

Tomasz T. Koncewicz

Van Gend en Loos i 50 lat integracji przez prawo (cz. 2)

Palestra 58/7-8(667-668), 232-237

2013

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

VAN GEND EN LOOS I 50 LAT INTEGRACJI PRZEZ PRAWO (cz. 2)¹

WYROK VAN GEND EN LOOS I IDEA EUROPY

Choć samo upodmiotowienie jednostki w prawie międzynarodowym nie jest koncepcją nową², to jednak dopiero w prawie unijnym jednostka rzeczywiście wychodzi z cienia władzy i staje się dla niej partnerem³. Teza o „życiu w epoce praw podmiotowych”⁴ doskonale ujmuje najważniejszy element prawa unijnego: upoważniony, przezorny i czujny podmiot, który chce walczyć o swój status. Znaczenie „filozofii *Van Gend en Loos*” polega na tym, że bezpośredni skutek Traktatu jako „karty konstytucyjnej” zawierającej prawa podmiotowe z połączonym postulatem ich następczego egzekwowania stawia jednostkę w centrum systemu jako jego główny punkt odniesienia⁵. Wyeksponowanie jednostki stanowi cechę wyróżniającą prawo unijne na długo przed formalnym wprowadzeniem instytucji obywatelstwa, skoro orzecznictwo konsekwentnie podkreślało, że jednostka, która egzekwuje swoje prawa podmiotowe, jest uczestnikiem nowego porządku prawnego⁶. Jednostka-uczestnik co do zasady występuje wobec państwa jako

¹ Część 1 tekstu została opublikowana w „Palestrze” 2013, nr 5–6.

² W. P. Gormley, *The Procedural Status of The Individual Before International and Supranational Tribunals*, The Hague 1966. W literaturze polskiej B. Mielnik, *Kształtowanie się pozapaństwowej podmiotowości w prawie międzynarodowym*, Wrocław 2008, s. 13 i n.

³ Termin „jednostka” jest rozumiany w sposób szczególny. Nie oznacza, jak mogłaby sugerować literalna interpretacja, tylko osoby fizycznej. Podstawowym kryterium wyróżnienia jednostki w prawie unijnym jest zdolność do korzystania z praw podmiotowych i środków ochrony prawnej, niezależnie od kwestii, czy w danym konkretnym przypadku chodzi o osobę fizyczną, czy prawną. Kwestia klasyfikacji ma przynajmniej w tym przypadku znaczenie drugorzędne. Zob. A. G. Toth, *Legal Protection of Individuals in the European Communities. Vol. I. The Individual and Community Law*, Amsterdam–New York–Oxford 1978, s. 99.

⁴ L. Henkin, *The Age of Rights*, New York 1990 i N. Bobbio, *The Age of Rights*, London 1996.

⁵ Zob. A. G. Toth, *Legal Protection*, s. 98–114 oraz C. Harlow, *Access to Justice as a Human Right: The European Convention and the European Union*, (w:) S. Alston (red.), *The EU and Human Rights*, Oxford 1999, s. 191.

⁶ *Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union*, Luxembourg 1995, s. 4.

podmiot uprawniony. Polega na swojej własnej aktywności i zdolności oceny, a nie jest już uzależniona od dobrej woli podmiotów trzecich, które mogą, ale wcale nie muszą działać w jej imieniu. Takie ujęcie zmusza do zasadniczego przewartościowania tradycyjnego sposobu, w jaki moglibyśmy analizować prawo unijne według prawnomiędzynarodowego paradygmatu⁷. Jednostka przestaje być obserwatorem i przechodzi w kierunku jednostki-uczestnika. Jednostka staje się beneficjentem refleksyjnego działania prawa unijnego. *Van Gend* bazuje na autonomii jednostki. Autonomia oznacza prawa podmiotowe, których ograniczenie może nastąpić tylko w imię dobra wspólnego i tylko gdy istnieją racjonalne powody dla takiego ograniczenia, a których kontrola należy do sądu. To proceduralne oddziaływanie *Van Gend* jest nie mniej istotne niż samo upodmiotowienie.

