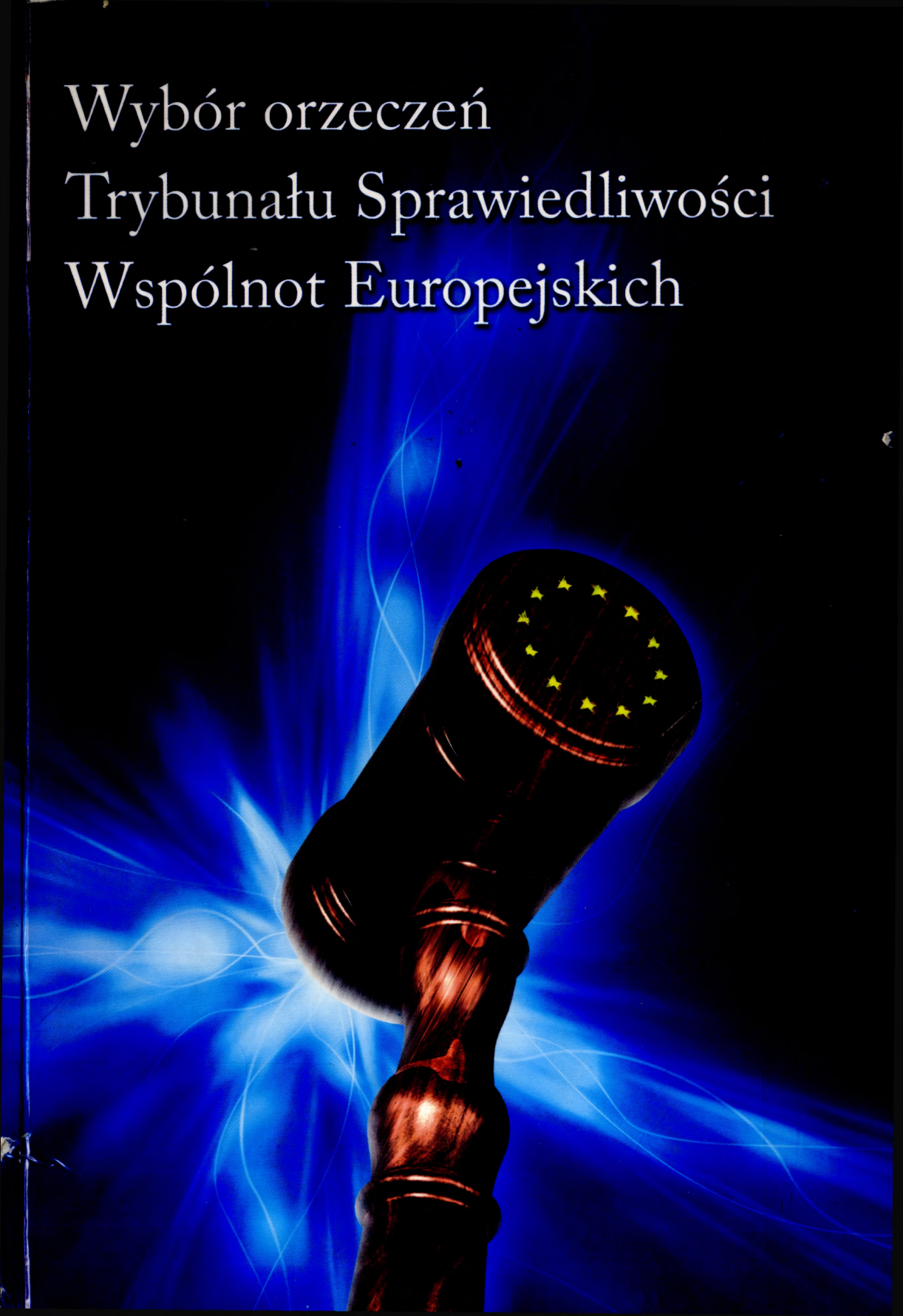
Wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich



WYBÓR ORZECZEŃ TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

WYBÓR ORZECZEŃ TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Mieczysława Zdanowicz
redaktor naukowy



Temida2
Białystok 2007

Poszczególne rozdziały opracowali:

Anna Brzozowska	– I, VII
Anna Doliwa–Klepacka	– III, IX
Tomasz Dubowski	– V
Karolina Kudrycka	– II, IV
Dorota Milanowska	– VIII, X
Mieczysława Zdanowicz	– VI

© Copyright by Temida 2

Białystok 2007

Rada Programowa Wydawnictwa Temida 2:

Leonard Etel, Marian Grzybowski, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Adam Lityński, Emil Pływaczewski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Walerian Sanetra, Halina Święczkowska, Bogdan Wierzbicki

BIBLIOTEKA UNIWERSYTECKA
im. Jerzego Giedroycia w Białymstoku



FUW0259024

ISBN 978–83–89620–22–4

Recenzent:
Barbara Mikołajczyk

Opracowanie graficzne i typograficzne:
Jerzy Banasiuk

Projekt okładki:
Andrzej Skarzyński

Redakcja techniczna:
Jerzy Banasiuk

Korekta:
Zespół

Wydawca: Temida 2

Przy współpracy i wsparciu finansowym
Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

300274

3/304/07p

Spis treści

Wstęp ..... s. 9

I
PODSTAWOWE ZASADY PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego ..... s. 11
2. Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego ..... s. 26
3. Zasada solidarności (lojalności) ..... s. 33
4. Zasada równości ..... s. 41

II
ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Prawo traktatowe ..... s. 47
2. Prawa podstawowe ..... s. 52
3. Umowy międzynarodowe ..... s. 86
4. Rozporządzenia ..... s. 104
5. Dyrektywy ..... s. 116
6. Decyzje ..... s. 143
7. Akty niewiążące ..... s. 153

