

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Czy zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego obejmuje decyzje administracyjne? : uwagi na marginesie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Erich Ciola

Palestra 48/5-6(545-546), 226-229

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.

Z WOKANDY LUKSEMBURGA

Tomasz Tadeusz Koncewicz

CZY ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO OBEJMUJE DECYZJE ADMINISTRACYJNE?

Uwagi na marginesie wyroku
Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Erich Ciola*¹

Jak daleko sięga zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego?

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed krajowym jest jedną z podstaw wspólnotowego systemu prawnego. Dzisiaj mogłoby się wydawać, że „konstytucyjne” wyroki² Trybunału Sprawiedliwości wydane we wczesnych latach istnienia Wspólnot wyjaśniły jej szczegółową treść oraz konsekwencje stwierdzenia sprzeczności: obowiązkiem sądu lub organu administracyjnego jest odmowa zastosowania sprzecznego przepisu krajowego i w jego miejsce stosowanie przepisu wspólnotowego. Wątpliwości jednak powstają nadal, o czym dobitnie świadczy wyrok wydany przez Trybunał w sprawie *Ciola* przekazanej przez sąd austriacki.

Na wstępie kilka słów o stanie faktycznym sprawy. Pan *Ciola* jest dyrektorem firmy ABC–Boots–Charter GmbH, która jest dzierżawcą terenu nad Jeziorem Bodeńskim. W 1990 r. firma uzyskała zezwolenie na założenie 200 miejsc postojowych (do cumowania) dla jachtów. Na wniosek firmy ABC właściwy organ administracyjny wydał w sierpniu 1990 r. decyzję administracyjną, której punkt drugi przewidywał, że od 1 stycznia 1996 r. tylko 60 łodzi należących do osób mających miejsce zamieszkania za granicami Austrii może korzystać z przyznaných stałych miejsc do cumowania w porcie. W decyzji z 10 lipca 1996 r. Niezależny Senat Administracyjny landu Voralberg uznał, że pan *Ciola* poprzez wynajęcie dwóch dodatkowych miejsc osobom nie mającym miejsca zamieszkania na terenie Austrii (w Liechtensteinie i Niemczech) przekroczył przyznany mu limit miejsc przeznaczonych do cumowania. Tym samym pan *Ciola* nie uczynił zadość warunkom decyzji, której był adresa-

¹ Sprawa C – 224/97, *Erich Ciola versus Land Voralberg*, [1999] ECR I – 2517.

² Mam na myśli zwłaszcza wyroki *Van Gend en Loos*, *Costa v Enel* oraz *Simmenthal*.

tem i uznany został za winnego wykroczeń oraz skazany na grzywnę w wysokości 75 tys. szylingów austriackich za każde z tych wykroczeń z osobna. Pan Ciola zaskarżył decyzję o wymierzeniu grzywny, zarzucając między innymi, że narusza ona prawo do swobodnego przepływu usług oraz warunki akcesji Austrii do Wspólnot. Sąd administracyjny, nie mając pewności co do prawidłowej interpretacji prawa wspólnotowego, uznał za wskazane przekazać Trybunałowi dwa pytania. W pierwszym chodziło o rozstrzygnięcie, czy prawo krajowe ograniczające liczbę miejsc do cumowania, które mogą być wynajęte cudzoziemcom, może być uznane za zgodne z przepisami Traktatu dotyczącymi swobodnego świadczenia usług, w drugim zaś o kwestię, czy prawo wspólnotowe³ pozwala osobie świadczącej usługi, która ma miejsce zamieszkania (siedzibę) na terenie Austrii, na domaganie się nieegzekwowania w stosunku do niej przez sądy i organy administracyjne decyzji administracyjnej wydanej w 1990 r. której treść jest niezgodna z prawem wspólnotowym. Oba pytania są ze sobą w sposób ścisły powiązane i nie można ich rozpatrywać odrębnie: udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie miało sens tylko w razie twierdzącej odpowiedzi na pytanie pierwsze.

Pytanie pierwsze: czy sprzeczność istnieje?