„CZUJNA” JEDNOSTKA

Uznanie statusu jednostki i konsekwentna interpretacja Traktatu jako źródła praw podmiotowych nie rozstrzygają jeszcze, na podstawie jakiego mechanizmu ten status i prawa mają być egzekwowane. Dlatego drugim istotnym elementem „filozofii *Van Gend en Loos*” jest zrelacjonowanie statusu jednostki jako podmiotu uprawnionego do systemu prawa. Trybunał nie tylko bowiem daje podmiotom prywatnym narzędzie w postaci bezpośredniego skutku, ale dodatkowo uzupełnia system ochrony prawnej przewidziany w Traktacie. Łacińska maksyma *iura vigilantibus scripta sunt* doskonale oddaje sens prawa unijnego: jest ono stosowane i interpretowane przez sądy krajowe, ale na wniosek jednostek uprawnionych mocą prawa unijnego⁸. Odwołanie się do „czujnych jednostek”, których aktywność uzupełnia nadzorcze kompetencje Komisji⁹, spowodowało wciągnięcie jednostek do procesu integracyjnego nie tylko jako uczestnika, ale także jako podmiot współkształtujący nowy wymiar prawa ponadnarodowego. To ich aktywność stanowi nowy i dodatkowy element w systemie ochrony przestrzegania prawa unijnego. Uzupełnia kompetencje powierzone w tym zakresie Komisji i państwom członkowskim odpowiednio na podstawie art. 258 (Komisja *v.* państwo) i 259 Traktatu (państwo *v.* państwo). Artykuły 258–259 i art. 267 Traktatu (procedura prejudycjalna) ustanawiają dwie wzajemnie się uzupełniające procedury, które łączą cel zapewnienia rzeczywistej kontroli przestrzegania bezpośrednio skutecznych praw podmiotowych. Orzeczenie prejudycjalne Trybunału i orzeczenie merytoryczne sądu krajowego spajają system ochrony prawnej, przewidując różne funkcje dla Trybunału

⁷ Zob. znamienne zatytułowany tekst byłego Prezesa Trybunału Sprawiedliwości R. Lecourta, *Quel eut été les droits des Communautés Sans les arrêts de 1963 et 1964?*, (w:) *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Paris 1991, s. 349 i n. Z kolei J. H. H. Weiler argumentuje, że rozstrzygnięcie sprawy *Van Gend* byłoby identyczne, gdyby Trybunał korzystał z klasycznych argumentów i dyrektyw interpretacyjnych dostępnych w prawie międzynarodowym. Tak w: *Rewriting Van Gend & Loos: Towards a Normative Theory of ECJ Hermeneutics*, (w:) O. Wiklund (red.), *Judicial Discretion in European Perspective*, Stockholm 2003, s. 150 i n.

⁸ Należy podkreślić, że rola jednostek w prawie unijnym wykracza daleko poza samą perspektywę egzekwowania praw za pośrednictwem sądów krajowych. Jednostki poprzez swoich przedstawicieli uczestniczą także w Parlamencie Europejskim w procesie decyzyjnym na poziomie unijnym, co było (warto o tym pamiętać!) jednym z argumentów w *Van Gend en Loos* przemawiających w opinii Trybunału za bezpośrednim skutkiem prawa europejskiego.

⁹ Sprawa 26/62, *Van Gend en Loos*, [1963] ECR I.

i dla sądu krajowego. Włączenie sądów krajowych w proces stosowania i interpretacji Traktatu doprowadziło do powstania zdecentralizowanego systemu ochrony prawnej na poziomie krajowym, który jest spięty szczególnym dialogiem między uprawnioną jednostką i sądem krajowym¹⁰. Jednostka staje się nowym, potężnym audytorium, do którego przemawia sąd i na którego świadomość prawną liczy. Adresat wyroku zainteresowany jego oddziaływaniem zrobi bowiem wszystko we własnym subiektywnym interesie, aby wyrokowi zapewnić faktyczne egzekwowanie¹¹. W konsekwencji jednostka znajduje się w nowej dla siebie sytuacji, ponieważ nie tylko jest na równym poziomie z państwem, ale ma także szansę na zwycięstwo.