III
INSTYTUCJE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

1. Zasady dotyczące stosunków Wspólnoty Europejskiej z Państwami Członkowskimi ..... s. 156
2. Zasady dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych we Wspólnocie Europejskiej ..... s. 168
3. Zasady dotyczące stanowienia prawa wspólnotowego ..... s. 174

IV

SĄDOWA KONTROLA PRZESTRZEGANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Pytania prejudycjalne ..... s. 185

2. Skarga na naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie ..... s. 205

3. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego ..... s. 225

4. Skarga na zaniechanie działania prawotwórczego ..... s. 239

5. Skarga odszkodowawcza ..... s. 249

V

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Pozaumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnot Europejskich ..... s. 263

2. Odpowiedzialność odszkodowawcza Państw Członkowskich ..... s. 269

VI

OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Obywatelstwo Państwa Członkowskiego ..... s. 304

2. Prawa wynikające z obywatelstwa Unii ..... s. 308

VII

SWOBODA PRZEPŁYWU TOWARÓW

1. Pojęcie towaru ..... s. 338

2. Zakaz stosowania barier fiskalnych ..... s. 341

3. Zakaz stosowania barier niefiskalnych ..... s. 359

4. Wyłączenia stosowania zakazu barier fiskalnych i niefiskalnych ..... s. 366

VIII

SWOBODA PRZEPŁYWU PRACOWNIKÓW

1. Pojęcie pracownika migrującego ..... s. 368

2. Uprawnienia pracownika migrującego ..... s. 382

3. Uprawnienia członków rodzin ..... s. 403

4. Zakaz dyskryminacji i zakaz ograniczeń ..... s. 416
5. Wyłączenia i ograniczenia swobody przepływu pracowników ..... s. 424

IX
SWOBODA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ
A SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

1. Pojęcie „przedsiębiorczości" i „świadczenia usług" ..... s. 436
2. Swoboda przedsiębiorczości ..... s. 447
3. Swoboda świadczenia usług ..... s. 464

X
SWOBODA PRZEPŁYWU KAPITAŁU

1. Pojęcie kapitału i płatności ..... s. 469
2. Ograniczenia przepływu kapitału i płatności ..... s. 473

Alfabetyczny spis orzeczeń ..... s. 479
Chronologiczny spis orzeczeń ..... s. 485

WSTĘP

Oddawane do rąk Czytelników opracowanie zawiera wybór orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z wybranych dziedzin prawa europejskiego. Ze względu na obszerny zakres przedmiotowy orzecznictwa, Autorzy zmuszeni byli dokonać selekcji ograniczającej się do zagadnień instytucjonalnych, zasad i źródeł prawa europejskiego, obywatelstwa Unii Europejskiej, sądowej kontroli przestrzegania prawa europejskiego, odpowiedzialności odszkodowawczej oraz swobód jednolitego rynku wewnętrznego. Każdy z rozdziałów zawiera zarówno orzeczenia najistotniejsze w danym zakresie, wydawane od początku istnienia Wspólnot Europejskich, jak i uwzględnia najnowsze wyroki Trybunału, łącznie z pochodzącymi z 2007 r.

Zamierzeniem Autorów było stworzenie zbioru zawierającego zwięzłe przedstawienie orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu Pierwszej Instancji. Znajomość podstawowych orzeczeń stanowi bowiem, obok zagadnień prawnoteoretycznych, niezbędny element wykształcenia prawniczego. Opracowanie przeznaczone jest jako materiał dydaktyczny do ćwiczeń z prawa europejskiego, realizowanych przede wszystkim na kierunku prawa, administracji, europeistyki oraz innych kierunkach pokrewnych. Zbiór może stanowić niezbędną pomoc także dla praktyków prawa oraz osób przygotowujących się do egzaminów do instytucji europejskich.

Z uwagi na to, że część orzeczeń powołuje starą numerację artykułów Traktatu o Wspólnocie Europejskiej, dla ułatwienia korzystania z niniejszego zbioru Autorzy wprowadzili w nawiasach aktualną numerację.

Tłumaczone przez Autorów z języka angielskiego, niemieckiego oraz francuskiego orzeczenia pochodzą ze zbioru orzeczeń w wersji elektronicznej, dostępnej na stronach internetowych Unii Europejskiej: http://www.europa.eu.int. W niniejszym opracowaniu wykorzystano również orzeczenia w polskiej wersji językowej zamieszczone na stronach internetowych Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich: http://curia.europa.eu. Wyroki, które nie zostały opublikowane do momentu przyjęcia do druku niniejszego opracowania, zawierają odniesienia do stron internetowych, na których znajdują się nieoficjalne teksty tłumaczeń.

Mamy nadzieję, że opracowanie będzie stanowiło przydatną pomoc w opanowaniu materii prawa europejskiego.

Autorzy

Białystok, maj 2007 r.

I
PODSTAWOWE ZASADY PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego

Sprawa 26/62[1]
NV Algemene Transport– en Expeditie Onderneming van Gend & Loos
v. Netherlands Inland Revenue Administration

Stan faktyczny

Firma Van Gend & Loos importowała do Holandii z RFN produkowany tam formaldehyd. W wyniku zmiany kwalifikacji celnej importowanego produktu, podniesiona została taryfa celna stosowana do tego typu towarów. Odnośnie oceny właściwości stosowania holenderskiego ustawodawstwa celnego, w zakresie kwalifikacji aminoplastów, istniała różnica zdań pomiędzy firmą Van Gend & Loos oraz Inspektorem Ceł i Akcyzy w Zaandam.

zapytanie prejudycjalne

W przedmiotowej sprawie Holenderski Trybunał Administracyjny (Tariefcommissie) przedłożył Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), dwa zapytania prawne z prośbą o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. W postępowaniu stanowiska przedstawiły rządy Belgii i Holandii.

