji objął również wspólny spacer z przewodnikiem po historycznym Trewirze, sięgającym czasów rzymskich, oraz wspólną kolację, która była okazją do wzajemnego poznania się uczestników.

W konferencji wzięło udział ponad 40 osób, m.in. z Irlandii, Grecji, Portugalii, Węgier, Słowenii, Czech, Litwy, Łotwy, Wielkiej Brytanii, Włoch. Z Polski przybyło 8 osób. Uczestnicy reprezentowali zarówno prywatne firmy prawnicze jak i instytucje państwowe oraz krajowe instytucje korporacyjne.

Niniejszy artykuł stanowi okazję do przybliżenia problematyki wzajemnej relacji prawa krajowego i europejskiego prawa wspólnotowego, której poświęcił swój wykład dr Anthony M. Collins, adwokat z Dublina.

Skonstruował go w oparciu o dwie kluczowe dla omawianego zagadnienia zasady:

- **zasadę bezpośredniej skuteczności europejskiego prawa wspólnotowego oraz**
- **zasadę pierwszeństwa europejskiego prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego.**

Zasady te wywiedziono dzięki zapisowi art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który zobowiązuje państwa członkowskie do troski o praktyczną skuteczność europejskiego prawa wspólnotowego oraz dzięki konsekwentnej linii orzecznictwa (orzeczeń prejudycjalnych) Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W płaszczyźnie procesowej prawa europejskiego instrumentem, który umożliwił określenie tych relacji w ww. sposób jest art. 234 (dawny 177) TWE, który konstatuje procedurę przedstawiania przez sądy krajowe pytań prejudycjalnych o interpretację lub ważność normy europejskiego prawa wspólnotowego skierowanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Procedura ta kończy się wydaniem orzeczenia wstępnego wiążącego i skutecznego *ex tunc*.

W praktyce stosowania prawa w państwach członkowskich przed 1963 r. wg dr. Collinsa nie budziło kontrowersji jedynie to, iż **bezpośrednio skuteczne są te postanowienia TWE, które są *expressis verbis* skierowane do osób fizycznych i osób prawnych**: np. art. 81 i 82¹ TWE. Orzeczeniem zasadniczym w sprawie przepisów TWE nieskierowanych bezpośrednio do osób fizycznych i prawnych było orzeczenie 26/62 w sprawie Van Gend & Loos v. władze celne Holandii² wydane 5 lutego 1963 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w nim w przedmiocie interpretacji art. 25 TWE zakazującego wprowadza-

¹ Przepisy te zakazują praktyk i porozumień antykonkurencyjnych oraz nadużywania pozycji dominującej na Wspólnym Rynku, o ile może to wpłynąć na handel między państwami członkowskimi.

² ECR I.

nia lub podwyższania ceł lub innych opłat o podobnych skutkach na tle sprawy którą wytoczyła firma Van Gend & Loos przeciwko władzom celnym Holandii o nieuzasadnione podwyższenie cła na importowane produkty. Trybunał postawił tezę, iż istotą Traktatu konstytuującego Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie jest jedynie regulacja stosunków umownych między państwami, podmiotami prawa międzynarodowego, ale także **bezpośredni skutek jego postanowień w stosunku do obywateli państw członkowskich**. „Niezależnie od prawodawstwa państw członkowskich europejskie prawo wspólnotowe nie tylko nakłada obowiązki na jednostki, ale także zmierza do zapewnienia im uprawnień, które pozostaną elementem ich pozycji prawnej. Prawa te powstają nie tylko w oparciu o literalne zapisy Traktatu, ale także za pośrednictwem zobowiązań, które Traktat nakłada zarówno na jednostki, jak i państwa członkowskie, oraz instytucje Wspólnot”.

Pośród pozostałych przepisów TWE bezpośrednio skuteczne są te, które Trybunał uznał za bezwarunkowe i wystarczająco dokładne. Jako przykład takiego przepisu dr Collins przytoczył art. 39 TWE (dotyczy swobody przepływu osób), który uznano za „przelamujący” działanie prawa krajowego w zakresie swobody przepływu osób w orzeczeniu C-281/98 *Angonese v. Cassa di Risparmio*³, co świadczy o **znaczeniu bezpośredniego stosowania prawa pierwotnego, które stanowią normy Traktatu**.

Dr Collins odniósł się również do zasady bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego w odniesieniu do **aktów prawa pochodnego (rozporządzeń dyrektyw i decyzji)**.

Bezpośrednio skuteczne są rozporządzenia, co wynika z istoty rozporządzenia jako regulacji generalnej i abstrakcyjnej, wiążącej we wszystkich częściach (art. 249 TUWE).

