

**BIURO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO
ZESPÓŁ ORZECZNICTWA I STUDIÓW**

Węzłowe problemy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

- ZASADA PIERWSZEŃSTWA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO 1
- TEZOWANE OMÓWIENIE NIEKTÓRYCH WYROKÓW 25

Marzec 2003

Redakcja: Bolesław Banasziewicz

Współpraca: Przemysław Mikłaszewicz

mgr Tomasz Tadeusz Koncewicz

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich

Zasada pierwszeństwa (nadrzędności, supremacji) prawa wspólnotowego jest ściśle związana z zasadą bezpośredniego skutku – mówi się o nich nawet: „bliźniacze doktryny”. Powiązanie to polega na tym, że o ile doktryna bezpośredniego skutku zmierza do zagwarantowania, że z przepisów wspólnotowych wynikają przysługujące jednostce prawa, o tyle doktryna pierwszeństwa ma na celu „zapewnienie, że bezpośrednio skuteczne prawa mają pierwszeństwo przed jakimkolwiek przepisem prawa krajowego lub krajową praktyką”¹. Nie miałyby bowiem większego znaczenia uznanie, że przepis prawa wspólnotowego przydaje jednostce praw, których ochrona jest obowiązkiem sądów krajowych, jeżeli z drugiej strony – w razie stwierdzenia sprzeczności między prawem wspólnotowym a prawem krajowym – prawo wspólnotowe ustępowałoby krajowemu².

Ponadto tylko przepis prawa wspólnotowego, który możemy uznać za bezpośrednio skuteczny, posiada przymiot pierwszeństwa³. Wniosek ten jest o tyle ważny, że zasada pierwszeństwa jest zasadą absolutną⁴. Nieprzypadkowo więc w wyroku w sprawie *Erich Ciola* (omawianej niżej) Adwokat Generalny⁵ Jean Mischo, dochodząc do wniosku, że prawu wspólnotowemu przysługuje pierwszeństwo przed jakimkolwiek

¹ D. Edward, Robert C. Lane, *European Community Law, an introduction*, Butterworths 1996, s. 135.

² A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press 1999, s. 95-96.

³ P. Manin, *Les Communautés Européennes, L'Union Européenne – Droit Institutionnel*, Paris, 1993, s. 261, który wyraźnie podkreśla ścisły związek między zasadami bezpośredniego skutku i pierwszeństwa: „L'application du principe (pierwszeństwa) est cependant limitée par la théorie de l'effet direct. En effet, ce n'est qu'à l'égard des dispositions d'effet direct que les particuliers ont la possibilité de demander au juge national de sanctionner l'incompatibilité”.

⁴ Zob. B. De Witte, *Community Law and National Constitutional Values*, 1991, 2 Legal Issues of European Integration 1, zwłaszcza s. 2-7. Podobnie prof. Hartley, który zauważa, że zasada pierwszeństwa jest wprawdzie „regulą podstawową prawa wspólnotowego”, wskazuje jednocześnie na istnienie jednego wyjątku: sytuacji, gdy prawo krajowe jest konieczne dla implementacji zobowiązań międzynarodowych państwa; *The foundations of European Community Law*, Oxford University Press, czwarte wydanie, 1998, s. 218.

⁵ O staturze i funkcji urzędu Adwokata Generalnego oraz o znaczeniu opinii, jakie przedstawia on w postępowaniu przed TS, pisałem w artykule *Urząd Adwokata Generalnego w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, część I, *Radca Prawny* 3/2000.

prawem krajowym, podkreślił, że obowiązek sędziego krajowego odmowy zastosowania przepisu krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym płynie z zespolenia i powiązania bezpośredniego skutku z zasadą pierwszeństwa⁶.

Omawiając orzecznictwo Trybunału musimy wreszcie pamiętać, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed krajowym nie została uregulowana w Traktacie. Doktryna ta została stworzona od samych podstaw przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TS), który budował ją, łącząc argumenty teleologiczne z własnym wyobrażeniem, czym prawo wspólnotowe powinno być, czyli z sędziowską *une certaine idée de L'Europe*⁷.

Podwaliny pod zasadę supremacji zostały położone niejako dwustopniowo.

W wyroku w sprawie *Van Gend en Loos*⁸ Trybunał wprawdzie nie stwierdził *expressis verbis*, że obowiązkiem sądów krajowych jest przyznanie pierwszeństwa prawu wspólnotowemu, ale raczej skupił się na zbadaniu, kiedy i w jakich okolicznościach przepisy tego prawa mogą być uznane za bezpośrednio skuteczne. Jednak Adwokat Generalny Roemer już wówczas antycypował problemy natury konstytucyjnej, które mogą wynikać z uznania, że prawu wspólnotowemu bezpośrednio skutecznemu może przysługiwać pierwszeństwo w sądach krajowych. Potencjalne problemy wynikały z faktu, że nie wszystkie systemy prawne państw członkowskich przyznawały automatyczne pierwszeństwo prawu międzynarodowemu⁹. Uprzedzając argumenty natury konstytucyjnej, TS podkreślił, że prawo wspólnotowe, aczkolwiek wywodzące się z prawa międzynarodowego, stanowi nowy porządek prawny (ang. *new legal order*, fr. *un nouvel ordre juridique*).

Konsekwencje sprzeczności między bezpośrednio skutecznym prawem wspólnotowym a prawem krajowym zostały rozważone przez TS w sprawie, która trafiła doń dwa lata po wyroku *Van Gend*, to jest w sprawie *Flaminio Costa versus ENEL*¹⁰. Według Trybunału „w przeciwieństwie do umów międzynarodowych Traktat stworzył swój własny system prawny, który z chwilą wejścia w życie stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i musi być stosowany przez sądy tych

⁶ Tak w ust. 49 opinii. Kompetencja sędziego krajowego do odmowy zastosowania sprzecznego z prawem wspólnotowym przepisu krajowego płynie więc z dwóch źródeł: bezpośredniego skutku (komuś przysługuje prawo) i pierwszeństwa.

⁷ Znane powiedzenie b. sędziego TS Pierre'a Pescatore, *The doctrine of direct effect: an infant disease of Community law*, (1983) 8 *European Law Review*, 155, s. 158.

⁸ Omówienie najważniejszych ustępów wyroku – niżej.

⁹ Zob. krótki przegląd uregulowań konstytucyjnych państw członkowskich z punktu widzenia zasady pierwszeństwa: H. Schermers, D. Waelbroeck, *Judicial protection in the European Union*, Kluwer Law International, 6 wydanie, 2002, s. 154-159.

¹⁰ Sprawa 6/64, (1964) ECR 585. Omówienie najważniejszych ustępów – niżej.

państw. [...] tworząc Wspólnotę [...] korzystającą z rzeczywistych uprawnień, mających swe źródło w ograniczeniu suwerenności lub w przekazaniu przez państwa członkowskie swoich uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiach, swoje suwerenne prawa i tym samym stworzyły system prawny, który ma charakter wiążący dla nich samych, jak i dla ich obywateli. Włączenie do systemu prawnego każdego z państw członkowskich przepisów prawnych wywodzących się od Wspólnot, a także ogólne postanowienia i duch Traktatu uniemożliwiają państwom członkowskim przyznanie pierwszeństwa jednostronnemu i późniejszemu aktowi prawa krajowego kosztem systemu prawnego zaakceptowanego przez nie na zasadzie wzajemności”.

W dalszej części wyroku TS stwierdził, że taki późniejszy przepis prawny nie może być sprzeczny ze wspólnotowym systemem prawnym. Siła wykonawcza prawa wspólnotowego nie może być różna w zależności od państwa członkowskiego i nie może być niwelowana przez krajowe akty prawne przyjęte później. W przeciwnym wypadku, gdyby zobowiązania przyjęte na podstawie Traktatu mogły być podważane przez późniejsze akty prawne państw sygnatariuszy, nie byłyby one bezwarunkowe. W kluczowym *dictum* Trybunał uznał, że „prawo wywodzące się z Traktatu, będącego niezależnym źródłem prawa (ang. *an independent source of law*, w wersji francuskiej wyroku Trybunał używa zwrotu „*d’une source autonome*”), nie może, z racji swojego szczególnego i oryginalnego charakteru, ustępować pierwszeństwa żadnym przepisom prawa krajowego (*domestic legal provisions*), gdyż oznaczałoby to pozbawienie go wspólnotowego charakteru i zakwestionowanie samej podstawy prawnej Wspólnot”.

Wyrok w sprawie *Costa* unaocznia, że TS był od początku świadom braku wyraźnej podstawy traktatowej dla zasady pierwszeństwa. Trybunał wskazał jednak pięć argumentów, które jego zdaniem uzasadniają przyjęcie, że prawo wspólnotowe taki atrybut posiada.

Po pierwsze, Trybunał przyjął, że Traktat stworzył swój własny porządek prawny, który od razu stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich. Pierwszeństwo prawa wspólnotowego było w mniemaniu Trybunału logiczną konsekwencją szczególnego charakteru prawa wspólnotowego¹¹.

Po drugie, TS wyjaśnił, że państwa członkowskie utworzyły ten nowy porządek prawny w drodze przekazania nowo tworzonemu Wspólnotom i ich instytucjom

¹¹ Zob. też K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, London, Sweet and Maxwell, 1999, s. 506.

„rzeczywistych uprawnień (ang. „*real powers*”, fr. „*pouvoirs réels*”), mających źródło w ograniczeniu przez państwa swojej suwerenności na rzecz Wspólnot. Co więcej, ograniczenie to Trybunał zdefiniował jako „permanentne” (ang. „*permanent limitation*”, fr. „*une limitation définitive*”). Na podkreślenie zasługuje, że TS ani przez chwilę nie odwołał się do konstytucji któregośkolwiek z państw członkowskich w celu sprawdzenia, czy taki transfer praw zwierzchnich lub ograniczenie suwerenności były w tym czasie przewidywane lub dopuszczalne z punktu widzenia krajowych uregulowań konstytucyjnych¹².

Po trzecie, TS, stosując charakterystyczną dla siebie technikę wykładni teleologicznej¹³, podkreślił cele i zadania, jakie przed Wspólnotami postawił Traktat. Według Trybunału interpretacja Traktatów w świetle wspólnotowych celów i zadań musi prowadzić do wniosku, że niemożliwe jest, aby państwo członkowskie przyznało pierwszeństwo prawu krajowemu. „Duch” Traktatu wymaga od każdego państwa działania z należytą starannością w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego. Państwa członkowskie zaakceptowały prawo wspólnotowe na zasadzie wzajemności: każde z nich zgodziło się, aby prawo to miało charakter wiążący w stosunku do każdego państwa na równych zasadach i bez wyjątków. Cele Traktatu (współpraca, integracja, realizacja zasady niedyskryminacji) byłyby zagrożone, gdyby jedno z państw członkowskich odmawiało stosowania prawa wspólnotowego. Trybunał występował więc w roli „motoru integracji”¹⁴: argumentacja celowościowa miała podkreślić znaczenie efektywności prawa wspólnotowego (dobrze znana koncepcja *effet utile*) jako warunku *sine qua non* osiągnięcia celów Traktatów¹⁵. Wywiedziona przez TS z systemu prawa wspólnotowego zasada pierwszeństwa miała w zamyśle Trybunału ułatwić osiągnięcie tych celów.

Po czwarte, uzasadniając doktrynę pierwszeństwa TS wskazał, że zobowiązania przyjęte przez państwa członkowskie nie miałyby charakteru bezwarunkowego, a jedynie zależny (ang. *contingent*, fr. *éventuelles*), gdyby mogły być kwestionowane przez późniejsze akty legislacyjne wydawane przez te państwa we własnym zakresie.

¹² Na ten brak odwołania do krajowych konstytucji zwrócili uwagę P. Craig i G. de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 3 wydanie, 2002, s. 278.

¹³ Więcej na ten temat: H. Schermers, D. Waelbroeck, op. cit., s. 20 oraz moje uwagi przedstawione w artykule *Radca prawny i skuteczność prawa wspólnotowego*, *Radca Prawny* 4–5/2002, zwłaszcza s. 103–106.

¹⁴ Sformułowania „motor integracji” używam za G.C. Rodriguezem Iglesiasem, *Le pouvoir judiciaire de la Communauté européenne au stade actuel de l'évolution de l'Union*, w: Jean Monnet Chair Papers, nr 41 (1996), s. 11, Robert Schuman Centre at the European University Institute, Florence.

¹⁵ Zob. art. 2 Traktatu rzymskiego.

W końcu TS przeszedł do argumentu piątego, który cytowani wyżej Craig i de Búrca nazywają jedynym „naprawdę opartym na tekście Traktatu” argumentem w wyroku. Zdaniem Trybunału bezpośrednia stosowalność, o której mowa w art. 249 Traktatu, byłaby pozbawiona jakiegokolwiek znaczenia, gdyby państwa mogły negocjować skutek prawa wspólnotowego poprzez późniejsze uchwalenie sprzecznego z nim prawa krajowego. Ten argument nie jest jednak do końca przekonujący, skoro art. 249 nie mówi przecież o bezpośredniej stosowalności całego prawa wspólnotowego, ale tylko jednego z aktów prawnych stanowiących przez instytucje Wspólnot – rozporządzeń. Tymczasem intencją Trybunału w sprawie *Costa* było położenie podwalin pod zasadę pierwszeństwa wszystkich wiążących norm prawa wspólnotowego. Ponadto celem art. 249 Traktatu nie jest przecież rozstrzygnięcie, czy i w jakim zakresie prawo wspólnotowe posiada pierwszeństwo przed prawem krajowym. Artykuł ten jedynie definiuje akty prawne wydawane przez instytucje Wspólnot w ramach przysługujących im kompetencji.

EWOLUCJA ZASADY PIERWSZEŃSTWA

W sprawie *Costa* chodziło o zgodność z prawem wspólnotowym włoskiego unormowania (w formie rozporządzeń prezydenckich), które było późniejsze w stosunku do Traktatu. Jeżeli chodzi o moc i zasięg zasady pierwszeństwa, to w uzasadnieniu wyroku Trybunał zaznaczył, że odnosi się ona do każdego aktu prawa (ang. *however framed*, fr. *un texte interne quel qu'il soit*). Takie sformułowanie mogło sugerować, że bez znaczenia dla zasady pierwszeństwa jest ranga przepisu w krajowym systemie źródeł prawa oraz data uchwalenia przepisu. Jeżeli jednak jakieś wątpliwości nadal istniały, to zostały one rozwiane w kolejnym wyroku, a mianowicie w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*¹⁶.

W sprawie tej TS miał okazję do uzupełnienia doktryny pierwszeństwa, ponieważ występowały tu nowe elementy, nieobecne w sprawach rozstrzygniętych wcześniej. Po pierwsze, w sprawie *Internationale* prawo krajowe pochodziło z okresu przed wejścia w życie Traktatu. Po drugie, wchodzące w grę prawo wspólnotowe nie było tym razem zawarte w Traktacie, lecz w rozporządzeniu. Po trzecie, sąd krajowy dokonywał konfrontacji prawa wspólnotowego z prawem krajowym o randze konstytucyjnej.

TS uznał, że status prawny przepisu krajowego, którego zgodność z prawem wspólnotowym jest kwestionowana, nie ma znaczenia dla pierwszeństwa tego ostatniego.

¹⁶ Sprawa 11/70, (1970) ECR 1125.

Ustąpić pola musi nawet krajowa konstytucja (Trybunał mówi w tym kontekście o prawach podstawowych – ang. *fundamental rights* – sformułowanych w krajowej konstytucji i o zasadach krajowego porządku konstytucyjnego¹⁷). Według TS odwołanie się do krajowych przepisów i koncepcji prawnych w celu oceny ważności aktów stanowionych przez instytucje Wspólnot wpłynęłoby w sposób niekorzystny na jednolitość i efektywność prawa wspólnotowego.

Uznając pierwszeństwo prawa wspólnotowego, Trybunał musiał jednak unikać stworzenia swego rodzaju próżni prawnej, sytuacji, w której prawo wspólnotowe naruszałoby normy konstytucyjne, a sędzia krajowy nie mógłby zakwestionować zgodności regulacji wspólnotowej z konstytucyjną, skoro ważność prawa wspólnotowego nie może być oceniana w świetle prawa krajowego. Należało więc wskazać alternatywny w stosunku do krajowego standard i nowe kryteria oceny prawa wspólnotowego. TS wskazał wprawdzie na prawa podstawowe jako kryterium oceny ważności prawa wspólnotowego, ale podkreślił, że odwołuje się do praw podstawowych stanowiących integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Zadaniem Trybunału jest zapewnienie ochrony tak rozumianych praw podstawowych. Ochrona taka jest inspirowana tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich, ale musi respektować strukturę i cele Wspólnot. Dokonując w tym świetle analizy Trybunał doszedł do wniosku, że przepisy wspólnotowe kwestionowane w sprawie nie były sprzeczne ze wspólnotową zasadą ochrony praw podstawowych.