VAN GEND EN LOOS JAKO UPRAWOMOCNIENIE SĄDU KRAJOWEGO

Dzięki *Van Gend* europejski system kontroli prawnej, na szczycie którego stoi Trybunał Sprawiedliwości, ma charakter dualistyczny. Z jednej strony charakter „publiczny” (rola instytucji i państw), a z drugiej „prywatny” (aktywna rola podmiotów prywatnych) o charakterze komplementarnym¹². Bez elementu „prywatnego” uznanie Traktatu za źródło praw podmiotowych pozostałoby jedynie deklaracją. Za prawami muszą bowiem iść procedury dla zapewnienia ich skuteczności¹³ i przekonanie, że „ja jako podmiot uprawniony” jestem uzależniony także na etapie egzekucji wyłącznie od swoich aktów staranności. W tym celu „filozofia *Van Gend en Loos*” oznacza włączenie sądów krajowych w proces stosowania, interpretacji i (re)konstrukcji „nowego porządku prawnego”. Tak rozumiana „filozofia *Van Gend en Loos*” ma znaczenie fundamentalne i definiujące dla aksjologii prawa europejskiego, ponieważ łączy jednostkę z prawem i sądem, podkreślając, że tylko od zaradności jednostki zależy wykorzystanie potencjału ukrytego w bazowym założeniu o jednostce uczestniczącej. W konsekwencji partycypacja nie tylko sprzyja ekspansji sfery indywidualnej, ale także promuje wymiar systemowy prawa unijnego, ponieważ w jednostce widzi rzeczywistego strażnika integralności i przestrzegania prawa unijnego. Poprzestanie na uznaniu, że przepisy prawa unijnego są zaadresowane jedynie do państw, zawęziłoby znacznie pole manewru podmiotów funkcjonujących na rynku, ponieważ byłyby one zmuszone składać skargę do Komisji, a następnie być zdane na dobrą wolę Komisji i wynik jej postępowania administracyjnego. Nawet jednak w przypadku przekazania sprawy Trybunałowi jego wyrok skazujący wywierałby jedynie skutek deklaratoryjny. W ten sposób potencjalna energia zawarta w „filozofii *Van Gend*” nie zostałaby nigdy uwolniona, skoro „aspekt uprawnienia” pozostałby je-

¹⁰ Na ten aspekt systemowego wkładu *Van Gend en Loos* zwracał uwagę sędzia Trybunału Profesor K. Lenaerts w swojej interwencji w trakcie rocznicowej konferencji zorganizowanej przez Trybunał Sprawiedliwości 13 maja 2013 r. z okazji 50-lecia wydania wyroku *Van Gend*.

¹¹ J. H. H. Weiler, *The Transformation of Europe*, (1991) 100 „Yale Law Journal” 2403, s. 2420–2421.

¹² P. Craig dokonał rozróżnienia na „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.

¹³ Zob. R. Lecourt, *Quel eut été le droit des Communautés sans les arrêts de 1963 et 1964?*, (w:) *L'Europe et le droit – Mélanges en hommage à Jean Boulois*, Paris 1991.

dynie w sferze hasła. Po raz kolejny górę brałby paradygmat „jednostki w cieniu administracji”. W tym właśnie momencie mamy do czynienia z jakościową zmianą, która redefiniuje klasyczne kanony myślenia o relacji pomiędzy sferą publiczno- a prywatnoprawną. W postępowaniu przed niezależnym i bezstronnym sądem strony korzystają z równości proceduralnej: państwo (wspólnota) musi przed sądem uargumentować zasadność ingerencji w sferę indywidualną. Przed sądem podmioty słabe politycznie są wysłuchane, a potężne państwo musi wytłumaczyć się ze swojego postępowania¹⁴. Partycypacja i autonomia wzmacniają element demokratyczny Unii, ponieważ prawo unijne zostaje wyjęte z rąk polityków i biurokratów i w to miejsce powierzone obywatelom. Sąd krajowy natomiast zostaje w sposób bezpośredni zaangażowany w służbę prawu unijnemu i czujnej, kontestującej rzeczywistość prawną jednostce.