W zakresie **bezpośredniej skuteczności dyrektyw kwestia powyższa nie była tak oczywista z uwagi na specyfikę tego źródła prawa**⁴.

W sposób wyczerpujący Europejski Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w tej materii w orzeczeniu C-91/92, *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*⁵. Istotą sporu było powołanie się przez pozwaną Paolę Faccini Dori na art. 1, 2, 5 dyrektywy Rady 85/577/EEC w sprawie ochrony konsumentów w stosunku do kontraktów wynegocjowanych poza siedzibą przedsiębiorstwa (OJL 1985 372, s. 310), jako na okoliczności zwalniające od odpowiedzialności w sprawie przed sądem włoskim wytoczonej przez Recreb Srl. Ww. dyrektywę we Włoszech wdrożono do porządku prawnego po okresie przewidzianym na transpozycję. Odpowiadając na pytanie prejudycjalne sądu włoskiego, Trybunał Sprawiedliwości stanął na stanowisku iż art. 1, 2, 4, 5 ww. dyrektywy są **wystarczająco bezwarunkowe** (możliwość ich zastosowania nie zależy od decyzji konstytucyjnego organu Wspólnot Europejskich lub państwa członkowskiego) i **dostatecznie precyzyjne** (tzn. określają krąg podmiotów którym przyznane prawa przynoszą korzyść i treść praw). Podstawą traktatową stosowania tej dyrektywy, pomimo że w okresie przewidzianym na transpozycję nie została wdrożona, jest wynikające z art. 249 TWE zobowiązanie państw członkowskich do osiągnięcia skutku przewidzianego w dyrektywie. Zobowiązanie to wiąże wszystkie organy państw członkowskich włączając sądy, w sprawach leżących w ich jurysdykcji. Dyrektywa jest więc bezpośrednio skuteczna w tym znaczeniu, iż sąd krajowy powinien, tak dalece jak jest to możliwe,

³ <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/gettext.pl?lang=en&num=7999933C19980281&doc=T&...>

⁴ Dyrektywa stosownie do art. 249t wiąże państwa jedynie co do celu, który ma zostać osiągnięty w określonym terminie poprzez wydanie odpowiednich przepisów prawa krajowego.

⁵ ECR 1994.

interpretować prawo krajowe, w świetle treści i celu dyrektyw, aby osiągnąć skutek w niej zamierzony i w ten sposób wypełnić zobowiązanie z art. 249 TWE. W przeciwieństwie do rozporządzeń dyrektywa nie ma jednak skutku horyzontalnego (tzn. nie odnosi skutku w stosunkach między jednostkami).

Analogicznie, **bezpośrednio skuteczne w stosunku do adresata są decyzje**. W piśmiennictwie przyjęto iż decyzje odnoszące się do państw członkowskich mogą skutkować bezpośrednio wobec osób fizycznych i prawnych na tych samych zasadach co dyrektywy⁶.

Zasadę pierwszeństwa europejskiego prawa wspólnotowego w stosunku do prawa krajowego dr Collins omówił na podstawie pięciu orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości także wydanych w trybie art. 234: (1) w sprawie 6/64 F. Costa v. E.N.E.L. (1964)⁷, (2) w sprawie 106/77 Simmenthal (1978)⁸, (3) w sprawie C-213/89 Królowa v. Sekretarz Stanu do spraw Transportu *ex parte* Factortame Ltd i inni (1990)⁹, (4) orzeczenia w połączonych sprawach C-430/93&C-431/93 van Schijndel & van Veen (1995)¹⁰, (5) oraz orzeczenia w sprawie C-312-93 SCS Peterbroeck v. Belgium (1995)¹¹.

Podstawy ideologiczne zasady pierwszeństwa Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyłożył w orzeczeniu wydanym w sprawie Flaminio Costa v. E.N.E.L. W treści orzeczenia czytamy iż „w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych Traktat EWG stworzył własny porządek prawny, który po wejściu w życie Traktatu został włączony do porządków prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez ich sądy. Poprzez utworzenie na czas nieograniczony wspólnoty wyposażonej w osobowość prawną, zdolność prawną i zdolność do reprezentacji w sferze międzynarodowej, a w szczególności w prawa suwerenne wywodzące się z ograniczenia kompetencji państw członkowskich, lub z przekazania przez państwa członkowskie uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły swoje prawa suwerenne i przez to utworzyły korpus prawa, które jest wiążące dla ich obywateli i dla nich samych. Włączenie postanowień prawa wspólnotowego w systemy prawne poszczególnych państw członkowskich oraz generalnie duch i litera Traktatu powodują że państwa te nie mogą jednostronnie podejmować środków skierowanych przeciwko przyjętemu przez nie, na zasadzie wzajemności, porządkowi prawnemu. Środki takie nie stanowią przeszkody dla stosowania prawa wspólnotowego. Ze względu na specyficzny charakter prawa stanowionego przez Traktat i wpływającego z niezależnego źródła, żadne normy prawa wewnętrznego nie mogą mieć przed nim pierwszeństwa, aby nie pozbawiać go jego charakteru prawa wspólnotowego i nie podważać podstaw prawnych samej Wspólnoty. Poprzez sam fakt że państwa członkowskie (...) zastrzegły regulacje pewnych praw i obowiązków (...) dla porządku prawnego wspólnot stworzyły one ostateczne ograniczenie swoich praw suwerennych, które nie może być cofnięte przez późniejsze jednostronne środki sprzeczne z pojęciem wspólnoty”.