Na uwagę zasługuje jasne i wyraźne podkreślenie, że status normy krajowej pozostającej w konflikcie ze wspólnotową jest bez znaczenia dla obowiązywania zasady pierwszeństwa. W *Internationale* TS dążył do zapewnienia z jednej strony, że prawa podstawowe są gwarantowane i respektowane także we wspólnotowym porządku prawnym, a z drugiej – że zasada pierwszeństwa jest honorowana. Trybunał za wszelką cenę chciał uniknąć sytuacji oceniania legalności prawa wspólnotowego w świetle przepisów i zasad prawa krajowego. Skoro prawo wspólnotowe nie zawierało katalogu praw podstawowych, a z drugiej strony powinno, według *dictum* Trybunału, mieć pierwszeństwo przed każdym prawem krajowym (nawet konstytucją), rysowało się niebezpieczeństwo, że sądy krajowe mogą odmówić stosowania przepisów wspólnotowych naruszających krajowe zasady konstytucyjne. W tym celu TS wskazał

¹⁷ Natomiast w sprawie 30/72, *Commission versus Italy* (1973) ECR 161, ust. 11, mowa jest o pierwszeństwie przed krajowym ustawodawstwem i praktyką budżetową.

standard kontroli: jest nim nie standard krajowy (konstytucja), lecz wspólnotowy (prawa podstawowe jako zasady ogólne prawa wspólnotowego).

Zakończenie procesu budowania podstaw doktryny pierwszeństwa oraz podkreślenie, że w sferze obowiązywania prawa wspólnotowego konstytucje krajowe mogą nie być już najwyższym prawem, nastąpiło ostatecznie w sprawie *Simmenthal*¹⁸.

Stan faktyczny tej sprawy przedstawiał się następująco. Przed sądem włoskim toczyło się postępowanie dotyczące zgodności z Traktatem prawa włoskiego nakładającego obowiązek uiszczenia określonych opłat weterynaryjnych w związku z importem wołowiny i cielęciny. Opierając się na wcześniejszym wyroku TS, sąd krajowy uznał takie unormowanie w prawie krajowym za sprzeczne ze wspólnotową zasadą swobodnego przepływu towarów oraz nakazał włoskim organom finansowym zwrot kwot pobranych z tytułu opłat weterynaryjnych wraz z odsetkami. Organy finansowe zarzuciły, że sąd krajowy nie może po prostu odmówić stosowania przepisu prawa krajowego uznanego przezeń za sprzeczne z prawem wspólnotowym i że musi on stosować taki przepis aż do czasu jego uchylecia, zmiany lub uznania za niekonstytucyjny. We włoskim systemie prawnym tylko Trybunał Konstytucyjny (a nie każdy sąd) jest władny uznać niekonstytucyjność normy prawnej. Wobec tego sąd krajowy rozpoznający odwołanie organów skarbowych przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy zastrzeżenie wspomnianej kompetencji tylko do właściwości jednego sądu (Trybunału Konstytucyjnego) jest zgodne z prawem wspólnotowym.

Przed TS rząd włoski argumentował, że sprawa stała się bezprzedmiotowa, skoro przed wydaniem wyroku (przez tenże Trybunał) włoski Trybunał Konstytucyjny zdążył już faktycznie orzec o niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, nie ma więc potrzeby, aby TS udzielił odpowiedzi na pytanie sądu krajowego. TS był innego zdania, stwierdzając, że co do zasady jest obowiązany wydać wyrok tak długo, jak długo pytanie sądu krajowego nie zostało cofnięte lub skutecznie zakwestionowane w krajowym postępowaniu odwoławczym. Następnie Trybunał przeszedł do sprecyzowania „powstającej dopiero w tym czasie doktryny pierwszeństwa”¹⁹.

Według TS zasada pierwszeństwa czyni automatycznie niestosownym przepisy prawa krajowego pozostające w sprzeczności z przepisami Traktatu i bezpośrednio

¹⁸ Sprawa 106/77 *Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA*, (1978) ECR 629. Omówienie najważniejszych ustępów – niżej.

¹⁹ Według prof. Arnulfa w czasie wydawania wyroku *Simmenthal* doktryna pierwszeństwa była jeszcze nadal na etapie „kształtowania się” (*emerging*), op. cit., s. 99. Tym większego znaczenia nabierało zdecydowane stanowisko TS na rzecz ugruntowania i wzmocnienia nowo tworzonej zasady.

stosowanymi przepisami ustawodawstwa wspólnotowego. Doktryna pierwszeństwa dotyczy zarówno prawa krajowego już obowiązującego, jak i tego, które dopiero zostanie przyjęte przez organy państwa członkowskiego. Cytując ust. 17 wyroku *Simmenthal*, TS stwierdził, że zasada pierwszeństwa wyklucza „ważne przyjęcie nowych aktów ustawodawczych w zakresie, w jakim byłyby one sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego”. Trybunał podkreślił też, że każdy sąd krajowy musi, w ramach swojej jurysdykcji, stosować prawo wspólnotowe w całości i udzielać ochrony prawom, jakie system wspólnotowe przyznaje jednostce. Tak samo sąd krajowy musi odmówić zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym, bez względu na to, czy chodzi o przepis krajowy wcześniejszy, czy też późniejszy w stosunku do normy prawa wspólnotowego, a także bez względu na to, czy chodzi o normę zawartą w akcie o charakterze ustawodawczym lub administracyjnym²⁰, czy też o praktykę sądową. Odebranie sądowi krajowemu kompetencji do uczynienia w momencie stosowania prawa wspólnotowego wszystkiego, co jest konieczne dla odmowy zastosowania przepisów prawa krajowego, które mogłyby ograniczać pełną efektywność i skuteczność prawa wspólnotowego, byłoby niezgodne z samymi podstawami i charakterem prawa wspólnotowego.

Wyrok w sprawie *Simmenthal* pozostaje do dzisiaj orzeczeniem, które wskazuje najdobitniej na praktyczne konsekwencje zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Wszystkie sądy²¹ muszą bezpośrednio i niezwłocznie zapewnić wykonanie jasnego i bezwarunkowego przepisu prawa wspólnotowego, nawet gdy istnieje przepis krajowy rangi konstytucyjnej sprzeczny z takim przepisem wspólnotowym. Obowiązkiem sądu krajowego jest odmowa (jeżeli to konieczne – z własnej inicjatywy) zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym. Nie jest konieczne czekanie przez sąd krajowy na uprzednie uchylene takiego przepisu prawa krajowego na drodze ustawodawczej lub konstytucyjnej.

Mimo jednak tak jasnego przesłania państwa członkowskie nadal próbują argumentować, że krajowa konstytucja jest aktem szczególnym z punktu widzenia rygorów zasady pierwszeństwa. W sprawie *Commission versus Luxembourg*²² rząd Luksemburga argumentował, że zgodnie z art. 11 konstytucji Księstwa tylko jego obywatele mogą zajmować stanowisko w służbie cywilnej i wojskowej. Skoro

²⁰ Uwaga ważna z punktu widzenia wątpliwości sądu krajowego w sprawie *Ciola* (omawianej niżej).

²¹ A także organy administracyjne; por. wyrok w sprawie C – 118/00 (*Larsy versus Inasti*), (2001), ECR I – 5063.

²² Sprawa 473/93, (1996) ECR I – 3207.

konstytucja jest najwyższym prawem krajowym, wyklucza tym samym uznanie, że istnieje naruszenie prawa wspólnotowego zarzucane przez Komisję. Trybunał w ust. 38 wyroku, cytując swoje rozstrzygnięcie w sprawie *Internationale*, podkreślił, że nie można odwoływać się do przepisów prawa krajowego w celu ograniczenia zasięgu przepisów prawa wspólnotowego. Przyzwolenie na taką praktykę naruszałoby jednolitość oraz skuteczność prawa wspólnotowego, i dlatego nie może być zaakceptowane.

Wyrok *Simmenthal* wyjaśnia także, jak należy postąpić, gdy sąd krajowy według prawa krajowego nie posiada kompetencji do kwestionowania lub odmowy stosowania przepisu prawa krajowego. Zgodnie z obowiązującym prawem włoskim orzekanie w tym przedmiocie (kontroli norm prawa krajowego) stanowiło w tym czasie wyłączną kompetencję Trybunału Konstytucyjnego. Wyrok Trybunału nie pozostawia jednak żadnych wątpliwości: nawet jeżeli Trybunał Konstytucyjny jest jedynym sądem uprawnionym do wypowiedzania się w przedmiocie konstytucyjności prawa krajowego w sytuacji konfliktu między prawem krajowym a wspólnotowym w czasie trwania postępowania przed sądem krajowym, nie może to pozbawiać sądu krajowego kompetencji do bezzwłocznego zastosowania prawa wspólnotowego bez potrzeby czekania na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego. Kazus *Simmenthal* jest więc przykładem, jak prawo wspólnotowe może czasami wzbogacać i rozszerzać jurysdykcję sądów krajowych, powodując, że uzyskują one kompetencję do czynienia tego, na co nie zezwala im prawo krajowe. Nowe uprawnienia sądów krajowych są podyktowane potrzebą zapewnienia jedności prawa wspólnotowego oraz (przede wszystkim) dążeniem do zapewnienia jego pełnej efektywności (*effet utile*). W doktrynie wskazano, że TS unika „tworzenia nowych obszarów jurysdykcji dla sądów krajowych”²³ i dlatego jego wyroki są sformułowane w sposób negatywny. Trybunał mówi: „sądowi krajowemu nie wolno” (*must not*) lub mocniej – „sądowi krajowemu zabrania się” (*is precluded*). Czasami jednak wyrok TS oznacza, że jurysdykcja sądów krajowych zostaje rozszerzona o kompetencję, która nie występuje w prawie krajowym²⁴. Na przykład w sprawie *Factortame*²⁵ brytyjski sąd krajowy uzyskał, właśnie z mocy prawa wspólnotowego, kompetencję do wydania zarządzenia tymczasowego przeciwko Koronie, mimo że na gruncie prawa krajowego kompetencji takiej nie posiadał.

²³ P. Craig, G. de Búrca, op. cit., s. 282.

²⁴ Analiza w Ch. Boch, R. Lane, *European Community Law in national courts: a continuing contradiction*, *Leiden Journal of International Law* 171 (1992).

²⁵ Sprawa C – 213/89 R, (1990) ECR I – 2433.

W wyroku *Simmenthal* Trybunał mówił o odmowie zastosowania (*laissez inappliquée*)²⁶ przepisu prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Sformułowanie to nie dotyczy więc przedmiotowego zakresu zasady pierwszeństwa (ten obejmuje ang. *any conflicting national law*, fr. *les dispositions de droit interne de quelque nature*)²⁷, a raczej wskazuje, co sędzia krajowy powinien zrobić w razie stwierdzenia niezgodności. Powstały dwa pytania: o konsekwencje stwierdzenia sprzeczności dla dalszego istnienia normy krajowej oraz o to, jak szerokie zastosowanie ma zasada pierwszeństwa. O ile odpowiedź na drugie pytanie mogła być udzielona w oparciu o istniejące orzecznictwo (mimo tego jednak sądy krajowe mają nadal wątpliwości – por. wyrok *Ciola*, niżej), o tyle pytanie pierwsze mogło budzić kontrowersje.

Ostatnio Trybunał miał okazję rozwiązać wątpliwości, ponieważ został skonfrontowany właśnie z tymi dwoma pytaniami. Nastąpiło to w dwóch wyrokach, które z tego powodu można nazwać „nowymi”. Pierwszy zapadł w sprawie *Erich Ciola*, drugi w sprawie *IN.CO.GE. '90*.

SZCZEGÓŁY WYROKU W SPRAWIE *ERICH CIOLA*²⁸

Wyrok wydany przez Trybunał w sprawie *Erich Ciola versus Land Vorarlberg* należy rozpatrywać w kontekście wskazanego wyżej orzecznictwa, zwłaszcza jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zarówno Trybunał, jak i Adwokat Generalny cytowali wyroki *Costa* i *Simmenthal*.

Sprawa *Erich Ciola* została przekazana Trybunałowi przez sąd austriacki i dotyczyła interpretacji prawa krajowego w świetle art. 5 (obecnie 10 – zasada lojalności) i art. 59 (obecnie 49 – swoboda świadczenia usług) Traktatu rzymskiego. Pan Ciola był dyrektorem firmy ABC–Boots–Charter GmbH, która była 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

²⁶ W wersji angielskiej TS użył sformułowania *set aside* (unieważnić, uchylić), ale nie ma żadnej wątpliwości, że sąd krajowy odmawia jedynie zastosowania. Próbę wytłumaczenia tej rozbieżności podjął b. prezes Trybunału Ole Due, *Understanding the reasoning of the Court of Justice*. W późniejszym orzecznictwie Trybunał wycofał się z tego lapsusu językowego. Dzisiaj TS, formułując obowiązek sądu krajowego odmowy zastosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym, posługuje się raczej zwrotem *disregard* – tak np. w wyroku w sprawie *Ciola*, ust. 34.

²⁷ W sprawie 167/73, *Commission versus France*, (1974) ECR 359 Trybunał mówił o *toute disposition contraire du droit interne*.

²⁸ Sprawa C – 224/97, *Erich Ciola versus Land Vorarlberg*, (1999) ECR I – 2517.

miejsce zamieszkania za granicą może korzystać z przyznaných stałych miejsc do cumowania w porcie. W decyzji z 10 lipca 1996 r. Niezależny Senat Administracyjny landu Vorarlberg uznał, że pan Ciola, poprzez wynajęcie dwóch dodatkowych miejsc cudzoziemcom, przekroczył przyznany mu limit miejsc przeznaczonych do cumowania dla cudzoziemców. Tym samym pan Ciola nie uczynił zadość warunkom decyzji, której był adresatem, i został uznany 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 grzywnien, 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 przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości 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 pytaniu chodziło o kwestię, czy prawo wspólnotowe²⁹ 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.

O ile pierwsze pytanie ma mniejsze znaczenie dla przedstawianej analizy aniżeli pytanie drugie, to jednak są one ze sobą w sposób ścisły powiązane i nie można ich rozpatrywać odrębnie. Udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie miałoby sens tylko wówczas, gdyby udzielono odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze.

Udzielając odpowiedzi na pytanie pierwsze TS nie miał żadnych wątpliwości. Może zresztą dziwić przedstawienie przez sąd krajowy takiego pytania, ponieważ sprawa wydaje się jasna i sąd krajowy mógł ją w tym zakresie rozstrzygnąć samodzielnie. W odpowiedzi TS 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

²⁹ Sąd krajowy wskazał w swoim pytaniu w szczególności na art. 5 (obecnie 10) Traktatu rzymskiego.

w sobie prawo odbiorcy usługi udania się do innego państwa (państwa podmiotu świadczącego) w celu jej odbioru 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 (*all discrimination, even indirect* – ust. 13 wyroku)³⁰.

Z punktu widzenia zasady pierwszeństwa fundamentalne znaczenie miała odpowiedź na pytanie drugie. Stosując charakterystyczną dla siebie metodę preredagowywania pytania sądu krajowego w sposób odpowiadający jego rozumieniu przez Trybunał, TS uznał, że drugie pytanie sprowadza się do tego, czy pochodzący sprzed 1996 r.³¹ zakaz krajowy uznany za sprzeczny ze wspólnotową zasadą swobody świadczenia usług³², 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.

TS wskazał, że z uzasadnienia postanowienia sądu krajowego przekazującego sprawę wynika, iż w przypadku niezastosowania się do przepisów o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, które są niezgodne z prawem wspólnotowym (z „podstawową zasadą Traktatu” – ust. 22), sąd administracyjny rozpoznający sprawę odmówiłby zastosowania takiego niezgodnego przepisu, dając pierwszeństwo prawu wspólnotowemu, a to zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie *Simmenthal*.

