

Tomasz Tadeusz Koncewicz

W poszukiwaniu początku kreatywnej jurysprudencji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich : kilka retrospektywnych refleksji

Palestra 51/3-4(579-580), 197-199

2006

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

W POSZUKIWANIU POCZĄTKU KREATYWNEJ JURYSPRUDENCJI TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH. KILKA RETROSPEKTYWNYCH REFLEKSJI

Sprawa *Germany v Commission*. Precedens dla sędziowskiej kreatywności?

Orzecznictwo każdego sądu najwyższego zawiera orzeczenia, które wybijają się na czoło i przykuwają uwagę, wyznaczając kierunek jurysprudencji w danej dziedzinie. W przypadku Trybunału Sprawiedliwości naszą uwagę zaprzętają najczęściej powszechnie znane orzeczenia, które stanowią kamienie milowe procesu integracji i ewolucji jurysdykcji Trybunału, jak przykładowo *Van Gend en Loos*, *Costa v Enel*, *Les Verts*, *Francovich*, czy *Brasserie du Pêcheur*. W ten sposób jednak ryzykujemy zapomnienie o tych orzeczeniach, które w sposób mniej spektakularny, lecz nie mniej ważny, torowały drogę i przygotowywały grunt dla rozstrzygnięć fundamentalnych. Poniżej chciałbym więc przypomnieć jedno rozstrzygnięcie, które pozostaje (niesłusznie, co postaram się wykazać poniżej) w cieniu. To właśnie od niego wywodziśmy źródło kreatywnej (perspektywa zwolenników Trybunału) lub stanowiącej wyraz sędziowskiego aktywizmu (perspektywa jego przeciwników) jurysprudencji. Chodzi o wyrok w sprawie *Germany v Commission*¹, w którym Trybunał po raz pierwszy tak jednoznacznie przyznał, że mogą doń trafić sprawy, których rozstrzygnięcie nie będzie leżało w granicach jego kompetencji, a odmowa wydania orzeczenia z powołaniem się na wyczerpujący charakter regulacji jurysdykcyjnej nie zawsze będzie stanowić satysfakcjonującą odpowiedź.

Sprawa ta dotyczyła sporu co do przyznania wsparcia finansowego (grantu) z Funduszu Społecznego. Komisja Europejska wyraziła zgodę na finansowanie określonych projektów przedstawionych przez wnioskodawców i przyznała zaliczkę na ich pokrycie. Odmówiła jednak zapłaty pozostałej kwoty, ponieważ odpowiednie wnioski o zapłatę nie zostały złożone w przewidzianym ku temu terminie. Skarżący wystąpili do Trybunału o wydanie

¹ Sprawa 44/81, (1982) ECR 1855.

postanowienia stwierdzającego po stronie Komisji obowiązek zapłaty różnicy pomiędzy zaliczką uiszczoną a kwotą należną. Wskazali, że tylko w ten sposób mogą zapewnić sobie skuteczną ochronę prawną, która ich zdaniem przysługuje im w oparciu o art. 220 Traktatu. Trybunał potwierdził, że w Traktatach brak jest przepisu, który upoważniałby osobę, wobec której instytucja zobowiązała się do określonego świadczenia finansowego, do wystąpienia przeciw tej instytucji z żądaniem o zapłatę. Uznał jednak, że pozycja takiej osoby może być w sposób skuteczny chroniona za pomocą skargi o unieważnienie (art. 230 Traktatu) kierowanej przeciwko aktowi prawnemu, na podstawie którego instytucja odmówiła wypłaty kwoty, ewentualnie za pomocą skargi o zaniechanie (art. 232 Traktatu), w razie gdyby instytucja nie zajęła stanowiska w przedmiocie zgłoszonego żądania zapłaty. Dlatego, zdaniem Trybunału, rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy było niedopuszczalne.

Dlaczego warto czytać *obiter dicta* w wyrokach Trybunału Sprawiedliwości?

Prawdziwe jednak znaczenie tego rozstrzygnięcia znajduje się nie w jego *ratio decidendi*, ale w poprzedzających je rozważaniach o charakterze *obiter dicta*. Trzeba przyznać, że Trybunał, w sposób charakterystyczny dla siebie, ukrył je starannie, tak aby móc konsekwencje jurysdykcyjne stopniowo odkrywać w kolejnych sprawach. Niekorzystny dla skarżącego wniosek Trybunał poprzedził bowiem sformułowaniem: „(...) o ile Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej nie zawiera przepisu regulującego skargę wniesioną przez skarżących, nie może być to uznane za lukę w prawie, którą należy wypełnić w celu zapewnienia, że osoby zainteresowane korzystają ze skutecznej ochrony przysługujących im praw (...)”². Mimo iż przytoczony ustęp jest sformułowany w sposób negatywny (Traktat *nie* zawiera przepisu regulującego ten typ skargi)³ oraz że brak stosownej regulacji nie może zostać uznany za lukę w prawie⁴, należy jednak dostrzec potencjalne konsekwencje tego właśnie ustępu. Otworzył on bowiem możliwość ewolucji orzecznictwa jurysdykcyjnego, skoro Trybunał po raz pierwszy dopuścił możliwość wystąpienia luk(i) we wspólnotowym systemie ochrony prawnej.