Odpowiadając na pytanie pierwsze Trybunał nie miał żadnych wątpliwości. Podkreślił, że przedsiębiorca może korzystać przeciwko państwu z traktatowego prawa do swobodnego świadczenia usług, gdy odbiorcami usług przezeń świadczonych są osoby prowadzące działalność (mające miejsce zamieszkania, siedzibę) za granicą. Elementem transgranicznym – powodującym, że sprawa należy do *ratione materiae* prawa wspólnotowego – jest właśnie fakt, że usługa jest zaadresowana do kogoś, kto nie mieszka na terenie Austrii. Zasada swobodnego świadczenia usług zawiera w sobie prawo odbiorcy usługi udania się do innego państwa w celu jej odbioru w państwie świadczącym bez przeszkód i utrudnień. Limit miejsc do cumowania, które mogą być wynajęte osobom „zagranicznym”, narusza zasadę swobodnego przepływu usług, zgodnie z którą zabroniona jest wszelka dyskryminacja świadczących usługi, nawet pośrednia.

Pytanie drugie: w poszukiwaniu granic zasady pierwszeństwa

Z punktu widzenia zasady pierwszeństwa fundamentalne znaczenie miała odpowiedź na pytanie drugie. Trybunał uznał, że drugie pytanie sprowadza się do tego, czy pochodzący sprzed 1996 r.⁴ zakaz krajowy uznany za sprzeczny ze wspólnotową zasadą swobody świadczenia usług⁵, znajdujący się jednak nie w akcie krajowym o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale w konkretnej i indywidualnej decyzji administracyjnej, musi być pominięty (*must be disregarded* – ust. 21) przy ocenie legalności (zgodności z prawem) grzywny nałożonej w wyniku niezastosowania się do takiego zakazu już po dacie akcesji państwa członkowskiego. Wątpliwości sądu krajowego wynikały ze sposobu odczytywania przezeń orzecznictwa Trybunału dotyczącego zasady pierwszeństwa. Według sądu krajowego

³ Sąd krajowy wskazał w swoim pytaniu w szczególności na art. 10 Traktatu rzymskiego.

⁴ Austria przystąpiła do Wspólnot 1 stycznia 1995 r.

⁵ Dlatego obydwa pytania były ze sobą powiązane. Warunkiem udzielenia odpowiedzi na pytanie drugie była afirmatywna odpowiedź na pierwsze – uznająca, że prawo austriackie jest sprzeczne ze wspólnotowym.

orzecznictwo to statuuje jedynie zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed przepisami krajowymi abstrakcyjnymi i generalnymi. Dla sądu tego niejasne było natomiast, czy zasada pierwszeństwa znajduje również zastosowanie do indywidualnych aktów administracyjnych sprzecznych z prawem wspólnotowym⁶.

Trybunał podkreślił, że spór dotyczy nie tyle losu zakwestionowanej decyzji, ile raczej kwestii, czy oceniając legalność grzywny nałożonej za naruszenie decyzji administracyjnej, można nie wziąć takiej decyzji pod uwagę ze względu na jej niezgodność z zasadą swobodnego świadczenia usług. Skoro przepisy Traktatu rzymskiego są bezpośrednio stosowne w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich, a prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed krajowym, to przepisy takie tworzą uprawnienia dla osób zainteresowanych, których ochrona i przestrzeganie jest obowiązkiem władz krajowych. Tym samym jakkolwiek przepis krajowy niezgodny z prawem wspólnotowym nie może być nadal stosowany. Jeżeli chodzi o art. 49 Traktatu Trybunał wskazał, że stał się on bezpośrednio stosowny z końcem okresu przejściowego i, jako taki, wyklucza stosowanie jakiegokolwiek sprzecznego z nim aktu prawa krajowego: według Trybunału z chwilą przystąpienia Austrii do Wspólnot „artykuł ten stał się bezpośrednim źródłem prawa”. Trybunał przypomniał, że zasada pierwszeństwa przechodziła ewolucję. Obowiązek przestrzegania zasady pierwszeństwa został wraz z upływem czasu rozciągnięty na wszystkie organy administracji, w tym także te zdecentralizowane⁷, a podmioty prywatne uzyskały możliwość powołania się na pierwszeństwo przepisu prawa wspólnotowego w postępowaniu, w którym drugą stroną są krajowe organa administracyjne.

W sprawie *Ciola* Trybunał wskazał, że z dotychczasowego orzecznictwa wypływa w sposób logiczny wniosek, zgodnie z którym zwrot „krajowe przepisy administracyjne” należy rozumieć jako obejmujący nie tylko normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, ale także indywidualnym i konkretnym. W kluczowym ust. 33 wyroku czytamy: „nie ma powodu, dla którego ochrona prawna, jaka płynie dla jednostek z bezpośredniego skutku przepisów prawa wspólnotowego i której zapewnienie należy do obowiązków sądów krajowych, miałaby zostać tym jednostkom odmówiona w sprawach, w których spór dotyczy legalności aktu prawnego natury administracyjnej. *Istnienie takiej ochrony nie może zależeć od charakteru prawnego przepisu krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym*” (podkreślenie T. T. K.).