Wątpliwości sądu krajowego wynikały ze sposobu odczytywania przezeń orzecznictwa TS dotyczącego zasady pierwszeństwa. Według sądu krajowego orzecznictwo to statuuje jedynie zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed przepisami krajowymi abstrakcyjnymi i generalnymi. Niejasne było natomiast, czy zasada pierwszeństwa znajduje również zastosowanie do indywidualnych aktów administracyjnych sprzecznych z prawem wspólnotowym. Według opinii rządu austriackiego, który zgłosił interwencję w postępowaniu przed TS, nie ma podstaw do automatycznego zastosowania, bez żadnych ograniczeń, orzecznictwa Trybunału w przedmiocie pierwszeństwa prawa wspólnotowego do indywidualnych aktów

³⁰ Próby uzasadnienia prawa krajowego z punktu widzenia ochrony środowiska nie powiodły się; por. ust. 14-20 wyroku.

³¹ Austria przystąpiła do Wspólnot 1 stycznia 1995 r.

³² 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.

administracyjnych. Rząd austriacki wskazał, że wniosek taki jest uzasadniony wypracowaną w orzecznictwie Trybunału zasadą autonomii proceduralnej³³ 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.

W swojej opinii Adwokat Generalny Mischo uznał, że postępowanie przed sądem krajowym nie dotyczyło kwestii unieważnienia decyzji z 1990 r. jako sprzecznej z prawem wspólnotowym, ale raczej tego, czy w konkretnej sprawie sąd krajowy musi powstrzymać się od egzekwowania owej decyzji. Według niego chodzi raczej o to, czy sąd krajowy, oceniając zgodność z prawem wspólnotowym postępowania pana Cioli, jest zobowiązany do nierespektowania decyzji sprzecznej z prawem wspólnotowym, nawet gdy jest to decyzja indywidualna i konkretna. Trybunał zgodził się z Adwokatem Generalnym, podkreślając, 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.

Według TS, skoro przepisy Traktatu rzymskiego są bezpośrednio stosowalne w systemach prawnych wszystkich państw członkowskich³⁴, a prawo wspólnotowe³⁵ ma pierwszeństwo przed krajowym, to przepisy takie tworzą uprawnienia dla osób zainteresowanych i obowiązkiem władz krajowych jest ich przestrzeganie i chronienie. Tym samym żaden przepis krajowy niezgodny z prawem wspólnotowym nie może być nadal stosowany. Jeżeli chodzi o art. 59 Traktatu, stał się on bezpośrednio stosowalny z końcem okresu przejściowego i, jako taki, wyklucza stosowanie jakiegokolwiek sprzecznego z nim aktu³⁶ prawa krajowego. W przypadku Austrii artykuł ten znajduje

³³ Gwoli ścisłości należy zaznaczyć, że sam TS nigdy nie posługiwał się terminem „autonomia proceduralna”. Jest on raczej wytworem doktryny. Więcej o tej zasadzie pisałem w artykule *Radcowie prawni i skuteczność prawa wspólnotowego*, *Radca Prawny* 4-5/2002, s. 98-101. Zob. też artykuł sędziego Trybunału C. Kakourisa kwestionujący w ogóle istnienie takiej zasady w prawie wspólnotowym: *Do the Members state possess judicial procedural autonomy*, 34 *Common Market Law Review* 1389–1412 (1997).

³⁴ Ta generalizacja wydaje się być uproszczeniem, nie wszystkie bowiem przepisy Traktatów są bezpośrednio stosowalne. Sam Traktat nie posługuje się pojęciem bezpośredniej stosowalności jego przepisów. O bezpośredniej stosowalności (*direct applicability*) mowa jest tylko w jednym miejscu – w art. 249 Traktatu, ale tutaj chodzi tylko o rozporządzenia.

³⁵ Charakterystyczna dla TS niekonsekwencja językowa: tu mowa jest o prawie wspólnotowym (*Community law*), a więc użyty jest termin najszerszy z możliwych, a wcześniej w tym samym ustępie Trybunał mówi, że bezpośrednio stosowalne są jedynie przepisy Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (*provisions of the EC Treaty*), a więc posługuje się formułą znacznie węższą.

³⁶ Kolejny przykład niekonsekwencji terminologicznej Trybunału, skoro tym razem w dwóch kolejnych ustępach Trybunał używa dwóch różnych sformułowań na określenie przedmiotowego zakresu zasady pierwszeństwa. Raz (w ust. 26) posługuje się terminem *any conflicting provision of national law*, drugi raz (w ust. 27) używa zwrotu *any conflicting measure of national law*.

zastosowanie od 1 stycznia 1995 r.: Trybunał mówi, że z tą chwilą „artykuł ten stał się bezpośrednim źródłem prawa” (ust. 28). TS przypomniał także, że na samym początku rozwoju doktryny pierwszeństwa podkreślono obowiązek każdego sądu krajowego odmowy zastosowania jakiegokolwiek sprzecznego przepisu prawa krajowego. Jednakże wraz z upływem czasu początkowe sformułowanie znane ze sprawy *Simmenthal* zostało zmodyfikowane. Po pierwsze, obowiązek przestrzegania zasady pierwszeństwa jest wiążący dla wszystkich organów administracji, w tym także tych zdecentralizowanych³⁷, a podmioty prywatne mogą powoływać się na pierwszeństwo przepisu prawa wspólnotowego w postępowaniu, w którym drugą stroną są krajowe organa administracyjne. Po drugie, sprzeczne z prawem wspólnotowym przepisy prawa krajowego mogą zarówno mieć charakter administracyjny, jak i być zawarte w aktach ustawodawczych. Według Trybunału zbieżny z dotychczasowym orzecznictwem jest więc wniosek, że 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.”

Wyrok w sprawie *Ciola* precyzuje zasięg pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Adwokat Generalny stwierdza wyraźnie, że prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed jakimkolwiek³⁸ przepisem krajowego. Połączenie zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa w przypadku art. 59 Traktatu zobowiązuje sędziego krajowego do nierespektowania także zakazów ustanowionych w krajowych decyzjach administracyjnych niezgodnych z tymże 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.

³⁷ Por w tym względzie sprawę 103/88, *Fratelli Costanzo versus Commune di Milano*, (1989) ECR 1839, cytowaną przez Trybunał w sprawie *Ciola*.

³⁸ W swojej opinii Adwokat Generalny podkreślił słowo *toute*.

Podobnie TS odrzuca argumentację rządu austriackiego i potwierdza zdecydowanie, że zasada pierwszeństwa oznacza, iż w przypadku sprzeczności jakiegokolwiek (any³⁹) przepisu prawa krajowego z bezpośrednio skutecznym prawem wspólnotowym obowiązkiem sądu krajowego jest odmówić zastosowania tego pierwszego. Dotyczy to także decyzji administracyjnych. Sąd krajowy 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”. Jednakże TS opowiedział się za jego szerokim rozumieniem, wskazując, że sformułowanie *any provision of national law* musi obejmować swym zasięgiem także akty prawa administracyjnego. Wniosek taki wypływa z dotychczasowego orzecznictwa. W sprawie *Luck*⁴⁰ (cytowanej przez Adwokata Generalnego – ust. 46 opinii) uznano, że bezpośredni skutek przepisu Traktatu wyklucza stosowanie każdego przepisu prawa krajowego sprzecznego z przepisem wspólnotowym. W sprawie *Commission versus Italy* czytamy natomiast, że bezpośredni skutek prawa wspólnotowego pociąga za sobą dla właściwych organów krajowych zakaz stosowania przepisu prawa krajowego uznanego za sprzeczny z Traktatem⁴¹.

Jeżeli treść decyzji administracyjnej nie daje się pogodzić z prawem wspólnotowym, nie może być ona egzekwowana w stosunku do jej adresatów. W sprawie *Ciola* 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. 59 Traktatu jest bezpośrednio skuteczny, znajduje zastosowanie w sprawie (ze względu na element transgraniczny, łączący stan faktyczny sprawy z prawem wspólnotowym), a akt prawa krajowego nie da się z nim pogodzić. W takich sytuacjach akt prawa krajowego nie może być stosowany. Bez znaczenia jest jego charakter: zasadę pierwszeństwa wynikającą z art. 59 Traktatu stosuje się do przepisu zawartego w akcie ustawodawczym (to wiedzieliśmy już na podstawie *Simmenthal*), jak również do aktu

³⁹ W sprawie *Costa versus ENEL* mówił, że żaden (*however framed*) przepis krajowy nie może naruszać prawa wspólnotowego.

⁴⁰ Sprawa 34/67 *Luck versus Hauptzollamt Köln–Rheinau*, (1968) ECR 245. Sprawa ta była też powołana przez Trybunał w sprawie *IN. CO. GE. '90*, omawianej niżej.

⁴¹ Podobnie w połączonych sprawach C – 13/91 i C – 113/91, *Criminal proceedings against Michel Debus*, (1992) ECR I 3617.

administracyjnego (na tym polega nowość sprawy *Ciola*). W zakresie pojęcia „krajowe przepisy administracyjne” musimy uwzględniać nie tylko normy ogólne i abstrakcyjne, ale także indywidualne i konkretne, zawarte w decyzjach administracyjnych. Wniosek TS, iż zakaz sprzeczny z prawem wspólnotowym musi być pominięty (nie może być stosowany), współgra z *dictum*, jakie Trybunał zawarł w jednej z wcześniej rozstrzygniętych przez siebie spraw. W wyroku *Schonenberg*⁴² uznał on mianowicie, że gdy postępowanie karne zostaje wszczęte w oparciu o krajowy przepis uznany za sprzeczny ze wspólnotowym, skazanie w wyniku takiego postępowania jest także niezgodne z prawem wspólnotowym. Podobne stanowisko Trybunał zajął w sprawie *Tymen*⁴³.

WYROK W SPRAWIE *IN.CO.GE. '90*⁴⁴: NIESTOSOWANIE NORMY PRAWA KRAJOWEGO NIEZGODNEJ Z PRAWEM WSPÓLNOTOWYM CZY UZNANIE JEJ ZA NIEISTNIEJĄCĄ?

Drugą sprawą, w której Trybunał uściślił stanowisko wyrażone w wyroku *Simmenthal*, była sprawa *IN.CO.GE'90*. W sprawie tej sąd krajowy nie był pewny co do konsekwencji stwierdzenia w konkretnej sprawie niezgodności między prawem krajowym a wspólnotowym. W sprawie tej chodziło o obowiązek uiszczenia opłaty administracyjnej z tytułu zmian dokonywanych w rejestrze przedsiębiorstw.

W postępowaniu przed TS Komisja Europejska argumentowała, że postanowienia Traktatów oraz bezpośrednio stosowalne akty prawne instytucji Wspólnot wywierają w stosunku do prawa krajowego podwójny skutek: nie tylko czynią automatycznie niestosowalnym jakkolwiek niezgodny przepis prawa krajowego, ale także wykluczają uchwalenie nowego prawa sprzecznego z postanowieniami prawa wspólnotowego. Z tego Komisja wyprowadziła wniosek, że państwu członkowskiemu nie przysługuje kompetencja do określenia obowiązku uiszczenia opłat, który byłby sprzeczny z prawem wspólnotowym. W konsekwencji taki przepis i odpowiadające mu zobowiązanie fiskalne traktować należy jako nieistniejące (*non-existent*).

Trybunał nie zgodził się z taką interpretacją. Wskazał, że w sprawie *Simmenthal* problem polegał w szczególności na określeniu konsekwencji bezpośredniej stosowalności przepisu prawa wspólnotowego w przypadku jego niezgodności z później uchwalonym prawem krajowym. TS przypomniał, że państwa nie mogą przyznać pierwszeństwa prawu krajowemu przed wspólnotowym, ale jednocześnie potwierdził, że

⁴² Sprawa 88/77, *Minister for Fisheries versus C. A. Schonenberg and others*, (1978) ECR 473, ust. 16.

⁴³ Sprawa 269/80, *Regina versus Robert Tymen* (1981) ECR 3079, ust. 16.

⁴⁴ Sprawa C – 10 - 22/97, (1998) ECR I – 6307.

wcześniejsze orzecznictwo nie dokonuje dystynkcji między prawem krajowym istniejącym wcześniej a uchwalonym później. Obowiązkiem sądu krajowego jest stosowanie prawa wspólnotowego w całości oraz ochrona praw, które przyznaje ono podmiotom prywatnym, a zatem także odmowa stosowania każdego przepisu krajowego, który jest sprzeczny z prawem wspólnotowym. Bez znaczenia jest przy tym, czy przepis ten jest wcześniejszy od normy wspólnotowej, czy też późniejszy. Zdaniem Trybunału brak jest podstaw do interpretowania wyroku w sprawie *Simmenthal* w sposób wskazany przez Komisję. Niezgodność późniejszego prawa krajowego z wcześniejszym prawem wspólnotowym nie oznacza nieistnienia tego pierwszego, lecz implikuje zakaz jego stosowania przez każdy sąd krajowy, który stwierdzi taką niezgodność.

Sąd krajowy nie ma natomiast obowiązku doprowadzenia do uchylecia przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym. Wyrok *Simmenthal* czytany w świetle wyroku *IN. CO.GE '90* oznacza, że obowiązkiem sądu lub organu administracji jest jedynie odmowa zastosowania takiego przepisu krajowego w konkretnej sprawie. Samo stwierdzenie niezgodności z prawem wspólnotowym nie pociąga za sobą automatycznej nieważności takiego przepisu, który nadal obowiązuje, ale nie jest stosowany w danej sprawie⁴⁵. Stanowi ono jasny sygnał dla właściwych organów państwa do podjęcia stosownych kroków w celu położenia kresu sytuacji niezgodności⁴⁶. Należy wskazać, że utrzymywanie w mocy niezgodnego przepisu i niewyeliminowanie go z systemu obowiązującego prawa stanowi naruszenie przez dane państwo jego traktatowych zobowiązań⁴⁷, otwierając ewentualnie poszkodowanym drogę do dochodzenia naprawienia szkody wynikłej z utrzymywania stanu normatywnego niezgodnego z prawem wspólnotowym. Obowiązkiem państwa członkowskiego o charakterze pozytywnym jest usunięcie z krajowego porządku prawnego przepisu niezgodnego z prawem wspólnotowym.

Obowiązek ten istnieje nawet w sytuacji, gdy prawo uznane za sprzeczne ze wspólnotowym jest faktycznie niestosowane w praktyce. W jednej ze spraw rząd francuski argumentował, że nieuchylenie sprzecznego z prawem wspólnotowym aktu

⁴⁵ T. C. Hartley, op. cit., s. 219.

⁴⁶ Kwestią otwartą pozostaje, w jakim czasie przepis uznany za niezgodny z prawem wspólnotowym powinien być usunięty z krajowego systemu prawnego. Można jedynie wskazać, że w swoim orzecznictwie na gruncie art. 226 Traktatu (skarga Komisji przeciwko państwu o naruszenie prawa wspólnotowego) TS uznaje, że obowiązkiem państwa, przeciwko któremu Trybunał wydał wyrok, jest natychmiastowe rozpoczęcie procesu usuwania stwierdzonego naruszenia i jego zakończenie tak szybko, jak to tylko możliwe – sprawa 69/86 *Commission versus Italy*, (1987) ECR 773, s. 780, ust. 8. Wydaje się, że to stanowisko można także odnieść do sytuacji stwierdzenia, że przepis prawa krajowego jest niezgodny z prawem wspólnotowym.

⁴⁷ A. Arnall, op. cit., s. 100.

prawa krajowego nie stanowi naruszenia przez państwo jego zobowiązań, skoro akt ten i tak nie jest stosowany. Wydaje się, że argument ten zmierzał do przekonania Trybunału, iż w rozpatrywanej sytuacji mamy do czynienia z czymś w rodzaju milczącej derogacji, która czyni niekoniecznym wyraźne uchylenie takiego przepisu przez odpowiedni akt prawny. Trybunał jednak nie podzielił tego stanowiska, stwierdzając, że utrzymywanie w mocy przepisu prawa krajowego sprzecznego ze wspólnotowym (nawet jeżeli nie jest on stosowany w praktyce) stwarza sytuację niepewności i dwuznaczności, ponieważ podmioty prywatne nie są pewne co do przysługujących im możliwości korzystania z prawa wspólnotowego⁴⁸.

OMÓWIENIE INNYCH ORZECZEŃ TS⁴⁹

Sprawa 26/62 Van Gend en Loos (1963) ECR I

Pierwsze pytanie [...] dotyczy kwestii, czy art. 12 Traktatu może być bezpośrednio stosowany⁵⁰ w prawie krajowym w tym sensie, że obywatele państw członkowskich mogą na jego podstawie dochodzić praw, których ochrona jest obowiązkiem sądów krajowych.

Dokonując oceny, czy przepisy umowy międzynarodowej wywołują taki skutek, należy rozważyć, jaki jest duch tych przepisów, a także ich ogólny system i brzmienie⁵¹.