Stwierdzenie braku przepisu regulującego skargę, z którą wystąpili skarżący, nie jest jednak jednoznaczne z uznaniem, że skarżący są pozbawieni ochrony prawnej. To spostrzeżenie jest niezwykle istotne. Można je bowiem odczytać jako wyrażające ogólniejszą zasadę, a mianowicie, że sam brak regulacji (przepisu) nie będzie oznaczał dla Trybunału, że mamy do czynienia z luką. Lektura przywołanego powyżej ust. 7 wyroku oznacza, że z luką mielibyśmy do czynienia dopiero, gdyby brak taki pociągał za sobą niemożność dochodzenia przez stronę skutecznej ochrony prawnej. Tylko wówczas sytuacja braku regulacji byłaby luką, którą Trybunał byłby gotów wypełnić. Aby jednak to nastąpiło, nie wystarczy proste wykazanie, że określonego przepisu brak. Konieczne jest istnienie jeszcze innych dodatkowych okoliczności, które uzasadniałyby interwencję Trybunału.

² Ust. 7 wyroku.

³ Ang. „(...) The Treaty makes no provision for an action of the type brought by the applicants (...)”, fr. „(...) le Traité CEE ne prévoit pas un recours de genre de celui introduit par les requérants (...)” – (podkr. T. T. K.).

⁴ Ang. „(...) this can not be regarded as a lacuna (...)”, fr. „ (...) on ne saurait y voir une lacune (...)” – (podkr. T. T. K.).

Wnioski: o zaletach patrzenia wstecz orzecznictwa

Prawdziwa waga rozstrzygnięcia w sprawie *Germany v Commission* z perspektywy jurysdykcyjnej polega więc przede wszystkim na potwierdzeniu przez Trybunał, że w utworzonym przez Traktat systemie ochrony prawnej mogą występować luki, oraz że ich wypełnienie będzie należało do Trybunału w celu zapewnienia efektywnej ochrony prawnej wszystkim, którzy znajdują się w zakresie obowiązywania prawa wspólnotowego. Ust. 7 wyroku ma znaczenie nie do przeceniania: zawiera fundamentalne przesłanie, w pierwszym rzędzie skierowane przez Trybunał do samego siebie. Przesłanie to nie ma charakteru zobowiązania starannego działania, ale zobowiązania rezultatu, skoro cel zostaje jasno wskazany: zapewnienie skutecznej ochrony prawnej dla wszystkich, którzy są beneficjentami prawa wspólnotowego. Ten cel zostaje skonfrontowany (aczkolwiek jeszcze bez praktycznych konsekwencji w konkretnej sprawie) z możliwością wystąpienia luki w traktatowym systemie i wówczas może dyktować konieczność, a nie tylko dopuszczalność, wypełnienia luki⁵.

Trybunał uznaje wprawdzie, że w tej sprawie nie mamy do czynienia z luką (skarżący mogli korzystać z innych istniejących w Traktacie środków ochrony prawnej), dopuszcza jednak, że skuteczna ochrona prawna może stanowić kryterium dla oceny, czy mamy do czynienia z luką, i w tym sensie determinować kierunek oraz sposób interpretacji przepisów jurysdykcyjnych Traktatu. Komentowany wyrok nie zawiera jeszcze jakichkolwiek wskazówek pozwalających stwierdzić, jak Trybunał postąpiłby, gdyby lukę taką faktycznie znalazł, oraz jakie argumenty prawne i interesy zasługujące na ochronę będą uznane za wystarczające dla podjęcia próby wypełnienia luki. Przede wszystkim jednak tekst wyroku nie pozwala na pewne wskazanie, na jakiej podstawie prawnej oparłby owo wypełnienie luki poprzez udzielenie skarżącym ochrony prawnej, której w przeciwnym razie byliby pozbawieni. Wyjaśnienie tych wątpliwości miało nastąpić dopiero w kolejnych sprawach.

Nie może to jednak zmieniać konkluzji, że w rzeczywistości to właśnie rozstrzygnięcie stanowi preludeum procesu, który miał nastąpić: wypełniania drogą interpretacji luk we wspólnotowym systemie ochrony prawnej. Ta sprawa stanowi wstęp m.in. do „orzecznictwa parlamentarnego”, w którym, uznając legitymację czynną i bierną Parlamentu Europejskiego w zakresie skargi o unieważnienie, mimo zupełnego milczenia w tym zakresie art. 230 Traktatu, w sposób najpełniejszy Trybunał wyciągnął praktyczne konsekwencje uwagi zgłoszonej *obiter dictum* właśnie w sprawie *Germany v Commission*.

Dlatego czytając konstytucyjne wyroki w sprawach *Les Verts* i *Chernobyl* i *Francoovich* (odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za naruszenia prawa wspólnotowego), warto pamiętać o tej mniej znanej sprawie. Każde z tych rozstrzygnięć nawiązuje do spostrzeżenia Trybunału o możliwych lukach we wspólnotowym systemie ochrony prawnej po raz pierwszy sformułowanego w sprawie *Germany v Commission*. Bez niego każda analiza spraw późniejszych i przełomowych będzie niekompletna, bez względu na własny i zasłużony blask, z jakim to późniejsze orzecznictwo świeci. Jest tak, gdyż bez wyroku w sprawie *Germany v Commission* ich „orzeczniczy blask” byłby znacznie słabszy, a nie należy wykluczać, że w ogóle by go nie było.

⁵ Trybunał nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości: „(...) a lacuna which *must* be filled (...)”, (podkr. T. T. K.).