Pytanie pierwsze: Czy art. 12 TEWG[2] (obecny art. 25 TWE) wywołuje skutek bezpośredni na terytorium Państwa Członkowskiego, innymi słowy, czy obywatele tego państwa, na podstawie przedmiotowego artykułu, mogą wnosić skargi w celu ochrony praw podmiotowych i czy sąd krajowy zobowiązany jest udzielić ochrony tym uprawnieniom?

Pytanie drugie: W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy stosowanie 8% cła na importowany do Holandii formaldehyd (ureaformaldehyde), wyprodukowany w Republice Federalnej Niemiec, stanowi bezprawne podniesienie wysokości cła zgodnie z brzmieniem art. 12 TEWG

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 lutego 1963 r., Zb. Orz. 1963, s. 1.
2 Zgodnie z treścią art. 12 TEWG Państwa Członkowskie powstrzymują się we wzajemnych stosunkach handlowych od wprowadzania nowych ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym oraz od podwyżek takich ceł i opłat między nimi obowiązujących.

(obecny art. 25 TWE), bądź czy też uznać można to za rozsądną zmianę cła stosowanego przed 1 marca 1960 r., która mimo że z arytmetycznego punktu widzenia prowadzi do podniesienia wysokości cła, to nie jest objęta zakazem wynikającym z art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE)?

Ustalenia Trybunału

kompetencje Trybunału do orzekania o stosunku prawa krajowego do wspólnotowego

Trybunał nie zgodził się z argumentacją rządów belgijskiego i holenderskiego dotyczącą zakwestionowania jurysdykcji Trybunału do orzekania w przedmiocie pierwszego pytania. Rządy te podnosiły, że pytanie związane jest nie z interpretacją, ale ze stosowaniem Traktatu w kontekście prawa konstytucyjnego Holandii. Twierdziły, że w szczególności Trybunał nie jest właściwy do rozstrzygania w przedmiocie pierwszeństwa TEWG nad ustawodawstwem holenderskim lub nad umowami inkorporowanymi do prawa holenderskiego. Zgodnie ze stanowiskiem tych rządów, problemy tego typu należą do wyłącznej kompetencji sądów krajowych.

W odpowiedzi na argumentację rządów belgijskiego i holenderskiego Trybunał stwierdził, że w przedmiotowej sprawie jego zadaniem nie jest rozstrzyganie odnośnie stosowania Traktatu zgodnie z zasadami prawa krajowego Holandii, ale dokonanie interpretacji art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE) w kontekście prawa wspólnotowego, mając na uwadze jego skutek dla podmiotów prywatnych.

Rząd belgijski zakwestionował właściwość Trybunału również na tej podstawie, że zgodnie z jego stanowiskiem, żadna z odpowiedzi, jaka mogłaby zostać udzielona przez Trybunał na pierwsze pytanie, nie będzie miała wpływu na rezultat postępowania przed sądem krajowym.

znaczenie zapytań prejudycjalnych w kontekście sprawy rozpatrywanej przez sąd krajowy

Odpowiadając rządowi belgijskiemu Trybunał stwierdził, że dla potwierdzenia posiadania przez niego jurysdykcji do orzekania w danej sprawie, wystarczającym jest wskazanie, że pytanie bezpośrednio dotyczy interpretacji Traktatu. Trybunał zaznaczył, że nie stanowią przedmiotu jego rozważań względy, które mogły mieć wpływ na dobór pytań dokonany przez sąd krajowy, jak również znaczenie przypisywane takim pytaniom w kontekście rozpatrywanej przez sąd krajowy sprawy. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, z przedstawionych pytań wynika, że są one związane z interpretacją Traktatu i w związku z tym posiada on jurysdykcję do udzielenia na nie odpowiedzi.

Określenie skutku, jaki wywołują przepisy traktatu międzynarodowego wymaga rozważenia znaczenia, ogólnego schematu i treści tych przepisów.

szczególny charakter Traktatu i Wspólnoty

Efektywne funkcjonowanie wspólnego rynku stanowi bezpośredni cel zainteresowanych stron we Wspólnocie. Z tego względu, Traktat jest czymś więcej niż tylko umową określającą wzajemne zobowiązania pomiędzy uma-

wiającymi się stronami. Szczególny charakter Traktatu uzasadnia treść Preambuły, która odnosi się nie tylko do rządów, ale i do narodów Państw Członkowskich. Znaczenie Traktatu wyraża się w fakcie posiadania przez Wspólnotę instytucji wyposażonych w suwerenne prawa, których wykonywanie oddziałuje na Państwa Członkowskie i ich obywateli. Obywatele państw we Wspólnocie zostali ponadto wezwani do współpracy, w celu umożliwienia funkcjonowania Wspólnoty, za pośrednictwem Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno–Społecznego.

kompetencje Trybunału; prawo wspólnotowe jako nowy porządek prawny; podmioty prawa wspólnotowego; źródła uprawnień w prawie wspólnotowym