Cel Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie dotyczy bezpośrednio zainteresowanych stron, oznacza, że Traktat jest czymś więcej niż tylko umową⁵² tworzącą wzajemne zobowiązania między umawiającymi się stronami. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w preambule Traktatu, która odnosi się nie tylko do rządów, ale i do narodów. Jest on również potwierdzony w szczególności przez powołanie instytucji wyposażonych w suwerenne prawa, których wykonywanie dotyczy zarówno państw członkowskich, jak i ich obywateli. Co więcej, należy zauważyć, że od obywateli państw tworzących

⁴⁸ Sprawa 167/73, *Commission versus France*, (1974) ECR 359.

⁴⁹ Omówienie przytacza dosłowne fragmenty orzeczeń. Wszystkie tłumaczenia pochodzą od autora tekstu.

⁵⁰ Trybunał zdaje się nie rozróżniać konsekwentnie „bezpośredniego stosowania” od „bezpośredniego skutku”. W cytowanym ustępie fragment następujący po słowach „w tym sensie, że” stanowi w rzeczywistości definicję bezpośredniego skutku, a nie bezpośredniej stosowalności art. 12 Traktatu, co mogłoby sugerować początkowe brzmienie akapitu. Należy jednak podkreślić, że sprawa *Van Gend* kładzie podwaliny pod zasadę bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego, a nie jego bezpośredniej stosowalności.

⁵¹ Godna podkreślenia jest kolejność, w jakiej TS wymienia kryteria, którymi będzie się kierował udzielając odpowiedzi na pytanie o istnienie bezpośredniego skutku. Jest ona nieprzypadkowa i jasno wskazuje preferencje Trybunału w procesie interpretacji, skoro brzmienie (*wording*) znajduje się na końcu listy. Fakt ten nie powinien dziwić, skoro przepisy Traktatu nie wspominają słowem o bezpośrednim skutku prawa wspólnotowego.

⁵² W tym akapicie TS przygotowuje podstawy dla ogłoszenia nowej doktryny (Traktat to coś więcej niż tylko umowa międzynarodowa). Kilka akapitów dalej wyciąga konsekwencje tego stwierdzenia.

Wspólnoty wymagana jest współpraca za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego⁵³ [...].

Ponadto powierzenie Trybunałowi Sprawiedliwości, na podstawie art. 177 (obecnie 234) Traktatu, zadania zapewnienia jednolitej interpretacji Traktatu przez sądy i trybunały krajowe stanowi potwierdzenie tego, że państwa członkowskie uznały, iż podmioty prywatne mogą powoływać się na prawo wspólnotowe przed sądami i trybunałami krajowymi.

Wypływa z tego następujący wniosek: Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy⁵⁴ (ang. *new legal order of international law*, fr. *un nouvel ordre juridique de droit international*), na rzecz którego państwa ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiach⁵⁵, swoją suwerenność i którego podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale również ich obywatele. W związku z tym prawo wspólnotowe, w sposób niezależny od prawa krajowego, nie tylko nakłada na jednostki obowiązki, ale również dąży do przydania jednostkom praw będących częścią ich statusu prawnego (ang. *part of their legal heritage*, fr. *entrent dans leur patrimoine juridique*)⁵⁶. Prawa te powstają nie tylko wówczas, gdy wynika to w sposób wyraźny z Traktatu, ale również z racji zobowiązań nałożonych w sposób jednoznaczny na podmioty prywatne, na państwa członkowskie, jak również na instytucje Wspólnot.

Jeżeli chodzi o ogólny system Traktatu w części dotyczącej opłat celnych i opłat mających skutek równoważny z opłatami celnymi, należy podkreślić, że zgodnie z art. 9 (obecnie 23) Wspólnoty oparte są na unii celnej. W artykule tym zawarty jest podstawowy zakaz wprowadzania opłat celnych lub opłat o równoważnym skutku. Przepis ten znajduje się w części Traktatu określającej „Podstawy Wspólnot”. Jest on rozwinięty w art. 12 (obecnie 25).

⁵³ Istnienie Parlamentu Europejskiego stanowi dla Trybunału kolejny argument potwierdzający wyjątkowość prawa wspólnotowego oraz dowodzi, że także podmioty prywatne mają w nim do odegrania określoną rolę.

⁵⁴ Kluczowa formuła dla rozumienia prawa europejskiego. Całe późniejsze orzecznictwo dotyczące pierwszeństwa bazuje właśnie na konstatacji, że Wspólnoty są czymś nowym i innym, niż struktury znane dotychczas prawu międzynarodowemu. W konsekwencji prawo stanowione przez Wspólnoty musi być wyposażone w pierwszeństwo absolutne, a nie tylko takie, jakie co do zasady przysługuje „zwykłemu” umowom międzynarodowym i jako takie jest uzależnione od prawa krajowego.

⁵⁵ Ograniczenie suwerennych praw zostało w sprawie *Van Gend* opisane jako dokonane *within limited fields* (fr. *dans des domaines restreints*). Dynamiczny rozwój prawa wspólnotowego wymaga jednak, aby *dictum* to interpretować dzisiaj w świetle uwag TS zgłoszonych w opinii 1/91 w sprawie projektu utworzenia Europejskiego Obszaru Gospodarczego, (1991) ECR I – 6079, w której Trybunał nadal mówił wprawdzie o ograniczeniu suwerennych praw państw członkowskich, ale na określenie zakresu ograniczenia użył już nowego sformułowania - *in ever wider fields*.

⁵⁶ Trybunał używa niejasnego zwrotu *legal heritage* (dosł. „dziedzictwo prawne”). Z kontekstu wynika jednak, że w istocie chodzi o status prawny, którego częścią są właśnie prawa, które jednostka wywodzi dla siebie, korzystając z zasady bezpośredniego skutku.

W art. 12 Traktatu zawarty jest jasny i bezwarunkowy zakaz, który ma charakter zobowiązania negatywnego. Zobowiązanie to nie jest ograniczone żadnym zastrzeżeniem, które uzależniałoby jego implementację przez państwa członkowskie od wydania pozytywnego aktu prawa krajowego. Charakter tego przepisu powoduje, że idealnie nadaje się on do wywoływania bezpośredniego skutku w stosunkach prawnych nawiązywanych między państwami członkowskimi a ich obywatelami. [...] sam fakt, że podmiotem negatywnego zobowiązania z art. 12 są państwa członkowskie, nie może oznaczać, że obywatele tych państw nie mogą korzystać z tego zobowiązania.

Z powyższych rozważań wynika, że [...] art. 12 Traktatu musi być interpretowany jako wywołujący bezpośredni skutek i tworzący indywidualne prawa, które muszą być chronione przez sądy krajowe.

Sprawa 6/64 Flaminio Costa versus ENEL, (1964) ECR 585

W przeciwieństwie do zwykłych umów międzynarodowych Traktat o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej stworzył swój własny system prawny (ang. *its own legal system*, fr. *un ordre juridique propre*), który z chwilą wejścia w życie stał się integralną częścią systemów prawnych państw członkowskich i który musi być stosowany przez sądy państw członkowskich⁵⁷.

Tworząc Wspólnotę powołaną na czas nieograniczony, posiadającą swoje własne instytucje, swoją własną podmiotowość prawną oraz zdolność do działania na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim korzystającą z rzeczywistych uprawnień, mających swe źródło w ograniczeniu suwerenności⁵⁸ lub w przekazaniu przez państwa członkowskie swych uprawnień Wspólnocie, państwa członkowskie ograniczyły, aczkolwiek w niektórych tylko materiałach, swoje suwerenne prawa⁵⁹ i tym samym stworzyły system prawny, który ma charakter wiążący zarówno dla nich samych, jak i dla ich obywateli⁶⁰.

Włączenie do systemu prawnego każdego państwa członkowskiego norm prawnych wywodzących się od Wspólnot oraz [...] postanowienia i duch Traktatu

⁵⁷ Założenie o stworzeniu własnego systemu prawnego jest podstawową i kluczową przesłanką przejścia do dalszych rozważań. TS, wnioskując o istnieniu zasady pierwszeństwa, jest przekonany, że wynika to wprost z poczynionego wcześniej „odkrycia”, iż Traktat dał początek odrębnemu systemowi prawnemu.

⁵⁸ Należy jednak wskazać, że tylko w wersji angielskiej mówi się jednoznacznie „o ograniczeniu suwerenności” (*a limitation of sovereignty*) jako źródle rzeczywistych uprawnień przysługujących Wspólnocie. Wersja francuska posługuje się natomiast terminem *une limitation de compétence*.

⁵⁹ Dopiero w tym miejscu Trybunał także w wersji francuskiej korzysta z terminu „suwerenny” – *Des Etats à la Communauté ont limité ... leurs droits souverains*.

⁶⁰ To, że Trybunał obok państw członkowskich wymienia także obywateli, jest logiczną konsekwencją zasady bezpośredniego skutku, skoro adresatami norm prawa wspólnotowego mogą być w określonych okolicznościach (wtedy też mówimy o bezpośrednim skutku) także podmioty prywatne.

powodują, że państwa członkowskie nie mogą przyznać pierwszeństwa jednostronnemu i przyjętemu później aktowi prawa krajowego kosztem systemu prawnego (wspólnotowego – T.T.K) zaakceptowanego przez nie na zasadzie wzajemności. Dlatego niedopuszczalne jest, aby taki akt prawny był sprzeczny z systemem wspólnotowym. Siła wykonawcza prawa wspólnotowego nie może być różna w zależności od państwa członkowskiego i ustępować pola późniejszemu prawu krajowemu. Byłoby to równoznaczne z zagrożeniem celów, jakie Traktat wymienia w art. 5 ust. 2, i z dyskryminacją zakazaną w art. 7 Traktatu.

Zobowiązania przyjęte na podstawie Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej nie byłyby bezwarunkowe, a jedynie zależne, gdyby mogły być kwestionowane przez późniejsze akty prawne państw sygnatariuszy. Ilekroć Traktat przyznaje państwom prawo do podejmowania aktów jednostronnych, czyni to przy użyciu jasnych i precyzyjnych przepisów (na przykład: art. 15, art. 93 ust. 3, art. 223, 224 i 225). Występowanie przez państwa członkowskie o zgodę na niestosowanie Traktatu jest przedmiotem specjalnej procedury, na podstawie której wydawane jest odpowiednie upoważnienie (na przykład: art. 8 ust. 4, art. 17 ust. 4, art. 25, 26, 73 i 226). Procedura ta nie miałaby uzasadnienia, gdyby państwa członkowskie mogły wycofać się z przyjętych zobowiązań za pomocą aktów prawa krajowego.

Pierwszeństwo⁶¹ prawa wspólnotowego jest potwierdzone w art. 189, zgodnie z którym rozporządzenie jest wiążące i bezpośrednio stosowalne we wszystkich państwach członkowskich. Przepis ten, nie przewidując żadnych wyjątków, byłby pozbawiony znaczenia, gdyby państwo mogło jednostronnie unicestwić jego skutki poprzez akt prawny, który miałby pierwszeństwo przed prawem wspólnotowym. Z powyższych uwag wynika, że prawo wywodzące się z Traktatu, będące niezależnym źródłem prawa, nie może, z racji swojego specyficznego i oryginalnego charakteru, ustępować pierwszeństwa żadnemu przepisowi prawa krajowego⁶², gdyż oznaczałoby to pozbawienie tego prawa jego wspólnotowego charakteru i zakwestionowanie samej podstawy prawnej Wspólnot⁶³.

⁶¹ Jest to ustęp o historycznym znaczeniu, ponieważ Trybunał po raz pierwszy używa tu określenia „pierwszeństwo prawa wspólnotowego”. W wersji angielskiej mamy *precedence* (a nie *supremacy*) of *Community law*, w wersji zaś francuskiej *la prééminence du droit communautaire*. W późniejszym orzecznictwie Trybunał konsekwentnie zachowuje tę terminologię tylko w wersji angielskiej. W kluczowym wyroku *Simmenthal* (ust. 17) mówi wprawdzie nadal o *precedence of Community law*, ale już we francuskiej odwołuje się do *principe de la primauté*.

⁶² Rozstrzygnąwszy pozytywnie o istnieniu pierwszeństwa, Trybunał musiał wskazać, jakie są jego granice przedmiotowe. W tym celu zdecydował się na użycie sformułowania niezwykle pojemnego, ale też w pewnym sensie niedookreślonego. Angielskie tłumaczenie może nasuwać problemy, skoro Trybunał nie mówi wprost o *any domestic provisions* (wtedy sytuacja byłaby jasna, zwrot *any* pojawia się w wyroku *Simmenthal*), ale raczej wskazuje, że zasada pierwszeństwa znajduje zastosowanie do *domestic legal provisions however framed*. Powyżej zwrot *however framed* tłumaczę jako „żaden”. Porównanie z tekstem

Okoliczność, że państwa członkowskie zgodnie z postanowieniami Traktatu zastrzegły regulację pewnych praw i obowiązków, dotąd poddanych prawu wewnętrznemu, dla wspólnotowego porządku prawnego, pociąga za sobą trwałe ograniczenie suwerennych praw tych państw; nie może tego podważyć akt późniejszy i jednostronny oraz sprzeczny z pojęciem Wspólnoty. W konsekwencji art. 177 (obecnie 234) musi być stosowany, ilekroć powstają pytania dotyczące interpretacji Traktatu i bez względu na jakiegokolwiek prawo krajowe.

Sprawa 11/70 Internationale Handelsgesellschaft, (1970) ECR 1125

Odwołanie się do krajowych przepisów i koncepcji prawnych w celu oceny ważności aktów prawnych stanowionych przez instytucje Wspólnot wpłynęłoby w sposób niekorzystny na jednolitość i efektywność prawa wspólnotowego. Ważność aktów prawa wspólnotowego może być oceniana tylko w świetle prawa wspólnotowego. Dlatego ważność aktu prawnego Wspólnot lub jego skutek w obrębie krajowych porządków prawnych nie mogą być kwestionowane za pomocą zarzutów, że jest on sprzeczny z prawami podstawowymi sformułowanymi w konstytucji państwa członkowskiego lub z zasadami krajowego porządku konstytucyjnego.

Sprawa 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA, (1978) ECR 629, ustępy 13-24

Podstawowym celem pierwszego pytania jest ocena konsekwencji płynących z bezpośredniego stosowania postanowień prawa wspólnotowego w przypadku jego niezgodności z późniejszym prawem krajowym.

Bezpośrednie stosowanie [...] prawa wspólnotowego oznacza, że przepisy tego prawa muszą być stosowane w sposób pełny i jednolity we wszystkich państwach członkowskich od daty swojego wejścia w życie i tak długo, jak długo trwa ich moc obowiązująca.

Przepisy te są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla tych wszystkich, których one dotyczą, bez względu na to, czy chodzi o państwo członkowskie, czy o

francuskim także nie rozwiązuje wątpliwości do końca, skoro jest tam mowa o *un texte interne quel qu'il soit* (tłumaczenie dosłowne mogłoby wskazywać, że chodzi o prawo krajowe „jakiegokolwiek by ono było”). Charakterystyczne, że Trybunał nie użył sformułowania *droit interne*, a wybrał *un texte interne*, co pogłębia konfuzję terminologiczną. Jednak w sprawie 167/73, *Commission versus France* (1974) ECR 359, ust. 35 TS mówi już o *toute disposition contraire du droit interne*. Mimo jednak tych wszystkich niejasności jedno nie ulegało wątpliwości: w sprawie *Costa* granice przedmiotowe zasady pierwszeństwa Trybunał określił szeroko. Ich sprecyzowanie nastąpiło w kolejnych wyrokach. Sprawa jednak nadal budzi wątpliwości, o czym przekonują choćby pytania sądu austriackiego w *Erich Ciola*.

⁶³ W tym – niezwykle istotnym – fragmencie TS wyprowadza konsekwencje z anonsowanej wcześniej cechy Traktatów, tworzących własny porządek prawny. Trybunał podnosi doktrynę pierwszeństwa do rangi jednej z podstaw prawa wspólnotowego.

podmioty prywatne, które są stronami stosunków prawnych powstających na podstawie prawa wspólnotowego.

Skutek ten dotyczy również każdego sądu krajowego, który, będąc organem państwa członkowskiego, ma udzielać w ramach swojej jurysdykcji ochrony prawom podmiotowym, które prawo wspólnotowe przyznaje podmiotom prywatnym.

