

Tomasz Tadeusz Koncewicz

Zarzut inadimpleti non est adimplendum w prawie wspólnotowym

Palestra 50/7-8(571-572), 181-184

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

ZARZUT *INADIMPLENTI NON EST ADIMPLENDUM* W PRAWIE WSPÓLNOTOWYM

Art. 220 Traktatu: pojemna formuła

Art. 220 Traktatu rzymskiego powierza Trybunałowi Sprawiedliwości zadanie zapewnienia przestrzegania prawa w procesie interpretacji i stosowania Traktatu. O tym zapisie słusznie mówi się, że zawiera „pojemną formułę”¹. Z użytym przymiotnikiem trzeba się zgodzić, gdy weźmiemy pod uwagę, że przyjęty przez Trybunał sposób interpretacji art. 220 nie ograniczał się jedynie do kwestii *stricte* jurysdykcyjnych, co na pierwszy rzut mogłoby sugerować usytuowanie tego artykułu w rozdziale Traktatu dotyczącym Trybunału Sprawiedliwości. W rzeczywistości interpretacja art. 220 zmierzała do podkreślenia specyfiki prawa wspólnotowego jako wspólnoty opartej o rządy prawa (*rule of law*) oraz do odkrycia fundamentalnych zasad konstrukcyjnych tej wspólnoty. O ile owo odkrywanie treści art. 220 Traktatu przypomina niekończącą się podróż jurysdykcyjną, w czasie której Trybunał dokonywał i dokonuje zaskakujących zwrotów, często zmieniając rozkład akcentów, to poniżej chciałbym zwrócić uwagę na jeden z kluczowych elementów wydobytych z art. 220 Traktatu, który stanowi wyróżnik prawa wspólnotowego.

Specyfika prawa wspólnotowego: perspektywa Trybunału Sprawiedliwości

Istnienie art. 220 Traktatu pozwoliło Trybunałowi na jednoznaczne wykluczenie z prawa wspólnotowego zarzutu *inadimplenti non est adimplendum*, który najogólniej mówiąc pozwala jednej stronie umowy wstrzymać się ze swoim świadczeniem, z powołaniem się na nieświadczenie/niewypełnienie swojego zobowiązania przez drugą stronę(y)². Rozumowa-

¹ „Pregnant formula”, tak L. N. Brown, T. Kennedy, *The Court of Justice of the European Communities*, (Sweet and Maxwell, 2001), s. 5.

² Zob. też jeżeli chodzi o perspektywę prawa międzynarodowego M. Frankowska, *Prawo Traktatów*, (Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 1997), s. 160–161.

nie w tym zakresie Trybunału mówi wiele zarówno o sposobie, w jaki Trybunał postrzega swoją jurysdykcję, ale także podkreśla odrębność prawa wspólnotowego. Zderzenie było więc nieuchronne pomiędzy koncepcją nowości prawa wspólnotowego a klasycznymi poglądami prawno-międzynarodowymi państw. Nie dziwi więc, że nastąpiło w jednej z wcześniejszych spraw³. W odpowiedzi na argumentację państw członkowskich, że nieprzestrzeganie prawa wspólnotowego przez pewne państwa, zwalnia z obowiązku jego przestrzegania także pozostałe państwa, Trybunał niedwuznacznie wskazał, że w prawie wspólnotowym państwa członkowskie nie mogą w ten sposób uzasadniać swojego niestosowania się do prawa wspólnotowego. Filozofię oraz aksjologię Trybunału streszcza doskonale następujące *dictum*: „(...) Traktat nie ogranicza się do tworzenia wzajemnych zobowiązań pomiędzy różnymi osobami fizycznymi i prawnymi, do których znajduje zastosowanie, ale ustanawia nowy porządek prawny, który reguluje kompetencje, uprawnienia i zobowiązania tych osób, jak również konieczne procedury (...) w celu penalizowania każdego naruszenia Traktatu (...) Traktat opiera się na podstawowym założeniu, że państwa członkowskie nie biorą sprawiedliwości w swoje własne ręce. Dlatego fakt, że Rada (Unii Europejskiej – dop. T. T. K.) nie wykonała swoich zobowiązań nie może zwolnić pozwanych od wykonywania tych, które zostały nań nałożone”⁴ (podkr. T. T. K.).

Dochodząc swoich pretensji państwa muszą więc korzystać z mechanizmów i instrumentów przewidzianych Traktatem⁵. Widać w tym miejscu dalekosiężne skutki *dictum* Trybunału o nowym porządku prawnym ze sprawy *Van Gend en Loos*⁶: nie tylko jest on źródłem praw, które następnie są realizowane przed sądami krajowymi, ale także w sposób autonomiczny reguluje zasady i procedury tworzenia prawa oraz sankcje w przypadku nieprzestrzegania norm prawnych wchodzących w skład takiego nowego porządku prawnego. Każde naruszenie prawa musi spotkać się z sankcją przewidzianą przez Traktat.

Art. 220 Traktatu i zasada wzajemności

Zdecydowane powtórzenie niedopuszczalności powołania się na zarzut wzajemności w prawie wspólnotowym odnajdujemy po raz kolejny w sprawie *Defrenne*⁷. Tym razem Trybunał nie tylko podkreśla jego nieobowiązywanie w prawie wspólnotowym, ale dodatkowo interpretacja art. 141⁸ Traktatu spaja odwołaniem do art. 220. Jednym z argumentów podniesionych przed Trybunałem przeciwko bezpośredniemu skutkowi art. 141 Traktatu była konieczność uchwalenia dalszych aktów prawnych implementujących zasadę niedyskryminacji wyrażoną w sposób bardzo ogólny w art. 141. Zgodnie z tym poglądem zobowiązanie

³ Sprawa 90–91/63, *Commission v. Luxembourg and Belgium* (1970) ECR 25.