Zadanie wyznaczone Trybunałowi w art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), polegające na zapewnieniu jednolitej interpretacji Traktatu przez sądy i trybunały krajowe, potwierdza, że państwa powinny być świadome, iż prawo wspólnotowe posiada autorytet, który może być powołany przez ich obywateli przed sądami i trybunałami krajowymi. Konkluzją, która może być wywiedziona z powyższego jest fakt, że Wspólnota tworzy nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, dla ustanowienia którego państwa ograniczyły swoje prawa suwerenne, w określonych dziedzinach. Niezależnie od ustawodawstw, Państw Członkowskich prawo wspólnotowe nakłada nie tylko obowiązki na podmioty prywatne, ale celem jego jest również przyznanie im praw, które stają się częścią dorobku prawnego Państw Członkowskich. Uprawnienia te przysługują nie tylko w przypadku, gdy Traktat wprost tak stanowi, ale również wynikają z jasno określonych zobowiązań, które Traktat nakłada na podmioty prywatne, państwa i instytucje wspólnotowe.

przesłanki skutku bezpośredniego

Treść art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE) zawiera jasny i bezwarunkowy zakaz, który stanowi negatywne zobowiązanie, które nie jest uzależnione od żadnych zastrzeżeń, mogących uczynić jego realizację warunkową poprzez wydanie pozytywnego środka ustawodawczego w prawie krajowym. Natura tego zakazu sprawia, że wywołuje on skutek bezpośredni w stosunkach prawnych pomiędzy Państwami Członkowskimi i ich obywatelami.

Fakt, że zgodnie z treścią art. 169 i 170 TEWG (obecny art. 226 i 227 TWE) Komisja i Państwa Członkowskie uprawnione są do wnoszenia skargi bezpośredniej przeciwko państwu, które nie wywiązuje się z zobowiązań, nie oznacza, że podmioty prywatne nie mogą powoływać się na te zobowiązania przed sądami krajowymi.

gwarancje przeciwko naruszeniom zobowiązań przez Państwa Członkowskie

Ograniczenie gwarancji przeciwko naruszeniom art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE) przez Państwa Członkowskie do procedur zawartych w art. 169 i 170 TEWG (obecny art. 226 i 227 TWE) uczyniłoby bezskuteczną ochronę praw podstawowych obywateli tych państw. Istniałoby bowiem ryzyko, że powołanie się na wskazane artykuły byłoby nieefektywne, jeśli miałoby miejsce po zastosowaniu decyzji krajowej, pozostającej w sprzeczności z przepisami Traktatu.

Zgodnie ze znaczeniem, ogólnym schematem i treścią art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE), artykuł ten należy interpretować jako wywołujący skutek bezpośredni i tworzący uprawnienia dla podmiotów prywatnych, które muszą być chronione przez sądy krajowe.

Rządy Belgii i Holandii zakwestionowały jurysdykcję Trybunału podnosząc, że udzielenie odpowiedzi na pytanie wymaga rozważenia właściwości zastosowanej klasyfikacji celnej formaldehydu (ureaformaldehydu) importowanego do Holandii. W związku z tym pytanie to nie odnosi się do interpretacji Traktatu, lecz dotyczy stosowania holenderskiego ustawodawstwa celnego w zakresie kwalifikacji aminoplastów, co pozostaje poza jurysdykcją przyznaną Trybunałowi.

Trybunał nie zgodził się z przedstawioną argumentacją rządów i stwierdził, że w rzeczywistości pytanie dotyczy problemu, czy efektywny wzrost wysokości cła nałożonego na określony produkt, będący rezultatem nowej klasyfikacji produktu z powodu wprowadzenia zmiany w opisie celnym, narusza zakaz z art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE). Z tego punktu widzenia pytanie dotyczy interpretacji Traktatu, a Trybunał posiada jurysdykcję do orzekania w tej kwestii.

Bezprawne podwyższenie cła wynikać może z podniesienia taryfy celnej w związku ze zmianami kwalifikacji produktu, jak również z rzeczywistego podniesienia taryfy celnej.

Trybunał nie posiada jurysdykcji do rozstrzygania o słuszności opinii dotyczących faktu zaistnienia podwyższenia taryfy celnej na produkowany w RFN formaldehyd (ureaformaldehyde), w stosunku do tej, która obowiązywała 1 stycznia 1958 r. i pozostawia tę kwestię do rozstrzygnięcia sądowi krajowemu.

Sentencja

1. Artykuł 12 TEWG (obecny art. 25 TWE) wywołuje skutek bezpośredni i nadaje prawa podstawowe, które muszą być chronione przez sądy krajowe.

2. W celu stwierdzenia, czy cła lub opłaty o skutku podobnym do ceł zostały podniesione z naruszeniem zakazu sformułowanego w art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE), należy porównać je z cłami i opłatami stosowanymi przez Państwo Członkowskie w dniu wejścia w życie Traktatu.

Takie podwyższenie ceł i opłat może wynikać zarówno z podwyższenia taryfy celnej w związku ze zmianami kwalifikacji produktów, jak i z rzeczywistego podniesienia taryf celnych.

Sprawa 106/77[3]
Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA

Stan faktyczny

Firma Simmenthal, importer wołowiny do Holandii, zmuszona była dokonać opłaty weterynaryjnej zgodnie z przepisami holenderskimi. Firma wniosła sprawę do sądu krajowego, podnosząc, że opłata, którą uiściła, była niezgodna z przepisami prawa wspólnotowego. W trakcie postępowania Pretore di Susa zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym. Pytanie dotyczyło rozstrzygnięcia kwestii, czy opłaty weterynaryjne nakładane na importowaną wołowinę są zgodne z przepisami Traktatu i z niektórymi rozporządzeniami, w szczególności z Rozporządzeniem Rady nr 805/68 z 27 czerwca 1968 r. o wspólnej organizacji rynku wołowiny i cielęciny. Zgodnie z odpowiedzią udzieloną przez Trybunał w sprawie 35/76 z 15 grudnia 1976 r. (Simmenthal SpA, Zb. Orz 1976, s. 1871), Pretore orzekł o niezgodności przedmiotowych opłat weterynaryjnych z prawem wspólnotowym i nakazał Włoskiej Administracji Finansów Państwowych zwrot bezprawnie pobranych opłat wraz z odsetkami.