[...] zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego stosunek między Traktatem i bezpośrednio stosowalnymi aktami stanowionymi przez instytucje Wspólnot z jednej strony a prawem krajowym z drugiej strony jest taki, że od chwili wejścia w życie przepisów Traktatu oraz wspomnianych aktów Wspólnot żaden sprzeczny z nimi przepis prawa krajowego nie może być stosowany. Ponadto, skoro przepisy Traktatu i akty Wspólnot stanowią integralną część prawa krajowego i mają pierwszeństwo, to wyłączają one także ważne przyjęcie nowych aktów ustawodawczych prawa krajowego w zakresie, w jakim byłyby one sprzeczne z przepisami prawa wspólnotowego⁶⁴.

[...] uznanie, że krajowe akty prawne wkraczające w sferę, w której Wspólnota wykonują swoją władzę prawodawczą, lub w inny sposób niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego, wywierają jakikolwiek skutek prawny, oznaczałoby zaprzeczenie skuteczności zobowiązań przyjętych przez państwa członkowskie w sposób bezwarunkowy i nieodwołalny na podstawie Traktatów oraz groziłoby podstawom, na których opiera się Wspólnota⁶⁵.

Ten sam wniosek wypływa ze struktury art. 177 Traktatu [rzymskiego], zgodnie z którym każdy sąd lub trybunał państwa członkowskiego jest uprawniony do wystąpienia⁶⁶ do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego, jeżeli uzna, że orzeczenie w przedmiocie interpretacji lub ważności prawa wspólnotowego jest konieczne dla wydania wyroku przez ten sąd lub trybunał.

Skuteczność tego przepisu⁶⁷ byłaby naruszona, gdyby sąd krajowy był pozbawiony możliwości natychmiastowego stosowania prawa wspólnotowego zgodnie z orzeczeniem lub orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

⁶⁴ Rozwinięcie definicji zasady pierwszeństwa ze sprawy *Costa*: państwo członkowskie nie tylko ma obowiązek dać pierwszeństwo prawu wspólnotowemu w stosunku do już obowiązującego prawa krajowego, ale w równej mierze do prawa, które ma zostać przyjęte w przyszłości.

⁶⁵ Argument *effet utile*.

⁶⁶ Podkreślenie bezwzględności charakteru prawa sądu krajowego do wystąpienia do TS – por. w tym kontekście sprawę 146/73 *Rheinmühlen Düsseldorf versus Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, (1974) ECR 33. W ust. 18 wyroku *Simmenthal* Trybunał zdaje się przygotowywać grunt dla dalszych rozważań, które dotyczą uprawnień włoskiego Trybunału Konstytucyjnego.

⁶⁷ W wersji francuskiej: *l'effet utile de cette disposition*.

[...] każdy sąd krajowy musi, w ramach swojej jurysdykcji, stosować prawo wspólnotowe w całości i udzielać ochrony prawom podmiotowym przyznawanym podmiotom prywatnym przez prawo wspólnotowe. W związku z tym sąd ten musi odmówić zastosowania jakiegokolwiek przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym, i to bez względu na to, czy chodzi o prawo krajowe wcześniejsze, czy też późniejsze w stosunku do normy prawa wspólnotowego⁶⁸.

[...] jakkolwiek przepis prawa krajowego i jakkolwiek praktyka ustawodawcza, administracyjna lub sądowa, które mogłyby osłabić skuteczność prawa wspólnotowego przez pozbawienie sądu krajowego, właściwego do stosowania prawa wspólnotowego, kompetencji do podjęcia wszelkich działań koniecznych dla odmowy zastosowania normy prawa krajowego ograniczającej skuteczność i efektywność prawa wspólnotowego, są sprzeczne z wymogami leżącymi u podstaw prawa wspólnotowego.

Byłoby tak, gdyby w przypadku konfliktu między przepisem prawa wspólnotowego a późniejszą normą prawa krajowego rozwiązanie tego konfliktu było zarezerwowane tylko do kompetencji, dokonującego swobodnej oceny, organu innego niż sąd właściwy do stosowania prawa wspólnotowego, i to nawet wówczas, gdyby przeszkoda taka miała charakter przejściowy⁶⁹.

Dlatego odpowiedź na pierwsze pytanie powinna brzmieć: sąd krajowy, który jest powołany, w granicach swojej jurysdykcji, do stosowania przepisów prawa wspólnotowego, jest zobowiązany do zapewnienia pełnej skuteczności tym przepisom, a jeżeli jest to konieczne – do odmowy, z własnej inicjatywy, zastosowania jakiegokolwiek, również późniejszego, przepisu prawa krajowego sprzecznego z prawem wspólnotowym. Nie jest konieczne, aby sąd taki czekał na uchylene lub zwracał się o uchylene danej normy w trybie ustawodawczym lub w jakimkolwiek innym postępowaniu przewidzianym przez przepisy prawa konstytucyjnego.

⁶⁸ Tego właśnie aspektu zasady pierwszeństwa (skutek stwierdzenia sprzeczności) dotyczył omówiony wyżej wyrok *IN. CO. GE. '90*.

⁶⁹ Zastrzeżenie wyłącznej kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do rozstrzygania o konflikcie między prawem wspólnotowym a późniejszym w stosunku do niego prawem krajowym stanowi przykład uregulowania krajowego, które narusza zasadę ogólną wypowiedzianą w (cytowanym poprzednio) ust. 22 wyroku.

Tezowane omówienie najbardziej znanych wyroków Trybunału Sprawiedliwości

(w kolejności chronologicznej)

Opracowanie przygotowali **Przemysław Mikłaszewicz** i **Ireneusz Kondak**. Podstawą były streszczenia 37 najważniejszych wyroków TS opublikowane przez Wydział Prasy i Informacji biura Trybunału w Luksemburgu z okazji pięćdziesiątej rocznicy utworzenia Trybunału. Wykorzystano także teksty źródłowe.

Podane tezy niekiedy nie są dosłownym tłumaczeniem, a ich kolejność nie zawsze odpowiada strukturze wyroku. Chodziło o przedstawienie kwintesencji poglądów prawnych formułowanych przez Trybunał.

Ileokroć mowa jest o „Traktacie”, chodzi o Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 roku (z późniejszymi zmianami; tzw. Traktat rzymski). Z reguły podane są oznaczenia artykułów Traktatu według numeracji aktualnej, obok zaś (w nawiasach kwadratowych) – według numeracji sprzed 1 maja 1999 r., tj. sprzed wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego.

Większość zawartych w zbiorze wyroków ma charakter tzw. orzeczeń wstępnych, wydanych w postępowaniu prejudycjalnym (art. 234 [177] Traktatu). Zgodnie z tym przepisem sąd lub trybunał krajowy może – w ramach toczącego się przed nim postępowania – zwrócić się do TS z pytaniem o wykładnię Traktatu, o ważność lub wykładnię aktów pochodzących od instytucji Wspólnoty i Europejskiego Banku Centralnego, a także – pod pewnymi warunkami – o wykładnię statutów organów utworzonych przez Radę.

Kilka spraw zostało rozpatrzonych w postępowaniu o naruszenie Traktatu przez państwa członkowskie (art. 228 [171] Traktatu). Postępowanie takie może być wszczęte na wniosek Komisji lub któregośkolwiek państwa członkowskiego w trybie – odpowiednio – art. 226 [169] lub art. 227 [170]. Stroną przeciwną jest państwo członkowskie, przeciwko któremu kieruje się zarzut naruszenia Traktatu. Jeżeli Trybunał stwierdzi, że doszło do naruszenia zobowiązań traktatowych, państwo członkowskie ma obowiązek podjąć niezbędne kroki w celu wykonania wyroku. W razie niewywiązania się przez państwo członkowskie z tego obowiązku Trybunał może nałożyć na nie karę pieniężną w trybie art. 228 ust. 2 [art. 171 ust. 2].

W dwóch przypadkach toczyło się postępowanie o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego (art. 230 [173] Traktatu). Postępowanie w tym trybie może być wszczęte na skutek skargi państwa członkowskiego, Parlamentu, Rady, Komisji lub (w określonym zakresie) Europejskiego Banku Centralnego, Trybunału Obrachunkowego albo podmiotów indywidualnych.

W sprawie C-70/88 („Czarnobyl”) TS wydał 22 maja 1990 r., w trybie art. 91 Zasad Postępowania przed Trybunałem, orzeczenie w sprawie dopuszczalności skargi Parlamentu Europejskiego o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego.

5 III 1963
Wyrok w sprawie 26/62
Van Gend en Loos
(ORZECZENIE WSTĘPNE)

1. **Wspólnota stanowi nowy porządek prawnomiędzynarodowy, na rzecz którego państwa członkowskie ograniczyły w określonym zakresie swoje suwerenne prawa. Podmiotami tego porządku prawnego są zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywatele.**
2. **Artykuł 25 [12] Traktatu zawiera wyraźny i bezwarunkowy zakaz, którego przestrzeganie nie jest uzależnione od przyjęcia przez państwa członkowskie jakiegokolwiek regulacji prawnej stanowiącej jego implementację. W konsekwencji przepis ten jest bezpośrednio skuteczny i kreuje prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy narodowe.**

Zgodnie z art. 25 [12] Traktatu państwa członkowskie nie powinny wprowadzać nowych ceł ani równorzędnych opłat i nie powinny podwyższać takich ceł i opłat już istniejących.

Spółka *Van Gend en Loos* przewoziła w 1960 r. pewną substancję chemiczną z Niemiec do Holandii. Holenderski urząd celny nakazał spółce uiścić podwyższoną opłatę celną. Spółka odmówiła zapłaty, wskazując na sprzeczność przepisów celnych z ówczesnym art. 12 Traktatu. Rozpatrujący sprawę holenderski sąd apelacyjny przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, w którym chodziło o wyjaśnienie, czy art. 12 Traktatu powinien być bezpośrednio stosowany na gruncie prawa krajowego i, w konsekwencji, czy sądy krajowe powinny chronić powstałe na podstawie tego przepisu prawa podmiotowe.

15 VII 1964
Wyrok w sprawie 6/64
Costa przeciwko ENEL
(ORZECZENIE WSTĘPNE)

1. **Poprzez przeniesienie na Wspólnotę prawa do regulowania praw i obowiązków wynikających z Traktatu, dotychczas unormowanych w prawie krajowym, państwa członkowskie trwale ograniczyły swoje suwerenne prawa i w konsekwencji nie mogą ustanawiać regulacji sprzecznych z pojęciem Wspólnoty.**
2. **Stosowanie prawa wynikającego z Traktatu nie może być wyłączone przez przepisy krajowe, gdyż naruszałoby to wspólnotowy charakter tego prawa i podważałoby podstawy prawne funkcjonowania Wspólnoty.**

W 1963 r. Włochy dokonały nacjonalizacji w zakresie produkcji i dystrybucji energii elektrycznej. Utworzono organizację *Ente Nazionale Energia Elettrica* (ENEL), na którą przeniesiono aktywa przedsiębiorstw działających na rynku energii elektrycznej. Pan Costa – odbiorca energii elektrycznej – był jednocześnie współnikiem jednej ze znacjonalizowanych spółek. W sporze sądowym między panem Costa a ENEL Costa podniósł zarzut, że nacjonalizacja naruszyła przepisy Traktatu. W związku z tym sąd włoski skierował do Trybunału Sprawiedliwości odpowiednie pytanie. Rząd włoski oświadczył, że pytanie prawne w tej sprawie było niedopuszczalne, gdyż sąd narodowy powinien stosować prawo krajowe.

12 XI 1969
Wyrok w sprawie 29/69
Stauder przeciwko miastu Ulm
(orzeczenie wstępne)

- 1. Przepis dotyczący uprawnień do zakupu masła na preferencyjnych warunkach musi być rozumiany jako nie wymagający – choć i nie zakazujący – identyfikacji świadczeniobiorców. W świetle zmienionej decyzji Komisji każde państwo członkowskie może zastosować jedną z wielu metod wskazywania świadczeniobiorców na odpowiednich kuponach.**
- 2. Powyższy przepis, interpretowany we wskazany sposób, nie zawiera w swojej treści niczego, co mogłoby naruszać prawa podstawowe stanowiące część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, które podlegają ochronie sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości.**

W związku z koniecznością redukcji nadwyżek masła we Wspólnocie Komisja Europejska wydała w 1969 r. decyzję upoważniającą państwa członkowskie do sprzedaży masła po obniżonych cenach osobom pobierającym świadczenia z pomocy społecznej. Warunkiem skorzystania z tej formy sprzedaży było przedstawienie kuponu zawierającego nazwisko odbiorcy świadczenia. Intencją takiej regulacji było zapewnienie, aby masło po obniżonych cenach trafiło do właściwych odbiorców. Erich Stauder był uprawniony do skorzystania z tej formy zakupu masła w Niemczech, jednak sprzeciwiał się obowiązkowi ujawnienia swojego nazwiska. Stauder zakwestionował ten wymóg przed sądem niemieckim, twierdząc, że narusza on jego prawa podstawowe zagwarantowane w niemieckiej Ustawie Zasadniczej. Sąd niemiecki wniósł o wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku wstępnego w kwestii zgodności warunku ustanowionego w decyzji Komisji z ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego.

17 XII 1970
Wyrok w sprawie 11/70
Internationale Handelsgesellschaft
(orzeczenie wstępne)

- 1. Prawo wspólnotowe wynikające z Traktatu, jako niezależnego źródła prawa, ze względu na swą istotę nie może być uchylone przez przepisy prawa krajowego, i to niezależnie od ich rangi. Ważność działań instytucji Wspólnoty lub skutki takich działań w państwie członkowskim nie mogą być podważane ze względu na niezgodność z prawami podstawowymi wynikającymi z konstytucji państwa członkowskiego.**
- 2. Odwołanie się do zasad i koncepcji prawa krajowego w celu oceny ważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty miałyby niekorzystny wpływ na jednolitość i skuteczność prawa wspólnotowego. Ważność takich środków może być oceniana wyłącznie w świetle prawa wspólnotowego.**
- 3. Poszanowanie praw podstawowych stanowi integralną część zasad ogólnych prawa wspólnotowego, podlegających ochronie sprawowanej przez Trybunał Sprawiedliwości. Ochrona praw podstawowych, choć inspirowana tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich, musi być gwarantowana w ramach struktury i celów Wspólnoty.**

Niemiecka spółka *Internationale Handelsgesellschaft* uzyskała w 1967 r. licencję na eksport kukurydzy. Zgodnie z rozporządzeniem Rady w sprawie organizacji rynku zbóż uzyskanie takiej licencji było uzależnione od złożenia kaucji pieniężnej. Kaucja ulegała przepadkowi, jeżeli towar nie został wyeksportowany we wskazanym czasie. Po wygaśnięciu licencji część kucji złożonej przez spółkę została zajęta, gdyż pewna partia kukurydzy nie została wyeksportowana. Spółka wszczęła postępowanie przed sądem niemieckim, kwestionując legalność systemu zabezpieczeń pieniężnych i domagając się zwrotu zajętej kwoty. Zdaniem sądu krajowego kwestionowany system był sprzeczny z Ustawą Zasadniczą, a zwłaszcza z zasadą swobody działalności gospodarczej, i w związku z tym skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytanie o legalność tego systemu.

31 III 1971

Wyrok w sprawie 22/70

Komisja przeciwko Radzie („ERTA”)
(skarga o stwierdzenie nieważności)

- 1. Ustalając w konkretnym przypadku kompetencję Wspólnoty do zawarcia umowy międzynarodowej należy mieć na względzie całość Traktatu, a nie wyłącznie jego poszczególne przepisy. Kompetencja Wspólnoty do zawarcia umowy międzynarodowej może bowiem wynikać nie tylko z wyraźnego upoważnienia zawartego w Traktacie, ale również z innych przepisów Traktatu oraz ze środków podjętych przez instytucje Wspólnoty.**
- 2. Jeżeli Wspólnota decyduje o przyjęciu wspólnych regulacji w celu realizacji określonej w Traktacie polityki wspólnotowej, to państwa członkowskie tracą wówczas kompetencje do zaciągania zobowiązań wobec państw trzecich, gdyby mogło to naruszyć wspomniane regulacje. Od momentu przyjęcia wspólnych regulacji wyłącznie Wspólnota jest uprawniona do zaciągania i wykonywania zobowiązań wobec państw trzecich dotyczących całej sfery stosowania prawa wspólnotowego.**
- 3. W odniesieniu do realizacji postanowień Traktatu system środków przyjmowanych w stosunkach wewnętrznych Wspólnoty nie może być oddzielony od sfery stosunków zewnętrznych. Kompetencje Wspólnoty dotyczące realizacji wspólnej polityki w sferze transportu wyłączają możliwość konkurencyjnych kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie, ponieważ jakiegokolwiek działania podjęte poza instytucjami Wspólnoty byłyby nie do pogodzenia z zasadami wspólnego rynku i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego.**

Sześć państw członkowskich Wspólnoty, działając za pośrednictwem Rady, doprowadziło w 1970 r. do rezolucji, której celem była koordynacja ich stanowiska w negocjacjach z kolejnymi państwami europejskimi w sprawie Europejskiego Porozumienia o Transporcie Drogowym („ERTA”). Komisja Europejska zaskarżyła rezolucję do Trybunału Sprawiedliwości, twierdząc, że określona w Traktacie kompetencja Wspólnoty w sprawach polityki transportowej dotyczy w równym stopniu środków podejmowanych przez Wspólnotę w stosunkach wewnętrznych, jak i stosunków z państwami trzecimi. Rada stała na stanowisku, iż Wspólnota posiada wyłącznie takie kompetencje, które zostały jej przyznane w Traktacie, a prawo zawierania umów z państwami trzecimi nie może być domniemywane w braku wyraźnego postanowienia traktatowego.