Znaczenie wyroku w sprawie *Ciola*

Waga wyroku w sprawie *Ciola* polega na sprecyzowaniu zasięgu pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Zarówno Adwokat Generalny Mischo jak i Trybunał podkreślili, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed *jakimkolwiek* (any)⁸ przepisem krajowego porządku

⁶ W opinii rządu austriackiego, który zgłosił interwencję w postępowaniu przed Trybunałem, nie ma powodu dla automatycznego zastosowania, bez żadnych ograniczeń, orzecznictwa Trybunału w przedmiocie pierwszeństwa prawa wspólnotowego do indywidualnych aktów administracyjnych. Rząd austriacki wskazał, że wniosek taki jest uzasadniony wypracowaną w orzecznictwie Trybunału zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich. Uznanie, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed podlegającymi wykonaniu decyzjami administracyjnymi, byłoby równoznaczne z zakwestionowaniem zasad pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz legalnie nabytych praw.

⁷ Por. w tym względzie sprawę 103/88, *Fratelli Costanzo versus Commune di Milano*, [1989] ECR 1839, cytowaną przez Trybunał w sprawie *Ciola*.

⁸ W swojej opinii Adwokat Generalny podkreślił słowo „*toute*”.

wewnętrzny. Zasada pierwszeństwa oznacza, iż w przypadku stwierdzenia sprzeczności pomiędzy prawem krajowym a bezpośrednio skutecznym przepisem prawa wspólnotowego obowiązkiem sądu krajowego jest odmowa zastosowania tego pierwszego. Dotyczy to także decyzji administracyjnych. W sprawie *Ciola* sąd austriacki występujący do Trybunału zgadzał się z doktryną *Simmenthal*, wskazując, że gotów jest dać pierwszeństwo prawu wspólnotowemu we wszystkich sytuacjach, w których konflikt dotyczy prawa krajowego o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Wydaje się więc, że problemy interpretacyjne sądu krajowego wynikały z przyjęcia przezeń zawężającej interpretacji sformułowania „jakiegokolwiek prawo krajowe”. Trybunał natomiast opowiedział się za jego szerokim rozumieniem, wskazując, że sformułowanie „jakiegokolwiek przepis prawa krajowego (*any provision of national law*) musi obejmować swym zasięgiem także przepisy prawa administracyjnego. Jeżeli treść decyzji nie daje się pogodzić z prawem wspólnotowym, to nie może być ona egzekwowana w stosunku do jej adresatów. W sprawie pana Cioli oznaczało to, że zakaz wynajmu więcej niż 60 miejsc postojowych w porcie osobom nie mającym miejsca zamieszkania (siedziby) na terenie Austrii nie może być podstawą ukarania adresata grzywną w razie niezastosowania się do takiego zakazu. Warunkiem powołania się przez pana Ciolę na zasadę pierwszeństwa było wykazanie, że art. 49 jest bezpośrednio skuteczny, znajduje zastosowanie w sprawie (ze względu na element transgraniczny, łączący stan faktyczny sprawy z prawem wspólnotowym), a przepis prawa krajowego (administracyjny, cywilny, konstytucyjny) nie da się z nim pogodzić. Jeżeli tak jest, to ustaje stosowanie każdego przepisu prawa krajowego. Bez znaczenia jest charakter przepisu prawa: zasadę pierwszeństwa wynikającą z art. 49 Traktatu stosuje się do przepisu zawartego w akcie ustawodawczym (to wiedzieliśmy już na podstawie *Simmenthal*), jak również do decyzji administracyjnych (na tym polega nowość sprawy *Ciola*). W zakresie pojęcia „krajowe przepisy administracyjne” musimy uwzględnić nie tylko normy ogólne i abstrakcyjne, ale także indywidualne i konkretne zawarte w decyzjach administracyjnych.

W ten sposób połączenie bezpośredniego skutku artykułu 49 Traktatu z zasadą pierwszeństwa zobowiązuje sędziego krajowego i każdy organ administracji do niestosowania zakazów wynikających z prawa krajowego znajdujących się w decyzjach administracyjnych niezgodnych ze wskazanym artykułem. Prawo wspólnotowe daje więc osobie (firmie) świadczącej usługi uprawnienie do domagania się, aby decyzja administracyjna zawierająca zakaz sprzeczny z prawem wspólnotowym nie była stosowana w postępowaniu, w którym dana osoba (firma) jest stroną.