Włoska Administracja Finansów Państwowych wniosła odwołanie od powyższego wyroku. W postępowaniu odwoławczym Pretore stwierdził, że sprawa dotyczy konfliktu pomiędzy przepisami prawa wspólnotowego i prawa krajowego oraz, że wymaga ponadto rozważenia kwestii niezgodności powoływanych norm prawa krajowego z Konstytucją i w związku z tym wymaga również zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w celu uzyskania rozstrzygnięcia.Włoski Trybunał Konstytucyjny uznał, że sporne przepisy krajowe są niezgodne z Konstytucją.

zapytanie prejudycjalne

Pretore skierował do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich dwa zapytania prejudycjalne.

W postępowaniu stanowisko odnośnie przedmiotowej sprawy przedstawił rząd Republiki Włoskiej.

Pytanie pierwsze: Zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) i ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwośći Wspólnot Europejskich, bezpośrednio stosowanym przepisom prawa wspólnotowego powinien być zapewniony pełny i jednolity skutek w systemach prawnych Państw Członkowskich w celu ochrony praw podmiotowych podmiotów prywatnych. Wymóg prawa krajowego dotyczący orzekania o niekonstytucyjności niektórych jego norm, w celu nadania mu pełnej efektywności, uniemożliwia bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego i w konsekwencji zapewnie-

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 marca 1978 r., Zb. Orz. 1978, s. 629.

nie pełnego i jednolitego stosowania jego norm oraz ochronę praw podmiotowych przysługujących podmiotom prywatnym. Czy wobec powyższego należy zastosować interpretację, według której niezgodna z prawem wspólnotowym norma prawa krajowego powinna być niestosowana, bez konieczności czekania na uchylenie takiej normy zgodnie z odpowiednią procedurą krajową lub bez konieczności uzyskania uprzedniego orzeczenia przez uprawnione organy krajowe o jej niekonstytucyjnym charakterze?

Pytanie drugie: W przypadku, gdy zgodne z prawem wspólnotowym byłoby zawieszenie praw podmiotowych wynikających z bezpośrednio stosowanych norm prawa wspólnotowego, do czasu uchylenia normy prawa krajowego przez uprawnione do tego organy krajowe, czy należy przyjąć, że takie uchylenie będzie wywierało pełny skutek retroaktywny w stosunku do wszystkich spraw?

Ustalenia Trybunału

8/9. Rząd Włoch podniósł, że zapytanie prejudycjalne, z którym zwrócił się Pretore, jest bezprzedmiotowe i nie wymaga udzielania odpowiedzi przez Trybunał z uwagi na fakt, iż Włoski Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się już odnośnie przepisów, których dotyczy zapytanie prejudycjalne, uznając je za niekonstytutywne.

10. Trybunał stwierdził, że zajmuje się odpowiedzią na zapytanie prejudycjalne tak długo, jak długo nie zostanie ono wycofane przez sąd krajowy, który z takim pytaniem się zwrócił lub nie zostanie uchylone przez sąd wyższej instancji.

11. Trybunał nie jest upoważniony do decydowania o wpływie powoływanego orzeczenia Włoskiego Trybunału Konstytucyjnego na podmioty trzecie, ponieważ orzeczenie to nie jest związane z przedmiotową sprawą.

13. Celem pierwszego pytania jest ustalenie konsekwencji wynikających z bezpośredniego stosowania prawa wspólnotowego w przypadku niezgodności normy prawa krajowego z prawem wspólnotowym.

bezpośrednie stosowanie

14. Bezpośrednie stosowanie oznacza, że przepisy prawa wspólnotowego powinny być w pełni i jednolicie stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich od momentu wejścia w życie i tak długo, jak pozostają w mocy.

15. Przepisy prawa wspólnotowego stanowią bezpośrednie źródło praw i obowiązków Państw Członkowskich i podmiotów prywatnych pozostających stronami stosunków prawnych prawa wspólnotowego.

prawo wspólnotowe jako integralna część porządków prawnych Państw Członkowskich

17. Przepisy Traktatu i bezpośrednio skuteczne środki przyjęte na jego podstawie, od momentu wejścia w życie, skutkują automatycznym niestosowaniem niezgodnych z nimi przepisów prawa krajowego. Przepisy te sta-

nowią integralną część porządku prawnego Państw Członkowskich i mają pierwszeństwo przed normami prawa krajowego. Uniemożliwiają one ważne ustanowienie norm prawa krajowego, w zakresie, w jakim pozostawałyby one w sprzeczności z prawem wspólnotowym.

18. Przyznanie normom prawa krajowego skuteczności prawnej w dziedzinach, w których Wspólnota realizuje swoje uprawnienia ustawodawcze lub w inny niezgodny z prawem wspólnotowym sposób, stanowiłoby zaprzeczenie efektywności wykonania bezwarunkowego i nieodwoływalnego zobowiązania, które Państwa Członkowskie zaciągnęły na podstawie Traktatu, i stanowiłoby zagrożenie dla fundamentów Wspólnoty.

obowiązki sądów krajowych

21. Każdy sąd krajowy w zakresie przyznanej mu jurysdykcji, zobowiązany jest do stosowania prawa wspólnotowego i ochrony praw podmiotowych zagwarantowanych podmiotom prywatnym i w związku z tym zobowiązany jest do niestosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem wspólnotowym, niezależnie od tego, czy byłyby wcześniejsze czy późniejsze w stosunku do prawa wspólnotowego.