TS stwierdził, że państwa członkowskie działały w imieniu i w interesie Wspólnoty, i oddalił skargę Komisji o stwierdzenie nieważności aktu Rady.

21 VI 1974
Wyrok w sprawie 2/74
Reyners przeciwko Belgii
(orzeczenie wstępne)

1. Zawarty w Traktacie ogólny zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo znajduje swoje odzwierciedlenie w sferze swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ona prawo podjęcia i prowadzenia działalności na własny rachunek „na warunkach określonych dla własnych obywateli przez ustawodawstwo państwa, w którym taka działalność jest prowadzona” (art. 43 [52]).
2. Zasada równego traktowania z obywatelami danego państwa członkowskiego (traktowania narodowego) jest jedną z podstawowych zasad prawnych Wspólnoty. W odniesieniu do swobody prowadzenia działalności gospodarczej na zasadę tę mogą bezpośrednio powoływać się obywatele wszystkich państw członkowskich.
3. Zgodnie z Traktatem państwa członkowskie mogą wyłączyć osoby nie będące obywatelami danego państwa z zajmowania funkcji związanych z „wykonywaniem władzy publicznej” (art. 45 [55]). Wykonywanie zawodu adwokata, którego działalność polega na udzielaniu porad i pomocy prawnej oraz reprezentowaniu i obronie stron w postępowaniu sądowym, nie mogą być traktowane jako „wykonywanie władzy publicznej”.

Jean Reyners, obywatel holenderski, uzyskał wykształcenie prawnicze w Belgii. Adwokatura belgijska odmówiła mu wpisu na listę adwokatów z uwagi na brak obywatelstwa belgijskiego. Reyners zakwestionował stosowne przepisy ustawodawstwa belgijskiego. Sąd belgijski przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości kilka pytań dotyczących swobody prowadzenia działalności gospodarczej, wynikającej z Traktatu.

8 IV 1976
Wyrok w sprawie 43/75
Defrenne przeciwko Sabena
(orzeczenie wstępne)

1. Zawarta w Traktacie zasada równego wynagrodzenia zawarta w Traktacie ma bezpośredni skutek i można się na nią powoływać w postępowaniu przed sądami krajowymi.
2. Obowiązek sądów zapewnienia ochrony praw wynikających z zasady równego wynagrodzenia przez sądy krajowe odnosi się w szczególności do tych rodzajów dyskryminacji, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa lub zbiorowych układów pracy, jak również do sytuacji, w których mężczyźni i kobiety otrzymują nierówną płacę za taką samą pracę wykonywaną w tym samym przedsiębiorstwie lub w tej samej służbie prywatnej bądź publicznej.

Gabrielle Defrenne wniosła do sądu belgijskiego powództwo o odszkodowanie przeciwko swojemu pracodawcy. Twierdziła, że w latach 1963-1966 jako kobieta była ofiarą dyskryminacji w zakresie wynagrodzenia w porównaniu z mężczyznami wykonującymi taką samą pracę. Sąd belgijski przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy przepis Traktatu dotyczący zasady równego wynagradzania kobiet i mężczyzn wywiera bezpośredni skutek.

15 XII 1976
Wyrok w sprawie 35/76
Simmenthal przeciwko Ministrowi Finansów (I)
(orzeczenie wstępne)

Kontrola weterynaryjna i kontrola sanitarna na granicy – w związku z importem zwierząt lub mięsa przeznaczonego do spożycia – stanowią środki mające skutek podobny do ograniczeń ilościowych zakazanych przez Traktat. Regularne kontrole na granicach nie mogą być dłużej usprawiedliwiane ochroną zdrowia i życia ludzi i zwierząt, ponieważ dwie dyrektywy Wspólnoty nałożyły na państwa członkowskie, z których eksportowane są towary, obowiązek zapewnienia przestrzegania określonych wymogów weterynaryjnych i sanitarnych.

Włoska spółka *Simmenthal* importowała w 1973 r. z Francji do Włoch wołowinę. Zgodnie z włoskimi przepisami na granicy została pobrana opłata za kontrolę weterynaryjną i sanitarną. Zdaniem spółki kontrole te oraz pobrane opłaty stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie towarów i jako takie są zakazane przez Traktat. Spółka wszczęła postępowanie przeciwko włoskiemu Ministrowi Finansów, żądając zwrotu bezpodstawnie pobranych opłat. Sąd włoski przedstawił w 1976 r. pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości.

Sprawa *Simmenthal* miała przed TS ciąg dalszy (zob. s. 35).

20 II 1978
Wyrok w sprawie 120/78
Rewe-Zentral AG („Cassis de Dijon”)
(orzeczenie wstępne)

Przeszkody w swobodnym przepływie towarów na obszarze Wspólnoty wynikające z różnic w krajowych regulacjach dotyczących sprzedaży określonych produktów są dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że krajowe regulacje są konieczne ze względu na kontrolę podatkową, ochronę zdrowia publicznego, uczciwość transakcji handlowych lub ochronę konsumenta.

Niemiecka spółka *Rewe-Zentral AG* zamierzała importować w 1976 r. z Francji do Niemiec likier „Cassis de Dijon”. Władze niemieckie odmówiły zgody na obrót produktem pod nazwą „likier” ze względu na zbyt niską zawartość alkoholu: poniżej 25%, co było zgodne z przepisami francuskimi, ale niedopuszczalne w świetle prawa niemieckiego. Spółka zaskarżyła do sądu decyzje zakazujące import likieru. Sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem o zgodność przepisów niemieckich z traktatową zasadą swobodnego przepływu towarów.

W świetle wyroku TS niemieckie normy zawartości alkoholu w likierze nie mogą stać na przeszkodzie importowi słabszych likierów z innych państw Wspólnoty.

9 III 1978
Wyrok w sprawie 106/77
Simmenthal (II)
(orzeczenie wstępne)

- 1. Przepisy prawa wspólnotowego są bezpośrednim źródłem praw i obowiązków dla tych wszystkich, do których się odnoszą, to jest dla państw członkowskich oraz podmiotów prywatnych będących stronami stosunków prawnych na podstawie prawa wspólnotowego. Dotyczy to również każdego sądu krajowego, którego zadaniem – jako organu państwa członkowskiego – jest ochrona praw podmiotowych przyznanych przez prawo wspólnotowe.**
- 2. Zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego postanowienia Traktatu i bezpośrednio obowiązujące akty prawne wydane przez instytucje wspólnotowe po ich wejściu w życie nie tylko automatycznie uchylają stosowanie jakichkolwiek sprzecznych z nimi aktów prawa krajowego, ale również wykluczają przyjęcie przez parlament państwa członkowskiego nowych ustaw, które byłyby niezgodne z przepisami prawa wspólnotowego.**
- 3. Sąd krajowy, który stosuje prawo wspólnotowe, ma obowiązek zapewnić pełną jego skuteczność, a gdy jest to konieczne – odmówić zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym nawet wówczas, gdy zostały przyjęte później niż akt prawa wspólnotowego.**

Po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Simmenthal I* (s. 33) sąd włoski nakazał Ministerstwu Finansów zwrot opłat pobranych niezgodnie z prawem. Ministerstwo wniosło odwołanie od tej decyzji. Włoski sąd odwoławczy uznał, że w sprawie powstał problem sprzeczności między prawem wspólnotowym a nową ustawą włoską. W rezultacie sąd ten przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie dotyczące konsekwencji wynikających z zasady bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w przypadku niezgodności z przyjętą przez państwo członkowskie ustawą późniejszą.

24 XI 1982
Wyrok w sprawie 249/81
Komisja przeciwko Irlandii
(postępowanie o naruszenie Traktatu)

Praktyka krajowa polegająca na wprowadzeniu z życia rządowego programu promocyjnego, którego celem jest kontrola przepływu towarów między państwami członkowskimi poprzez zachęcanie do nabywania produktów krajowych w formie ogólnokrajowej kampanii reklamowej oraz stosowanie specjalnych procedur wyłącznie do produktów krajowych, stanowi naruszenie zasady swobodnego przepływu towarów, jeżeli ma charakter restrykcyjny. O charakterze restrykcyjnym można mówić w szczególności wówczas, gdy powyższe działania są podejmowane przez rząd, a ich realizacja przebiega w sposób zorganizowany na całym terytorium kraju.

W celu zachęcenia irlandzkich konsumentów do kupowania produktów krajowych zamiast importowanych rząd irlandzki w 1978 r. rozpoczął trzyletni program promocyjny. Obejmował on zachęcanie do umieszczania symbolu „Kupuj irlandzkie” na produktach krajowych oraz kampanię na rzecz produktów irlandzkich w celu nakłonienia konsumentów do ich nabywania. Komisja Europejska wszczęła postępowanie przeciwko Irlandii przed Trybunałem Sprawiedliwości zarzucając, że kampania była sprzeczna z traktatową zasadą swobodnego przepływu towarów.

TS uznał, że Irlandia naruszyła obowiązki traktatowe.

13 II 1985
Wyrok w sprawie 293/83
Gravier przeciwko miastu Liège
(orzeczenie wstępne)

1. **Dostęp do kształcenia zawodowego – chociaż nie należy do sfer powierzonych traktatowo instytucjom Wspólnoty – może w szczególny sposób promować swobodę przepływu osób we Wspólnocie i dlatego warunki dostępu do tej formy kształcenia mieszczą się w zakresie Traktatu.**
2. **Nałożenie na studentów będących obywatelami innego państwa członkowskiego obowiązku uiszczenia określonej opłaty – jako warunek dostępu do kształcenia zawodowego – stanowi sprzeczną z Traktatem dyskryminację ze względu na obywatelstwo, jeżeli taka opłata nie jest wymagana od studentów państwa przyjmującego.**

Françoise Gravier, francuska studentka akademii sztuk pięknych, zamierzała studiować w Belgii w latach 1982-1984. Jako studentka zagraniczna musiała ona uiścić opłatę wpisową. Decyzję władz uczelni odmawiającą zwolnienia z tego obowiązku Gravier zaskarżyła do belgijskiego sądu, a ten skierował pytanie do Trybunał Sprawiedliwości.

30 IV 1986

Wyrok w połączonych sprawach 209/84 – 213/84
Asjes i inni („Nouvelles Frontières”)
(orzeczenie wstępne)

- 1. Transport powietrzny podlega ogólnym zasadom Traktatu, w tym dotyczącym konkurencji.**
- 2. Zatwierdzenie taryf w transporcie lotniczym, które zostały ustalone między przedsiębiorstwami w celu ograniczenia konkurencji, jest niezgodne ze zobowiązaniami państw członkowskich w dziedzinie ochrony konkurencji.**

W 1984 r. wszczęto we Francji postępowanie karne przeciwko Lucasowi Asjes i innym dyrektorom linii lotniczych oraz biur podróży. Przeciwko spółkom *Nouvelles Frontières*, *Air France* i *KLM* wystąpiono z powództwami cywilnymi. Dyrektorzy linii lotniczych oraz biur podróży zostali oskarżeni o naruszenie przepisów francuskiej ustawy o cywilnym transporcie lotniczym w związku ze sprzedażą biletów lotniczych przy zastosowaniu taryf, które nie były zatwierdzone przez właściwego ministra lub były odmienne od zatwierdzonych. Przedsiębiorstwa zagraniczne również podlegały tym regulacjom. Za naruszenie przepisów o zatwierdzaniu taryf groziła kara pozbawienia wolności lub grzywna. Decyzja ministra zatwierdzająca taryfę proponowaną przez linię lotniczą była wiążąca dla wszystkich podmiotów sprzedających bilety danej linii lotniczej na określonej trasie.

Sąd karny, przed którym toczyło się postępowanie, wniósł o rozstrzygnięcie przez Trybunał Sprawiedliwości, czy system zatwierdzania taryf jest zgodny z traktatowymi przepisami o konkurencji. Zdaniem sądu francuskie regulacje umożliwiały liniom lotniczym uzgadnianie działań, które były sprzeczne z proklamowaną w Traktacie zasadą uczciwej konkurencji.

20 IX 1988
Wyrok w sprawie 302/86
Komisja przeciwko Danii
(postępowanie o naruszenie Traktatu)

1. **Obowiązek sprzedaży piwa i napojów bezalkoholowych wyłącznie w zwrotnych opakowaniach, nałożony na producentów i importerów przez ustawodawstwo krajowe w celu stworzenia systemu zwrotu pustych opakowań, musi być uznany za konieczny dla osiągnięcia zakładanych celów w dziedzinie ochrony środowiska, a w związku z tym wynikające stąd ograniczenia w swobodnym przepływie towarów nie mogą być traktowane jako nieproporcjonalne.**
2. **Wymagania, aby zagraniczni producenci stosowali wyłącznie opakowania dopuszczone do sprzedaży przez władze krajowe, o ile władze te mogą odmówić dopuszczenia nawet wówczas, gdy producent może zagwarantować, iż zwrócone opakowania będą użyte ponownie, a także aby nie przekraczali oni określonego limitu rocznej sprzedaży napojów w opakowaniach niedopuszczonych – są nieproporcjonalne, a tym samym zakazane.**

Komisja Europejska wystąpiła do TS z wnioskiem o stwierdzenie, że wprowadzając przepisy, które wymagają, aby wszystkie opakowania piwa i napojów bezalkoholowych nadawały się do zwrotu, Dania naruszyła swoje zobowiązania wynikające z art. 30 Traktatu. Zgodnie z duńskimi przepisami opakowania musiały być dopuszczone do sprzedaży przez Agencję Ochrony Środowiska. Agencja mogła odmówić dopuszczenia do sprzedaży nowego rodzaju opakowania w szczególności wówczas, gdy uważała, że opakowanie nie jest technicznie przystosowane do zwrotu lub jeżeli system zwrotów nie gwarantował, że określona ilość opakowań będzie użyta ponownie.

2 II 1989
Wyrok w sprawie 186/87
Cowan przeciwko Trésor public (skarb państwa Francji)
(orzeczenie wstępne)

1. Swoboda świadczenia usług obejmuje uprawnienie odbiorców usług do wyjazdu do innego państwa członkowskiego w celu skorzystania z usługi w tym państwie. Turyści muszą być uznani za takich odbiorców usług.
2. Skoro prawo wspólnotowe gwarantuje danej osobie swobodę wyjazdu do innego państwa członkowskiego, to ochrona prawna na wypadek poniesienia szkody w państwie członkowskim – na takich samych zasadach, jakie odnoszą się do obywateli tego państwa – jest korelatem swobody przemieszczania się.
3. Francuska regulacja ograniczająca możliwość przyznania odszkodowania tylko do obywateli francuskich jest niezgodna z zawartym w prawie wspólnotowym zakazem dyskryminacji ze względu na obywatelstwo.

Ian William Cowan, brytyjski turysta, został pobity i poważnie zraniony w paryskim metrze. Nie ustalono tożsamości napastników. Obywatele francuscy (i tylko oni) byli w takiej sytuacji ustawowo uprawnieni do otrzymania odszkodowania od państwa. Sąd francuski, przed którym toczyło się postępowanie z powództwa Cowana, wniósł pytanie do Trybunału Sprawiedliwości.