„JEDNOSTKA – SĄD – PROCEDURA” I LEGITYMIZACJA PRAWA EUROPEJSKIEGO

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można postawić tezę, że *Van Gend en Loos* i bezpośredni skutek to coś znacznie więcej niż jedynie techniczna właściwość normy prawa¹⁵. To wybór o fundamentalnym znaczeniu, który przesądza o aksjologii i legitymizacji systemu prawa. System promuje sferę praw podmiotowych jednostki będących emanacją jej godności i sferę proceduralną w postaci dostępu do sądu i procedury, które ten godnościowy status jednostki mają chronić. W konsekwencji uzyskujemy rządy prawa jako ideał porządku prawnego, którego komponentami z perspektywy formalnej są tradycyjna praworządność (wyrażona od początku przez zasadę kompetencji powierzonych i *checks and balances*), oraz stronę materialną wyznaczoną sferą autonomii jednostki w postaci praw podmiotowych i gwarancji ich przestrzegania¹⁶. Sfera materialna rządów prawa zawiera olbrzymi potencjał argumentacyjny, ponieważ podlega rekonstrukcji przez orzecznictwo jako kontrakcja wobec zarzutów o „deficyt sądowy”, sędziowski deficyt i arbitralną transformację systemu. Z czasem ochrona godnościowego statusu jednostki staje się potężną racją legitymizującą działalność instytucji. Odejście od klasycznej dominacji państwa w kierunku nowatorskiej emancypacji jednostki przesądza o charakterze systemu prawa. „Filozofia *Van Gend*” dokonała połączenia elementów porozrzucanych w pierwotnym traktacie rzymskim w jedną całość, następnie próbnie zaproponowała ich orzecznicze odczytanie audytorium, oczekując na odpowiedź, i dopiero po okresie hibernacji oraz oczekiwania odkryła swój prawdziwy zasięg reformującego oddziaływania.

Dobrze rozumiana „filozofia *Van Gend en Loos*” stawia nie tylko pytanie, co prawo unijne może zrobić dla jednostki, ale także co jednostka może zrobić dla prawa euro-

¹⁴ A. de Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, ze wstępem J. Baszkiewicza, Warszawa 1976.

¹⁵ Zob. też analizę J. R. Bengoetxea, *Is Direct Effect a General Principle of European Law?*, (w:) U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (red.), *General Principles of EC Law in a process of development*, The Hague 2008, s. 6 i n.

¹⁶ P. Pescatore, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, (1983) 8 „European Law Review” 155, s. 158, który podkreśla, że dostęp jednostki do sądu w celu ochrony praw podmiotowych jest warunkiem uznania społeczeństwa za demokratyczne.

pejskiego¹⁷. Jednostka wraz ze swoimi prawami występuje wobec prawa europejskiego jako szczególna siła legitymizująca to prawo, skoro nie chodzi tylko o rządy państw członkowskich, ale także o narody (fr. *peuples*), a działania instytucji Unii dotyczą zarówno państw członkowskich, jak i ich obywateli (*leurs citoyens*). To Unia występuje wobec jednostki jako źródło praw, tym samym uzyskując uzasadnione oczekiwanie, że jednostki, dzięki niej uprawnione, będą wykazywać lojalność wobec nowego, konkurencyjnego wobec państw źródła praw podmiotowych¹⁸. Lojalność wobec Unii jest konsekwencją przyjęcia, że Unia jest źródłem praw podmiotowych i wiąże obywateli Unii poczuciem wspólności swojego statusu prawnego¹⁹. W ten sposób uzyskujemy punkt odniesienia, który przypomina o konieczności porządkowania wydarzeń jednostkowych w kontekście większego schematu. „Filozofia *Van Gend en Loos*” rekonstruuje Traktat jako szczególnego rodzaju pakt zawarty pomiędzy narodami Europy, który wiąże rządy, a nie jedynie jako umowę międzynarodową pomiędzy rządami, która nakłada obowiązki na obywateli²⁰.