24. Sąd krajowy, w zakresie przyznanej mu jurysdykcji, zobowiązany jest do zapewnienia pełnej efektywności przepisów prawa wspólnotowego. W przypadku zaistnienia takiej konieczności, sąd krajowy zobowiązany jest do odmowy stosowania jakiejkolwiek normy prawa krajowego, nawet późniejszej, bez konieczności wnioskowania lub czekania na wcześniejsze uchylenie danej normy zgodnie z procedurą ustawodawczą lub inną procedurą konstytucyjną.

26. Z odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze wynika obowiązek sądów krajowych do ochrony praw gwarantowanych prawem wspólnotowym, przy czym nie jest konieczne zwracanie się i czekanie na upoważnienie przez organy krajowe do niestosowania norm prawa krajowego, które mogłyby przeszkodzić bezpośredniemu i natychmiastowemu zastosowaniu przepisów prawa wspólnotowego.

27. W związku z powyższym nie jest konieczne rozstrzyganie odnośnie drugiego pytania.

Sentencja

1. Sąd krajowy, w zakresie przyznanej mu jurysdykcji, zobowiązany jest do zapewnienia pełnej efektywności przepisów prawa wspólnotowego. W przypadku zaistnienia takiej konieczności, sąd krajowy zobowiązany jest do odmowy stosowania jakiejkolwiek normy prawa krajowego, nawet późniejszej, bez konieczności wnioskowania lub czekania na wcześniejsze uchylenie danej normy zgodnie z procedurą ustawodawczą lub inną procedurą konstytucyjną.

Sprawa C–224/97[4]
Erich Ciola v. Land Vorarlberg

Stan faktyczny

Erich Ciola był menedżerem przedsiębiorstwa ABC–Boots–Charter GmbH. W 1990 r. firma ta wydzierżawiła ziemię nad brzegiem Jeziora Constance i uzyskała pozwolenie na utrzymywanie w przystani 200 łodzi. Na wniosek firmy, Bezirkshauptmannschaft Bregenz (organ administracyjny pierwszej instancji Landu Vorarlberg) 9 sierpnia 1990 r. wydał indywidualną decyzję administracyjną (Bescheid), zgodnie z którą do 1 stycznia 1996 r. stopniowo miała być ograniczana liczba miejsc rezerwowanych dla właścicieli łodzi posiadających stałe miejsce zamieszkania za granicą. Ponadto zakazane było wynajmowanie nowych miejsc takim właścicielom oraz przedłużanie umów najmu. Ostatecznie od 1 stycznia 1996 r. właściciele przystani byli uprawnieni do wynajmu maksymalnie 60 miejsc dla właścicieli łodzi posiadających stałe miejsce zamieszkania za granicą.

Pomimo przekroczenia dopuszczalnego limitu rezerwacji 60 miejsc na przystani, Erich Ciola wynajął dwa miejsca właścicielom łodzi mającym stałe miejsce zamieszkania za granicą (w Liechtensteinie i Republice Federalnej Niemiec). W związku z powyższym, decyzją Unabhängiger Verwaltungssenat (Niezależny Senat Administracyjny Landu Vorarlberg) z 10 lipca 1996 r. został on skazany na grzywnę w wysokości 75 tys. szylingów austriackich za każde z tych naruszeń. Od powyższej decyzji Erich Ciola odwołał się do Verwaltungsgerichtshof (Sądu Administracyjnego).

zapytanie prejudycjalne

Sąd Administracyjny, w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), zwrócił się do Trybunału z dwoma pytaniami. W postępowaniu stanowisko odnośnie przedmiotowej sprawy przedstawił rząd Republiki Austrii.

Pytanie pierwsze: Czy przepisy dotyczące swobody przepływu usług należy interpretować w ten sposób, że Państwa Członkowskie nie są uprawnione do wprowadzania zakazu wynajmu miejsc na przystani właścicielom łodzi posiadającym stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, ponad wskazany limit miejsc, pod groźbą kary?

Pytanie drugie: Czy prawo wspólnotowe, w szczególności przepisy dotyczące swobody przepływu usług w związku z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) i art. 2 Aktu określającego warunki przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji (zwany dalej Aktem o Przystąpieniu), uprawnia usługodawcę, który ma miejsce stałego zamieszkania

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 kwietnia 1999 r., Zb. Orz. 1999, s. I–02517.

w Austrii, do podnoszenia, że zakaz, o którym jest mowa w pytaniu pierwszym, wprowadzony w ramach indywidualnej decyzji administracyjnej wydanej w 1990 r., nie powinien być stosowany w decyzjach austriackich sądów i organów administracyjnych po 1 stycznia 1995 r.?

Ustalenia Trybunału

usługa transgraniczna

11. Należy podkreślić, że uprawnienie do powoływania się na swobodę świadczenia usług przysługuje przeciwko państwu, w którym takie usługi są świadczone, o ile usługobiorcami są obywatele innego Państwa Członkowskiego (Sprawa C–70/95 Sodemare, Zb. Orz. 1997, s. I–3395, paragraf 37). Ponadto, swoboda świadczenia usług uprawnia usługobiorcę do udania się do innego Państwa Członkowskiego w celu skorzystania z usługi bez jakichkolwiek ograniczeń.