22 V 1990

Wyrok w sprawie C-70/88

Parlament Europejski przeciwko Radzie („Czarnobyl”)

(orzeczenie w sprawie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności)

- 1. Przestrzeganie równowagi instytucjonalnej oznacza, że każda z instytucji Wspólnot musi korzystać ze swoich kompetencji respektując kompetencje innych instytucji. Ponadto przestrzeganie równowagi instytucjonalnej wymaga, aby każde jej naruszenie było sankcjonowane.**
- 2. Trybunał Sprawiedliwości, którego zadaniem jest zapewnienie przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu, musi być uprawniony do ochrony równowagi instytucjonalnej, a w konsekwencji do kontroli przestrzegania kompetencji Parlamentu. W związku z tym dopuszczalna formalnie jest wniesiona przez Parlament skarga o uchylenie aktu Rady lub Komisji, jeżeli jej celem jest ochrona kompetencji Parlamentu i opiera się na zarzutach naruszenia tych kompetencji.**

W następstwie katastrofy elektrowni jądrowej w Czarnobylu Rada przyjęła w 1987 r. rozporządzenie określające maksymalne dopuszczalne dawki napromieniowania żywności i paszy w razie wypadku jądrowego lub innego zagrożenia radiologicznego. W trakcie przygotowywania rozporządzenia Rada zasięgnęła jedynie opinii Parlamentu, na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego EURATOM. Parlament stał na stanowisku, iż podstawą prawną rozporządzenia powinien być art. 100a Traktatu ustanawiającego EWG, co oznaczałoby konieczność przyjęcia rozporządzenia w porozumieniu z Parlamentem. Parlament wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z żądaniem uchylenia rozporządzenia twierdząc, że błędny wybór podstawy prawnej naruszył kompetencje Parlamentu. W tamtym czasie ani Traktat ustanawiający EURATOM, ani Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą nie wymieniał Parlamentu wśród podmiotów uprawnionych do wystąpienia z żądaniem stwierdzenia nieważności aktu prawa wspólnotowego. W związku z tym Rada podniosła w postępowaniu przed TS zarzut niedopuszczalności skargi.

19 XI 1991

**Wyrok w połączonych sprawach C-6/90 i C-9/90
Francovich i inni przeciwko Republice Włoskiej
(orzeczenie wstępne)**

- 1. Traktat ustanowił swój własny system prawny, który jest połączony z systemami państw członkowskich i który musi być stosowany przez sądy tych państw. Sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie przepisów prawa wspólnotowego, muszą zapewnić pełną skuteczność tym przepisom oraz chronić prawa nadawane na ich podstawie podmiotom prywatnym.**
- 2. Pełna skuteczność prawa wspólnotowego (art. 10 [5] Traktatu) zostałaby podważona, a ochrona praw nadanych na jego podstawie uległaby osłabieniu, gdyby podmioty prywatne nie byłyby uprawnione do uzyskania ochrony sądowej, kiedy ich prawa nie są respektowane w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, za które państwo członkowskie może ponosić odpowiedzialność. Zasada odpowiedzialności państwa za wyrządzenie szkody osobom prywatnym w rezultacie naruszenia prawa wspólnotowego, za które państwo ponosi odpowiedzialność, jest nieodłączną częścią systemu traktatowego.**

Dyrektywa o ochronie pracowników w razie upadłości pracodawcy zawiera w szczególności określone gwarancje dotyczące realizacji roszczeń z tytułu niewypłaconych wynagrodzeń. Państwa członkowskie były zobowiązane wprowadzić postanowienia dyrektywy do krajowych systemów prawnych do 23 października 1983 r. Włochy nie wykonały tego zobowiązania. Andrea Francovich wraz z innymi pracownikami pewnego przedsiębiorstwa nie otrzymali wynagrodzeń z powodu upadłości pracodawcy w 1984 r. W postępowaniu przed sądem włoskim domagali się oni od państwa uzyskania gwarancji przewidzianych w dyrektywie albo zapłaty odszkodowania. Sąd krajowy przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie prawne dotyczące odpowiedzialności państwa w takim przypadku.

Ze sprawy *Francovich* wynika, że dyrektywy wspólnotowe, choć zgodnie z Traktatem zobowiązują tylko państwa członkowskie, nie rodząc skutków prawnych dla ich obywateli, mogą niekiedy być źródłem roszczeń obywateli wobec państwa członkowskiego (w tym wypadku – z tytułu naruszenia przez państwo obowiązku implementacji dyrektywy).

23 II 1995

Wyrok w połączonych sprawach C-358/93 i C-416/93
Postępowanie karne Bordessa i inni
(orzeczenie wstępne)

1. **Fizyczny transfer środków pieniężnych podlega przepisom Traktatu o swobodnym przepływie kapitału.**
2. **Wymóg uzyskania zezwolenia na wywóz środków pieniężnych skutkuje zawieszeniem eksportu tych środków, uzależniając go od uzyskania zgody organów administracji. Wymóg o takim charakterze poddaje korzystanie ze swobody przepływu kapitału dyskrejonalnej władzy organów administracji, a przez to czyni tę swobodę iluzoryczną.**
3. **Natomiast wymóg uprzedniego zgłoszenia wywozu środków pieniężnych może być jednym z koniecznych środków, które mogą stosować państwa członkowskie. Inaczej niż obowiązek uzyskania zezwolenia, wymóg ten nie prowadzi do udaremnienia zamierzonej transakcji, a pozwala państwom członkowskim na skuteczną kontrolę przestrzegania przepisów krajowych.**

W listopadzie 1992 r. Aldo Bordessa, obywatel włoski, został podany kontroli celnej na granicy hiszpańsko-francuskiej. W czasie kontroli znaleziono przy nim 50 milionów ukrytych peset. Bordessa został aresztowany, a pieniądze skonfiskowane, ponieważ nie posiadał on wymaganego przez prawo hiszpańskie zezwolenia na wywóz takiej sumy. W drugim przypadku małżonkowie, obywatele hiszpańscy, przekraczając to samo przejście graniczne, usiłowali wywieźć bez zezwolenia 38 milionów peset. Przepisy hiszpańskie wymagały zgłoszenia przed wywozem sumy większej niż 1 milion peset na osobę oraz uzyskania zezwolenia, jeżeli suma przekraczała 5 milionów peset na osobę. Sąd hiszpański, przed którym toczyło się postępowanie karne, przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie dotyczące zgodności tych przepisów z prawem wspólnotowym.

17 X 1995
Wyrok w sprawie C-450/93
Kalanke przeciwko miastu Brema
(orzeczenie wstępne)

1. **W sytuacji, w której mężczyzna i kobieta kandydujący na określone stanowisko mają takie same kwalifikacje, a przepis prawa krajowego przyznaje automatycznie pierwszeństwo kobiecie w sektorach, w których kobiety nie są dostatecznie reprezentowane, mamy do czynienia z przekroczeniem granic dyrektywy o równym traktowaniu i z dyskryminacją ze względu na płeć.**
2. **Wspomniana dyrektywa zezwala natomiast, aby przepisy krajowe dotyczące zatrudnienia przyznawały określone przywileje kobietom w celu ułatwienia im konkurowania na rynku pracy i rozwijania kariery zawodowej na równi z mężczyznami.**

W lipcu 1990 r. miasto Brema ogłosiło konkurs na stanowisko kierownika sekcji w departamencie parków. Do konkursu zgłosiły się dwie osoby – Eckhard Kalanke oraz pewna kobieta. Oboje kandydaci posiadali jednakowe kwalifikacje. Zgodnie z przepisem, który automatycznie przyznaje pierwszeństwo kobietom w tych sektorach administracji publicznej, w których zatrudniono więcej mężczyzn, niż kobiet, stanowisko zostało przydzielone kandydującej kobiecie. Kalanke zaskarżył tę decyzję władz miasta. Sąd niemiecki wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy przepisy krajowe są zgodne z dyrektywą o równym traktowaniu w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia i awansów.

15 XII 1995
Wyrok w sprawie C-415/93
Union Royale Belge des Sociétés de Football Association i inni
przeciwko Jean-Marc Bosman
(orzeczenie wstępne)

- 1. System uzależniający zawarcie nowego kontraktu z klubem piłkarskim od zapłaty sumy transferowej poprzedniemu klubowi, ustanowiony przez narodowe i ponadnarodowe związki piłkarskie, jest niezgodny z wyrażoną w Traktacie zasadą swobodnego przepływu pracowników będących obywatelami państw członkowskich Wspólnoty.**
- 2. Naruszeniem zasad swobodnego przepływu pracowników są również reguły ustanowione przez związki sportowe, zgodnie z którymi w meczach organizowanych przez te związki kluby piłkarskie mogą wystawić do gry jedynie ograniczoną liczbę zawodników, którzy są obywatelami innego państwa członkowskiego.**

Jean-Marc Bosman, zawodowy piłkarz belgijski, był zatrudniony od 1988 r. w pierwszoligowym klubie *RC Liège* na podstawie kontraktu, który wygasł w 1990 r. Podjął on próbę podpisania kontraktu z klubem francuskim, jednak zawarcie umowy było uzależnione od zapłaty klubowi belgijskiemu sumy transferowej. Wobec niezapłacenia sumy transferowej Bosman pozostał bez pracy. Belgijski sąd apelacyjny, rozpoznając powództwo Bosmana przeciw *RC Liège*, Belgijskiemu Związkowi Piłki Nożnej oraz Europejskiej Unii Federacji Piłkarskich (UEFA), przedstawił pytania Trybunałowi Sprawiedliwości.

5 III 1996

Wyrok w połączonych sprawach C-46/93 i C-48/93
Brasserie du Pêcheur i Factortame (III)
(orzeczenie wstępne)

1. Zasada, iż państwo członkowskie jest obowiązane naprawić szkodę wyrządzoną podmiotom prywatnym w wyniku naruszenia prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie w szczególności do naruszeń prawa wspólnotowego, za które odpowiedzialny jest krajowy ustawodawca.
2. Jeżeli naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie jest związane z działalnością ustawodawcy krajowego działającego w sferze, w której posiada on znaczną swobodę regulacji, to osoby, którym wyrządzono szkodę, są uprawnione do odszkodowania jeżeli postanowienie prawa wspólnotowego nadaje tym osobom określone prawa, naruszenie jest wystarczająco poważne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem prawa wspólnotowego a wyrządzoną szkodą.
3. Państwo członkowskie musi naprawić szkodę spowodowaną naruszeniem prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi zasadami odpowiedzialności odszkodowawczej. Naprawienie szkody nie może być jednak uzależnione od winy organu państwa odpowiedzialnego za naruszenie rozumianej szerzej niż wystarczająco poważne naruszenie prawa wspólnotowego.

Brasserie du Pêcheur, spółka francuska była zmuszona przerwać eksport piwa do Niemiec w 1981 r. w związku z decyzją władz niemieckich, które uznały, że piwo produkowane przez spółkę nie odpowiadało niemieckim normom „czystości” (określającym składniki, jakie mogą znajdować się w piwie, a przez to zakazującym stosowanie dodatków smakowych). W 1987 r. TS uznał takie ograniczenia za niezgodne z Traktatem (por. sprawę *Cassis de Dijon*, s. 35). Spółka żądała następnie od RFN odszkodowania za szkody poniesione w wyniku ograniczeń importowych w latach 1981–1987.

Factortame Ltd była jedną ze spółek, której udziałowcami byli głównie obywatele Hiszpanii, posiadających 95 statków rybackich zarejestrowanych w Wielkiej Brytanii. W 1988 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące rejestracji statków. Zgodnie z nimi zarejestrowany mógł być tylko taki statek rybacki, którego właścicielem i operatorem są obywatele brytyjscy zamieszkali w Wielkiej Brytanii. W wyroku *Factortame II* z 25 lipca 1991 r. TS orzekł, że wymogi ustawy brytyjskiej dotyczące obywatelstwa i zamieszkania właścicieli i operatorów statków są sprzeczne z prawem wspólnotowym. Spółka wniosła następnie powództwo o odszkodowanie przeciwko państwu brytyjskiemu za straty poniesione w okresie obowiązywania ustawy.

Sąd niemiecki i sąd brytyjski, rozpoznając te sprawy, przedstawiły Trybunałowi Sprawiedliwości pytania w sprawie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego.

23 V 1996
Wyrok w sprawie C-5/94
Hedley Lomas Ltd
(orzeczenie wstępne)

1. **Odmowa wydania licencji eksportowej przez państwo członkowskie stanowi ograniczenie ilościowe w eksporcie, niezgodne z art. 29 [34] Traktatu. Wprawdzie art. 30 [36] dopuszcza wyjątek od tej zasady ze względu na ochronę zwierząt, to jednak nie jest możliwe odwołanie się do tego przepisu kiedy dyrektywy Wspólnoty przewidują zbliżenie ustawodawstw konieczne dla osiągnięcia określonego celu.**
2. **Państwo członkowskie nie może jednostronnie przyjąć środków korygujących lub ochronnych w celu zapobiegania naruszeniom prawa wspólnotowego przez inne państwo członkowskie.**

W latach 1990 – 1992 brytyjskie Ministerstwo Rolnictwa regularnie odmawiało wydawania licencji na eksport żywych zwierząt przeznaczonych do uboju w Hiszpanii, uzasadniając to tym, że traktowanie zwierząt w hiszpańskich ubojniach było sprzeczne z odpowiednią dyrektywą Wspólnoty o ochronie zwierząt. Choć dokonano transpozycji dyrektywy do prawa hiszpańskiego, brytyjskie Ministerstwo Rolnictwa było przekonane – mimo braku wystarczających dowodów – że pewna ilość ubojni hiszpańskich nie odpowiada wymaganiom dyrektywy. Odmowa wydawania licencji eksportowych opierała się na wyjątku od zasady swobodnego przepływu towarów, dotyczącym ochrony zwierząt. Spółka *Hedley Lomas Ltd* zwróciła się w 1992 r. o wydanie licencji eksportowej, lecz otrzymała decyzję odmowną. Następnie spółka wszczęła postępowanie przed sądem brytyjskim, domagając się uznania, że odmowa ministerstwa narusza zasadę swobodnego przepływu towarów i zapłaty odszkodowania. Sąd krajowy przedstawił pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości.

8 IX 1996

**Wyrok w połączonych sprawach C-178/94, C-179/94, C-188/94 i C-190/94
Erich Dillenkofer i inni przeciwko Republice Federalnej Niemiec
(orzeczenie wstępne)**

Państwo członkowskie obowiązane jest dokonać we właściwym czasie transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Uchybienie temu obowiązkowi stanowi wystarczająco oczywiste pogwałcenie prawa wspólnotowego i rodzi odpowiedzialność państwa za szkody wyrządzone osobie prywatnej w sytuacji, gdy dyrektywa przyznaje jej określone prawa i pod warunkiem istnienia związku przyczynowego między naruszeniem przez państwo ciążącego na nim obowiązku a doznaną szkodą.

Dyrektywa nr 90/314/CEE z 1990 r. dotyczy wycieczek zagranicznych, nakazując, między innymi, stworzenie gwarancji zwrotu kosztów poniesionych przez konsumenta na wypadek niewypłacalności albo upadłości biura podróży. Państwa członkowskie były zobowiązane przyjąć odpowiednie regulacje do 31 grudnia 1992 r. 24 czerwca 1994 r. ustawodawca niemiecki przyjął stosowną ustawę, która weszła w życie 1 lipca tegoż roku. Przepisy ustawy stosuje się do podróży, które miały się rozpocząć po 31 października 1994 r.

Tymczasem w 1993 r. ogłoszono upadłość biur podróży, których klientami byli powodowie. Wbrew umowie ponieśli oni koszty powrotu do kraju, nie mogąc ich odzyskać od upadłych form. W tej sytuacji powodowie żądali stosownego odszkodowania od państwa, argumentując, że brak należytej ochrony jest skutkiem zwłoki Niemiec w, jeśli chodzi o wykonanie obowiązku transpozycji dyrektywy właściwym czasie transpozycji dyrektywy zapewniłoby im należyłą ochronę. Sąd niemiecki przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości pytania dotyczące odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego w takiej sytuacji.

11 XI 1997
Wyrok w sprawie C-409/95
Helmut Marshall przeciwko Nadrenii Północnej – Westfalii
(orzeczenie wstępne)

Ustawa narodowa, faworyzująca kobiety w systemie awansów na stanowiska publiczne w przypadku równych kwalifikacji kobiety i mężczyzny, jest zgodna z prawem wspólnotowym pod warunkiem, że zagwarantowano obiektywną, indywidualną ocenę każdej kandydatury i o ile awansowanie mężczyzny, którego kwalifikacje są równe kwalifikacjom kobiety, nie jest *a priori* wyłączone.

W myśl przepisów niemieckiego landu, którego dotyczy sprawa, jeżeli w sektorze podlegającym organowi właściwemu w sprawie nominacji liczba mężczyzn zatrudnionych na podobnych stanowiskach przewyższa liczbę kobiet, w przypadku równych kompetencji i kwalifikacji kobiety i mężczyzny preferuje się kobietę, o ile argumenty dotyczące konkretnego kandydata – mężczyzny nie przemawiają za jego wyborem.