Ogólną zasadę prawną *lex posteriori derogat legi priori* w przypadku zbiegu prawa krajowego i wspólnotowego, Trybunał uchylił w sprawie orzeczenie 106/77 Simmenthal (1978)

⁶ Michael Ahl, „Prawo europejskie”, CH Beck, Warszawa 2002 r., s. 48.

⁷ ECR 585.

⁸ ECR 629.

⁹ ECR 1-2433.

¹⁰ ECR 1- 4705.

¹¹ ECR I-4599.

ECR 629. Orzeczenie to stanowi zarazem najpełniejszy wywód Trybunału w zakresie następstw prawnych niezgodności prawa wewnętrznego z prawem wspólnotowym. Trybunał odpowiadając na pytanie prejudycjalne stwierdził iż: „Zgodnie z zasadą prymatu prawa wspólnotowego postanowienia traktatów i bezpośrednio obowiązujące akty prawne organów wspólnot wywierają w wewnętrznym porządku prawnym nie tylko skutek taki że poprzez samo wejście w życie uniemożliwiają samo stosowanie każdego przepisu prawa wewnętrznego z nimi sprzecznego, lecz także skoro te postanowienia i akty prawne stanowią hierarchicznie wyższą część składową porządku prawnego (...) powodują że wejście w życie nowej normy prawa wewnętrznego jest niemożliwe w takim zakresie, w jakim byłaby ona sprzeczna z normami wspólnotowymi. Sąd państwowy, który w ramach swej właściwości ma stosować prawo wspólnotowe jest zobowiązany do dbałości o pełną skuteczność tych norm, co przejawia się również w konieczności niestosowania każdego, również późniejszego postanowienia prawa wewnętrznego, bez konieczności wnioskowania lub czekania na uchylene danej normy w trybie ustawodawczym, lub w jakimkolwiek innym postępowaniu przewidzianym przez prawo konstytucyjne”. Przepis prawa krajowego nie jest „nieważny”, lecz jest poprostu niestosowany i w każdej chwili może być zastosowany gdy nadrzędna nad nim norma prawa wspólnotowego utraci moc obowiązującą. Można więc tu mówić o sformułowaniu zasady pierwszeństwa stosowania, która wydaje się być subtelnym mechanizmem ochrony narodowych interesów prawnych¹².

Istotą prawną zasady pierwszeństwa jest wymóg zapewnienia przepisowi prawa wspólnotowego prymatu w przypadku konfliktu z przepisem prawa wewnętrznego. Za naruszenie zasady bezpośredniej skuteczności i zasady pierwszeństwa uznał Trybunał Sprawiedliwości (w sprawie C-213/89 Królowa v. Sekretarz Stanu do spraw Transportu *ex parte* Factor-tame Ltd i inni (1990) stosowanie reguły prawa brytyjskiego o domniemaniu zgodności z prawem aktu parlamentu, co uniemożliwiało sądowi krajowemu tymczasowe odejście od stosowania prawa wewnętrznego w celu zapewnienia pełnej skuteczności orzeczenia wydanego w przedmiocie istnienia praw na gruncie prawa wspólnotowego. W sprawie tej, zdaniem Trybunału, omawiana reguła nie powinna znaleźć zastosowania.

Za umożliwienie mi wzięcia udziału w Konferencji dziękuję bardzo serdecznie Panu Prezesowi Naczelnej Rady Adwokackiej i wszystkim członkom Prezydium.

¹² Szczególnie mocno inicjatywom Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zmierzającym do uznania prymatu prawa europejskiego stawiała opór trybunały konstytucyjne Niemiec oraz Włoch, które przestały się sprzeciwiać gdy ochrona praw podstawowych we Wspólnotach Europejskich osiągnęła standard odpowiedni krajowym konstytucjom.