Odwołanie się do praw podmiotowych, które stanowią element dziedzictwa prawnego jednostek, podkreśla, że państwa nie są w stanie w pełni kontrolować rzeczywistego kształtu stosunku prawnego związanego pomiędzy jednostką a Unią. Państwa występują w roli decydentów na początku procesu (decydują o zawartości Traktatu), ale na dalszym etapie kluczowe znaczenie odgrywa autonomiczna interpretacja tej pierwotnej zawartości przez Trybunał²¹. W konsekwencji wyeksponowanie jednostki pociągnęło za sobą zjawisko przypominające *piercing the veil* w kontekście państw chroniących dotąd pilnie swojej sfery wpływów²². *Van Gend* jest kamieniem milowym dla bezpośredniej penetracji prawa krajowego przez prawo unijne za pośrednictwem procedury prejudycjalnej i jednostki wyzwolonej spod ograniczeń prawa krajowego, która zwraca się wprost do sądów krajowych *qua* unijnych o udzielenie ochrony prawnej. Z jednej strony sąd krajowy winien jest nadal posłuszeństwo „swojemu” prawu, ale z drugiej „filozofia *Van Gend*” zawiera konkurencyjny punkt odniesienia i lojalności. Opiera się ona bowiem na założeniu, że nakaz posłuszeństwa dotyczy także prawa unijnego, bez konieczno-

¹⁷ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law. Text and Materials*, Cambridge 2006, s. 49.

¹⁸ A. Clapham, *Human Rights and the European Community: A Critical Overview*, Baden-Baden 1991, s. 15.

¹⁹ *Ibidem*, s. 14–15.

²⁰ O wadze aspektu „zobowiązania” dla prawidłowej rekonstrukcji znaczenia i zasięgu bezpośredniego skutku zob. tekst D. Edwarda, *Direct Effect – Myth, Mess or Mystery?*, „Il Diritto dell’Unione Europea” 2002, nr 2, s. 215 i n.

²¹ D. Chalmers, Ch. Hadjiemmanuil, G. Monti, A. Tomkins, *European Union Law*, s. 50. Na skutek wyroku w sprawie *Van Gend* prawo podmiotowe dla jednostki może być konsekwencją nie tylko przepisu nadającego takie prawo w sposób wyraźny, ale także *implicite*. Zob. Ch. Hilson, *What’s in a Right? The Relationship Between Community, Fundamental and Citizenship Rights in EU Law*, (2004) 29 „European Law Review” 636, s. 637.

²² Termin za A. M. Slaughter, L. R. Helfer, *Toward a Theory of effective supranational adjudication*, (1997) 107 „Yale Law Journal”, s. 288. W konsekwencji supranacjonalizacji europejskiego wymiaru sprawiedliwości dochodzi do przeciwstawienia państwa aktorom niepaństwowym i uznania podmiotowości tych ostatnich w postępowaniu przed sądem. Roszczenia przeciwko państwu rozstrzygane przez sąd ponadnarodowy, a następnie egzekwowane na poziomie krajowym, prowadzą do erozji państwa jako podmiotu unitarnego. O tym procesie zob. też świetną analizę W. Sadurskiego, *Partnering with Strasbourg: Constitutionalization of the European Court of Human Rights, the Accession of Central and East European States to the Council of Europe, and the Idea of Pilot Judgments*, (2009) 9 „Human Rights Law Review” 397.

ści dalszego pośrednictwa pozostałych instytucji i prawa krajowego²³. To w tym sensie odesłanie do jednostki w *Van Gend en Loos* stało się z upływem czasu nie tylko potężną racją legitymizującą Trybunał oraz rezerwatem pamięci instytucjonalnej i tożsamości sądu²⁴, ale szerzej – roszczeniem prawa europejskiego do wkraczania w coraz to nowe sfery życia, dając jednostce konkretną twarz obywatela. Ten ostatni nie pojawiłby się w Traktacie o Unii Europejskiej w 1992 r., gdyby nie poprzedzające 30 lat jurysprudencji budującej na fundamencie *Van Gend en Loos*. Na tym też polega konstytucyjne wizjonerstwo tego wyroku.

²³ D. Halberstam, *Constitutionalism and Pluralism in Marbury and Van Gend*, University of Michigan Law School Public Law and Legal Theory Working Paper Series Nr 104/2008, s. 5.

²⁴ O tym pisałem w *Sądowy „Pakt dla Europy”*, „Rzeczpospolita” z 30 kwietnia–1 maja 2013 r., s. C8.