Nauczyciel Helmut Marshall ubiegał się o określoną posadę, lecz właściwy organ poinformował go, że z powyższych względów prawnych zamierza wybrać na to stanowisko inną osobę – kobietę. Pan Marshall skierował skargę do sądu administracyjnego. Ten zwrócił się do TS z pytaniem o interpretację dyrektywy o realizacji zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia i awansu.

9 XII 1997
Wyrok w sprawie C-265/95
Komisja przeciwko Francji
(postępowanie o naruszenie Traktatu)

Uchylając się od podjęcia odpowiednich kroków w celu zapewnienia na swoim terytorium swobodnego przepływu produktów rolnych pochodzących z innych państw członkowskich, Francja naruszyła zasadę swobodnego przepływu towarów i obowiązek współdziałania, ciążyący na państwach członkowskich na mocy Traktatu.

Od ponad dziesięciu lat odbywały się we Francji protesty rolników wymierzone w import artykułów rolno-spożywczych z innych państw członkowskich. Protestom tym towarzyszyły akty przemocy, takie jak wywracanie ciężarówek, niszczenie przewożonych w nich ładunków, bezprawne użycie siły wobec kierowców ciężarówek, groźby bezprawne pod adresem sprzedawców towarów, niszczenie produktów umieszczonych w witrynach sklepowych. Środki stosowane przez rząd francuski nie zapobiegły powtarzaniu się takich aktów. Niekiedy władze francuskie wiedziały o grożących akcjach rolników, ale siły porządkowe albo były nieobecne, albo nie interweniowały. W postępowaniu przed TS władze francuskie mogły wskazać tylko jeden przypadek postępowania karnego przeciwko uczestnikom aktów przemocy towarzyszących rolniczym protestom w okresie od kwietnia do sierpnia 1993 r.

28 IV 1998
Wyroki w sprawach C-120/95 i C-158/96
Nicolas Decker przeciwko Kasie Chorych,
Raymond Kohll przeciwko Związkowi Kas Chorych
(orzeczenie wstępne)

- 1. Obywatele państwa członkowskiego Wspólnoty mogą leczyć się w innym państwie członkowskim. Przysługuje im zwrot kosztów leczenia według stawek państwa, w którym są ubezpieczeni.**
- 2. Odmowa zwrotu kosztów z powodu niezyskania uprzedniej zgody na leczenie w innym państwie członkowskich mogłaby nastąpić wyłącznie w razie rzeczywistego zagrożenia równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych.**

Nicolas Decker, obywatel luksemburski, kupił okulary u optyka w Arlon (Belgia). Luksemburska kasa chorych odmówiła zwrotu kosztów argumentując, że zakupu dokonano za granicą bez wymaganej zgody.

Raymond Kohll, posiadający obywatelstwo luksemburskie, chciał poddać swoją małą córkę leczeniu u ortodonta w Trewirze (Niemcy). Jego lekarz w Luksemburgu zwrócił się do Związku Kas Chorych z wnioskiem o zgodę na takie leczenie. Związek odmówił wyrażenia zgody twierdząc, że leczenie nie było pilne i mogło być przeprowadzone w Luksemburgu.

Rada Arbitrażowa Ubezpieczeń Społecznych i Sąd Kasacyjny w Luksemburgu, rozpatrujące odwołania od decyzji kas chorych w powyższych sprawach, przedstawiły kwestie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości.

5 V 1998

Wyroki w sprawach C-157/96 i C-180/96

**Królowa przeciwko Ministerstwu Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności z powództwa
Narodowego Związku Farmerów i innych**

(orzeczenie wstępne)

Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji

(skarga o stwierdzenie nieważności)

Ustanowienie przez Komisję zakazu wywożenia zwierząt i produktów z terytorium państwa członkowskiego w razie wystąpienia na tym terytorium choroby stanowiącej poważne zagrożenie dla ludzi lub zwierząt nie narusza zasady proporcjonalności i jest dozwolone.

27 marca 1996 r. Komisja wydała decyzję zakazującą wywożenia bydła, mięsa wołowego i jego przetworów ze Zjednoczonego Królestwa do innych państw członkowskich i do państw trzecich. Było to uzasadnione stwierdzeniem przypadków BSE na wyspie i odpowiednimi zaleceniami Komitetu Doradczego oraz Weterynaryjnego Komitetu Naukowego Unii Europejskiej.

Narodowy Związek Farmerów oraz dziewięć przedsiębiorstw zajmujących się hodowlą, transportem i eksportem bydła wniosło powództwo do sądu angielskiego, kwestionując działania władz brytyjskich mające na celu realizację decyzji Komisji. Sąd skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prawne o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji. W tym samym czasie Zjednoczone Królestwo złożyło w Trybunale wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji i zażądało zawieszenia jej wykonania. 12 lipca 1996 r.

Trybunał odmówił zawieszenia wykonania decyzji i oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji.

12 V 1998
Wyrok w sprawie C-85/96
Maria Martinez Sala przeciwko Bawarii
(orzeczenie wstępne)

1. Na podstawie art. 17 [8] Traktatu obywatelowi każdego państwa członkowskiego przysługują prawa wynikające z Traktatu, w tym prawo do niedyskryminacji ze względu na narodowość (art. 12 [6]).
2. Stosownie do powyższego państwo członkowskie nie może odmówić świadczenia, które jest przyznawane wszystkim osobom legalnie przebywającym na jego terytorium, obywatelowi innego państwa członkowskiego przebywającemu na terytorium tego pierwszego, który nie posiada stosownego dokumentu, jeśli państwo to przy spełnieniu danego świadczenia nie wymaga takiego dokumentu od własnych obywateli, a jego wydanie może być opóźnione lub władze mogą odmówić jego wydania.

Maria Martinez Sala, obywatelka Hiszpanii, mieszkała od 1968 r. w Niemczech. Wielokrotnie podejmowała pracę, lecz od 1989 r. korzystała z pomocy społecznej. Do 1984 r. uzyskiwała zezwolenia na pobyt w Niemczech. Od 1984 r. do 1994 r. legitymowała się wyłącznie zaświadczeniem o złożeniu wniosku o przedłużenie prawa pobytu w Niemczech.

W 1993 r. pani Sala wystąpiła, po urodzeniu dziecka, o przyznanie zasiłku. Bawarski urząd załatwił wniosek odmownie, argumentując, że nie jest ona obywatelką niemiecką i nie ma prawa pobytu w Niemczech. Pani Sala zaskarżyła decyzję o odmowie przyznania zasiłku do bawarskiego sądu ubezpieczeń społecznych, który skierował pytanie do TS.

16 VII 1998
Wyrok w sprawie C-355/96
Silhouette przeciwko Hartlauer Handelsgesellschaft
(orzeczenie wstępne)

Wyczerpanie prawa ze znaku towarowego w przypadku wprowadzenia towaru oznaczonego tym znakiem do obrotu poza Europejskim Obszarem Gospodarczym (wyczerpanie światowe), dokonanego przez uprawnionego ze znaku lub za jego zgodą, jest niezgodne z prawem wspólnotowym. Możliwość ustanawiania przez poszczególne państwa członkowskie Wspólnoty takiego wyczerpania doprowadziłaby do zakłóceń w swobodnym przepływie towarów i usług w sytuacji, gdyby tylko niektóre państwa przyjęły takie rozwiązanie.

Austriacka spółka *Silhouette* produkowała wysokiej jakości okulary, wprowadzając je na rynek na całym świecie pod znakiem towarowym utworzonym od nazwy firmy, zarejestrowanym w Austrii i w większości krajów na świecie. W Austrii spółka dostarczała okulary bezpośrednio do optyków, natomiast w pozostałych krajach sprzedawała je za pośrednictwem filii lub pośredników. *Silhouette* przestała dostarczać oprawki okularów spółce *Hartleur* uznając, że prowadzona przez teże kampania reklamowa, podkreślająca niskie ceny oprawek, szkodzi renomie *Silhouette*.

Silhouette sprzedała w 1995 r. określoną ilość niemodnych oprawek do Bułgarii. *Hartleur* nabyła je i następnie przeprowadziła kampanię reklamową w prasie, zapowiadając sprzedaż oprawek w Austrii. *Silhouette* wniosła powództwo przeciwko *Hartleur* do sądu krajowego w Steyr, żądając zakazania sprzedaży oprawek w zakresie, w jakim zostały wprowadzone do obrotu poza terytorium Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Austriackie sądy pierwszej i drugiej instancji nie uznały powództwa *Silhouette*, wskazując na wyczerpanie przez *Silhouette* prawa ze znaku towarowego w wyniku wprowadzenia przez nią towaru do obrotu w Bułgarii. Sąd kasacyjny skierował pytanie do TS.

4 VII 2000

Wyrok w sprawie C-387/97
Komisja przeciwko Grecji
(skarga o naruszenie Traktatu)

Określając wysokość kary nakładanej na państwo członkowskie za niewykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, bierze on pod uwagę przede wszystkim długość okresu, w którym trwało naruszenie Traktatu, stopień naruszenia oraz zdolność płatniczą państwa. Trybunał bierze ponadto pod uwagę skutki naruszenia Traktatu dla podmiotów prywatnych i publicznych oraz czas, w jakim naruszenie powinno zostać usunięte.

W 1987 r. do Komisji wpłynęła skarga, w której zarzucano, że kilka gmin na Krecie w sposób niekontrolowany wprowadzało odpady do strumienia, w odległości 200 m od morza. W wyroku z 1992 r. TS uznał, że Grecja nie podjęła niezbędnych kroków w celu usunięcia toksycznych odpadów, co powinna była uczynić stosownie do postanowień dwóch dyrektyw (z 1975 r. i 1978 r.). Grecja miała obowiązek implementowania tych dyrektyw do 1 stycznia 1981 r.

Wobec niepodjęcia przez Grecję środków zmierzających do wykonania wyroku Trybunału Komisja w 1993 r. przypomniała władzom greckim o ich zobowiązaniach, a w 1995 r. wszczęła specjalną procedurę. W 1997 r. Komisja zwróciła się do Trybunału z wnioskiem o ukaranie Grecji karą pieniężną.

12 VII 2001

Wyrok w sprawie C-157/99

**B.S.M. Geraets-Smits przeciwko Stichting Ziekenfonds,
H.T.M. Peerbooms przeciwko Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen**
(orzeczenie wstępne)

1. Uzależnienie zwrotu kosztów hospitalizacji w innym państwie członkowskim od uzyskania uprzedniej zgody na leczenie narusza swobodę świadczenia usług, jeżeli zgoda ta jest uzależniona tylko od tego, czy takie leczenie jest rutynowo stosowane i jest konieczne.
2. Ograniczenie wyboru przez ubezpieczonego placówki leczniczej, związane z ograniczeniem swobody przepływu usług między państwami członkowskimi Wspólnoty, może być natomiast usprawiedliwione koniecznością zachowania równowagi finansowej systemu ubezpieczeń społecznych i zagwarantowania powszechnej dostępności do świadczeń szpitalnych. Jednakże odmowa zgody na leczenie w innym kraju członkowskim może nastąpić z tego powodu wyłącznie wówczas, gdy krajowa placówka medyczna może zaoferować ubezpieczonemu, bez nadmiernej zwłoki, takie samo lub równie skuteczne leczenie.

Zgodnie z prawem holenderskim ubezpieczeni mogli poddać się leczeniu w holenderskim lub zagranicznym ośrodku medycznym, z którym zakład ubezpieczeń nie zawarł stosownej umowy, wyłącznie po uprzednim uzyskaniu zgody właściwego organu ubezpieczeniowego.

Pani Geraets-Smits, obywatelka holenderska cierpiąca na chorobę Parkinsona, poddała się leczeniu w specjalistycznej klinice niemieckiej bez zgody swojej kasy chorych. Kasa ta odmówiła zwrotu kosztów leczenia, argumentując, że właściwa terapia mogła być zastosowana w Holandii i że leczenie w Niemczech nie było korzystniejsze dla pacjentki.

Pan Peerbooms, obywatel holenderski, zapadł w śpiączkę po wypadku drogowym. Został poddany intensywnej opiece medycznej w klinice austriackiej. Pan Peerbooms nie spełniał przy tym warunków wymaganych do skorzystania z takiej terapii w Holandii, stosowanej tam eksperymentalnie tylko w dwóch ośrodkach medycznych, i to wyłącznie wobec osób poniżej 25 roku życia. Właściwy organ holenderski odmówił zwrotu kosztów leczenia argumentując, że nie było ono korzystniejsze od terapii oferowanej w Holandii.

12 VII 2001

Wyrok w sprawie C-368/98

Abdon Vanbraekel i inni przeciwko Alliance nationale des mutualités chrétiennes
(orzeczenie wstępne)

- 1. Ubezpieczony, któremu odmówiono zgody na hospitalizację w innym państwie członkowskim, ma prawo do zwrotu poniesionych kosztów leczenia, jeżeli następnie uzyskał zgodę w postępowaniu sądowym.**
- 2. Jeżeli w konkretnym przypadku koszty leczenia w państwie, w którym chory jest ubezpieczony, są wyższe niż w państwie, w którym poddał się leczeniu, może on domagać się zwrotu kosztów hospitalizacji według stawek obowiązujących w państwie ubezpieczenia.**

Pani Descamps, obywatelka Belgii, chciała się poddać chirurgicznemu zabiegowi ortopedycznemu we Francji. Zwróciła się do belgijskiej kasy chorych z wnioskiem o wyrażenie zgody na taki zabieg. Kasa chorych odmówiła wyrażenia zgody, wskazując na brak opinii belgijskiego lekarza uniwersyteckiego. Pani Descamps mimo tego poddała się zamierzonemu zabiegowi. Następnie żądała od belgijskiej kasy chorych zwrotu kosztów leczenia według stawek obowiązujących w Belgii (blisko 50 tys. FRF), nie zaś we Francji (ok. 39 tys. FRF). Lekarz specjalista wyznaczony przez sąd belgijski wydał opinię, że w Belgii nie wykonywano regularnie tego rodzaju zabiegów i że leczenie pani Descamps wymagało hospitalizacji za granicą. W trakcie postępowania przed sądem pani Descamps zmarła, a w miejsce wstąpiły jej dzieci.

Sąd belgijski zadał Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie, czy w razie stwierdzenia, że zgoda na hospitalizację w innym państwie członkowskim powinna być została wydana, zwrot kosztów leczenia powinien nastąpić stosownie do regulacji państwa instytucji ubezpieczeniowej (w niniejszej sprawie: Belgia), czy też zgodnie z regulacjami państwa, w którym hospitalizacja miała miejsce (Francja).

4 VI 2002

Wyroki w sprawach C-367/98, C-483/99 i 503/99
Komisja przeciwko Portugalii, Francji i Belgii
(postępowanie o naruszenie Traktatu)

Dopuszczalne są regulacje ograniczające swobodę przepływu kapitału i, w konsekwencji, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, jeżeli za takimi ograniczeniami przemawia wzgląd na bezpieczeństwo państwa, a nie można osiągnąć zamierzonych celów za pomocą środków mniej uciążliwych. Regulacje takie muszą jednak zawierać precyzyjne, z góry określone kryteria, których stosowanie może być poddane kontroli sądowej.

Portugalia, Francja i Belgia przyjęły akty prawne, które miały na celu kontrolowanie spodziewanych na rynku wspólnotowym procesów inwestycyjnych, polegających w szczególności na prywatyzacji określonych przedsiębiorstw.

Portugalia ustanowiła przepisy ograniczające udział podmiotów zagranicznych w prywatyzacji i ustanawiające wymóg uzyskania zgody ministra finansów na osiągnięcie progu 10% kapitału przez nabywcę prywatyzowanej spółki.

We Francji wprowadzono specjalne uprawnienia ministra gospodarki, którego zgody wymaga nabycie praw do spółki *Elf-Aquitaine*, jeśli prowadziłoby do przekroczenia określonego poziomu koncentracji kapitału. Przewidziano również możliwość sprzeciwu ministra gospodarki wobec niektórych czynności prawnych dotyczących tej spółki. Przedmiotem działalności spółki *Elf-Aquitaine* było zaopatrywanie rynku francuskiego w ropę.

Belgia przyznała ministrowi energii – w zakresie dwóch spółek: *Société Nationale de Transport par Canalisations* oraz *Distrigaz* – prawo sprzeciwu wobec zbycia instalacji technicznych i wobec decyzji z zakresu prowadzenia spraw spółki, które mogłyby zagrozić zaopatrzeniu Belgii w gaz.

TS uznał, że Francja i Portugalia naruszyły zobowiązania traktatowe. Regulacja belgijska została natomiast uznana za zgodną z Traktatem.