12. Firma, której menedżerem jest Erich Ciola, zajmuje się wynajmem miejsc na przystani na podstawie umów zawieranych z właścicielami łodzi, posiadającymi stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, którzy korzystają z usług w Państwie Członkowskim innym niż państwo, w którym mają stałe miejsce zamieszkania i w związku z powyższym do działalności tej firmy mają zastosowanie art. 59 i 66 TWE (obecny art. 49 i 55 TWE).

zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo

13. Limitowanie ilości miejsc wynajmowanych właścicielom łodzi, którego dotyczy główne postępowanie, narusza zakaz jakiejkolwiek dyskryminacji usługodawców, również pośredniej, wynikający z art. 59 ust. 1 TWE (obecny art. 49 TWE).

dyskryminacja pośrednia

14. Przedmiotowe ograniczenie wynajmu miejsc portowych nie może być interpretowane jako bezpośrednia dyskryminacja, ponieważ kryterium różnicującym nie jest narodowość. Niemniej jednak kryterium różnicującym jest tu miejsce stałego zamieszkania. Jak wynika z orzecznictwa, przepisy krajowe różnicujące sytuację na podstawie miejsca stałego zamieszkania są mniej korzystne przede wszystkim dla obywateli innych Państw Członkowskich, ponieważ osoby posiadające stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, w większości przypadków posiadają też inną narodowość (Sprawa C–350/96 Clean Car Autoservice, Zb. Orz. 1997, s. I–2521, paragraf 29).

15. Uzasadniając stosowanie ograniczeń w zakresie liczby miejsc rezerwowanych dla obywateli innych Państw Członkowskich, Land Vorarlberg powołał się na interes ogólny, a swoje stanowisko uzasadnił potrzebą zapewnienia miejscowym właścicielom łodzi dostępu do miejsc portowych. Całkowita liczba miejsc portowych udostępnianych do wynajmu jest ograniczona ze względu na wymogi związane z ochroną środowiska. Podnosił, że istnie-

je ryzyko zmonopolizowania wynajmu miejsc portowych przez właścicieli łodzi posiadających stałe miejsce zamieszkania w innych Państwach Członkowskich, którzy skłonni będą zapłacić za wynajem wyższą cenę.

okoliczności usprawiedliwiające dyskryminujące traktowanie ze względu na obywatelstwo

17. Ponieważ Land Vorarlberg uzasadnił stosowanie ograniczeń ilości miejsc portowych, wynajmowanych właścicielom łodzi posiadającym stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, powodami o naturze ekonomicznej, co służyć miałoby ochronie interesów lokalnych właścicieli łodzi i nie powołując się przy tym na względy porządku, bezpieczeństwa, zdrowia publicznego, art. 56 TWE (obecny art. 46 TWE) nie może być stosowany.

20. W odpowiedzi na pytanie pierwsze należy stwierdzić, iż art. 59 TWE (obecny art. 46 TWE) powinien być interpretowany w taki sposób, że zabrania Państwu Członkowskiemu zakazywania menedżerowi przystani, pod groźbą kary, wynajmu miejsc portowych poprzez ograniczenie ilości miejsc, które mogą być wynajmowane właścicielom łodzi posiadającym stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim.

21. W drugim pytaniu Verwaltungsgerichtshof prosi zasadniczo o wyjaśnienie, czy pozostający w sprzeczności ze swobodą świadczenia usług zakaz, ustanowiony przed przystąpieniem Państwa Członkowskiego do Unii Europejskiej za pomocą indywidualnego aktu administracyjnego, który nie ma charakteru abstrakcyjnego i ogólnego, powinien być pominięty przy dokonywaniu oceny legalności grzywny nałożonej w związku z naruszeniem tego zakazu po dacie akcesji.

23. Zgodnie ze znanym sądowi krajowemu orzecznictwem, prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed przepisami prawa krajowego o charakterze ogólnym. Sąd ten występuje z pytaniem, czy zasada pierwszeństwa powinna być również stosowana do indywidualnej decyzji administracyjnej pozostającej w sprzeczności z prawem wspólnotowym, takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego Bescheid z 9 sierpnia 1990 r.

24. Rząd Austrii podnosił, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie powinno być stosowane automatycznie i bez ograniczeń w przypadku indywidualnych aktów administracyjnych. Uzasadniając swoje stanowisko podkreślił konieczność zapewnienia wykonalności decyzjom administracyjnym oraz odwołał się do orzecznictwa mówiącego o „autonomii postępowań krajowych". Z punktu widzenia rządu Austrii uznanie, iż prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed aktami o charakterze administracyjnym, stanowiłoby kwestionowanie zasady pewności prawa, ochrony uprawnionych oczekiwań oraz przyznanych praw.

26. Przepisy Traktatu są bezpośrednio stosowane w systemach prawnych Państw Członkowskich, zaś prawo wspólnotowe ma pierwszeństwo przed

prawem krajowym. Przepisy te stwarzają uprawnienia dla podmiotów prywatnych, które powinny być uznane i chronione przez organy krajowe (Sprawa 167/73 Komisja v. Francja, Zb. Orz. 1974, s. 359, paragraf 35).

27. Skoro wraz z końcem okresu przejściowego obowiązki wynikające z art. 59 TWE (obecny art. 46 TWE) stają się bezpośrednio i bezwarunkowo skuteczne, przepis ten wyklucza stosowanie jakiejkolwiek, sprzecznej z nim normy prawa krajowego (Sprawa 279/80 Webb, Zb. Orz. 1981, s. 3305, paragraf 35).

obowiązek krajowych organów centralnych i lokalnych

30. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem wszystkie organy administracyjne, włączając w to również organy władzy lokalnej, zobowiązane są do przestrzegania zasady pierwszeństwa, a podmioty prywatne uprawnione są do powoływania się na przepisy prawa wspólnotowego przeciwko tym organom (Sprawa 103/88 Fratelli Costanzo, Zb. Orz. 1989, s. 1839, paragraf 32).