⁴ S. 631.

⁵ Próba powrotu przez państwa do argumentacji opartej na zarzucie wzajemności została ostatnio odrzucona przez Trybunał po raz kolejny w sprawie C – 5/94 R v. *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland) Ltd* (1996) ECR I – 2553.

⁶ Sprawa 26/62, (1963) ECR 1.

⁷ Sprawa 43/75 *Gabrielle Defrenne v. SABENA* (1976) ECR 455.

⁸ Wówczas był to art. 119 Traktatu. Artykuł ten dotyczy zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w zakresie wynagradzania.

państw członkowskich zawarte w art. 141 miało charakter niekompletny, tak długo jak nie uchwalono aktów prawnych implementujących. Trybunał nie podzielił tego stanowiska, uznając, że taka interpretacja byłaby niezgodna z art. 220 Traktatu. Zdaniem Trybunału artykuł ten nie pozwala państwom członkowskim na przyjęcie, że niezastosowanie się do obowiązku uchwalenia aktów prawnych w celu implementacji art. 141 Traktatu mogłoby prowadzić do ograniczenia skutku, z jakiego korzysta ten artykuł. Efektywność przepisu prawa nie może być uzależniona od nierespektowania przez niektóre państwa swoich obowiązków w zakresie implementacji. W opinii Trybunału przyjęcie dopuszczalności takiego ograniczenia skuteczności przepisu Traktatu prowadziłoby w rzeczywistości do elewacji faktu naruszenia prawa (obowiązku) do statusu dyrektywy interpretacyjnej. Trybunał wprost cytuje art. 220: „(...) efektywność art. 119 (obecnie art. 141 – dopisek T. T. K.) nie może być kwestionowana przez fakt, że niektóre państwa członkowskie nie wypełniły swojego obowiązku traktatowego, i że (...) instytucje nie podjęły wystarczająco energicznych działań przeciwko takiemu zaniechaniu (ze strony państw członkowskich – dop. T. T. K.). Przyjęcie innego stanowiska stanowiłoby podniesienie faktu naruszenia prawa do statusu reguły interpretacyjnej, co pozostawałoby w sprzeczności z zadaniem powierzonym Trybunałowi w art. 164 Traktatu”⁹ (podkr. T. T. K.).

Z przytoczonego ustępu wynika więc jasno, że niezastosowanie się przez państwa do swoich zobowiązań pozostaje bez znaczenia dla ustalania zasięgu obowiązywania poszczególnych artykułów Traktatu. Art. 220 Traktatu wymaga, aby w procesie interpretacji prawa wspólnotowego nie było miejsca dla prawno-międzynarodowego zarzutu *inadimplenti non est adimplendum*. Nieuczynienie zadość przez państwa członkowskie swoim traktatowym obowiązkom jest okolicznością obojętną zarówno dla samego przepisu jak i dla jego interpretacji.

Przytoczony wyżej ustęp należy odczytywać w świetle wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*: akceptacja argumentacji przedstawionej przez państwa członkowskie byłaby jednoznaczna z osłabieniem zasady bezpośredniego skutku i jej uzależnieniem od dobrej woli państw członkowskich. Art. 220 Traktatu obligujący Trybunał do zapewnienia przestrzegania prawa, jednocześnie wskazuje kierunek interpretacji bezpośredniego skutku: musi korzystać z własnej dynamiki podyktowanej dążeniem do *effet utile* prawa wspólnotowego. Prawo nie byłoby respektowane, gdyby skuteczność przepisu została uzależniona od jego stosowania przez wszystkie państwa członkowskie. W ten sposób art. 220 Traktatu jest kluczowym przepisem, który podkreśla specyfikę prawa wspólnotowego wobec międzynarodowego¹⁰.

Odrzucenie zarzutu wzajemności jako dopuszczalnej okoliczności ekskulpacyjnej państwa wobec pełnego stosowania i respektowania prawa wspólnotowego podkreśla autonomię instrumentów i metod ochrony prawnej istniejących w Traktacie. Wspólnotowy porzą-

⁹ Odwołanie do art. 164 Traktatu oznacza dzisiaj art. 220 (po zmianach numeracji wprowadzonych Traktatem z Amsterdamu).

¹⁰ Specyfika ta staje się oczywista gdy art. 220 Traktatu odczytamy w świetle orzecznictwa Trybunału dokonującego konstytucjonalizacji prawa wspólnotowego, które oznacza odejście przez wspólnotowy system ochrony prawnej od modelu znanego prawu międzynarodowemu.

dek prawny ma w tym sensie charakter samowystarczający, ponieważ samodzielnie i w sposób wiążący reguluje nie tylko kwestię odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego, ale także mechanizmy postępowania w przypadku stwierdzenia takiego naruszenia. Państwa nie mogą sprawiedliwości brać we własne ręce, tworząc w ten sposób swoistą „spirale nieprzestrzegania prawa”. Raczej, muszą zaufać przyjętym przez siebie dobrowolnie procedurom, środkom ochrony prawnej oraz Trybunałowi – niezależnej instytucji powołanej do zapewnienia przestrzegania prawa wspólnotowego. Art. 220 Traktatu zawiera jasne wskazanie, że zawsze na pierwszym miejscu musi znajdować się „prawo”, które wyznacza sposób postępowania nie tylko obywateli, instytucji, ale także państw. To właśnie też należy mieć na myśli odczytując konstytucyjny wyrok *Van Gend en Loos* i zawartą tam kwalifikację wspólnotowego porządku prawnego jako „nowego”¹¹.

¹¹ Zob. też 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. 29.