31. Za sprzeczne z prawem wspólnotowym mogą być uznane zarówno ustawodawcze, jak i administracyjne przepisy prawa krajowego (zobacz Sprawę 158/80 Rewe, Zb. Orz. 1981, s. 1805, paragraf 43).

pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed indywidualnymi decyzjami administracyjnymi

32. Dotyczy to zarówno przepisów administracyjnych o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym, jak i decyzji indywidualnych.

ochrona praw podmiotowych bez względu na charakter norm prawa krajowego

33. Nie należy odmawiać podmiotom prywatnym ochrony prawnej, którą wywodzą z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego i która powinna być zapewniona przez sądy krajowe w sprawach, w których spór dotyczy legalności środków administracyjnych. Istnienie takiej ochrony prawnej nie może być uzależnione od charakteru norm prawa krajowego.

34. Pozostający w sprzeczności ze swobodą świadczenia usług zakaz, ustanowiony przed przystąpieniem Państwa Członkowskiego do Unii Europejskiej za pomocą indywidualnego aktu administracyjnego, który nie ma charakteru abstrakcyjnego i ogólnego, powinien być pominięty przy dokonywaniu oceny legalności grzywny nałożonej w związku z naruszeniem tego zakazu po dacie akcesji.

Sentencja

1. Przepisy dotyczące swobody przepływu usług należy interpretować w ten sposób, że Państwa Członkowskie nie są uprawnione do wprowadzania zakazu wynajmu miejsc na przystani właścicielom łodzi, posiadającym stałe miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, ponad wskazany limit miejsc, pod groźbą kary.

2. Pozostający w sprzeczności ze swobodą świadczenia usług zakaz, ustanowiony przed przystąpieniem Państwa Członkowskiego do Unii Europejskiej za pomocą indywidualnego aktu administracyjnego, który nie ma

charakteru abstrakcyjnego i ogólnego, powinien być pominięty przy dokonywaniu oceny legalności grzywny nałożonej w związku z naruszeniem tego zakazu po dacie akcesji.

Sprawy połączone C–10–22/97[5]
Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl.

Stan faktyczny

Trzynastoma postanowieniami z 17 grudnia 1996 r., otrzymanymi przez Trybunał 16 stycznia 1997 r., Pretura Circondarialle di Roma, w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), zwrócił się do Trybunału z pytaniem dotyczącym konsekwencji wynikających z prawa krajowego w przypadku wystąpienia niezgodności opłaty krajowej z prawem wspólnotowym. Pytanie zadane zostało w związku z toczącymi się sporami pomiędzy Ministerstwem Finansów a IN.CO.GE.'90 oraz dwunastoma innymi spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością ('IN.CO.GE.'90 at al'). Spory dotyczyły szczegółowych zasad zwrotu tassa di concessione governativa w związku z wpisaniem spółki do rejestru (opłata rejestracyjna). Opłata rejestracyjna wprowadzona była Dekretem Prezydenta Republiki Nr. 641 z 26 października 1972 r. Kolejne akty krajowe wprowadzały zmiany w zakresie wysokości opłat i ich cykliczności. Rozstrzygając problem opłat rejestracyjnych w sprawach połączonych C–71/91 i C–178/91 Ponente Carni and Cispadana Costruzioni (Zb. Orz. 1993, s. I– 1915), Trybunał uznał stosowanie rocznej opłaty, w związku z rejestracją przedsiębiorstwa, za podatek pośredni od gromadzenia kapitału, który jest zakazany w świetle art. 10 Dyrektywy Rady nr 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r. dotyczącej podatków pośrednich od gromadzenia kapitału i nie korzysta z wyłączeń określonych w art. 12 Dyrektywy. Zgodnie z ww. orzeczeniem Trybunału, art. 12 Dyrektywy należy interpretować w ten sposób, iż za podatki w formie opłat lub należności, o których mowa w art. 12 (1)(e) Dyrektywy, uznać można opłaty pobierane w związku z transakcjami zawieranymi w interesie publicznym. Za przykład takich transakcji Trybunał uznał rejestracje spółek kapitałowych. Wysokość takiego podatku powinna być określana odpowiednio do wartości transakcji.

Opierając się na wcześniejszym orzeczeniu Trybunału, włoskie opłaty rejestracyjne dla wszystkich rodzajów spółek zredukowane zostały do 500 000 lirów i zniesiono opłaty roczne (zgodnie z wcześniejszą regulacją opłata re-

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 października 1988 r., Zb. Orz. 1998, s. I–6307.

jestracyjna wynosiła 12 milionów lirów dla publicznych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i spółek partnerskich ograniczonych udziałami, 3.5 miliona lirów dla prywatnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz 500 000 lirów dla pozostałych spółek). Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (IN.CO.GE.'90 et al.) zwróciły się do Pretura di Roma o wydanie nakazu zwrotu przez Ministerstwo Finansów nadwyżki opłaty rejestracyjnej zapłaconej przez spółki w poprzednich latach. Ministerstwo Finansów podważyło nakaz zwrotu opłat rejestracyjnych podnosząc, że Pretura di Roma nie posiada jurysdykcji do rozstrzygania spraw dotyczących kwestii podatkowych oraz, że żądanie powodów dotyczące zwrotu opłat, zgodnie z art. 13 Dekretu Nr 641/72, powinno być ograniczone do sumy zapłaconej przez spółki w ciągu trzech lat poprzedzających wystąpienie z żądaniami.

zapytanie prejudycjalne

Pretura di Roma zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym.

Pytanie: Czy w świetle interpretacji Trybunału dotyczącej art. 10 Dyrektywy Rady nr 69/335/EWG z 17 lipca 1969 r. (Sprawy połączone C–71/91 i C–178/91, Ponente Carni and Cispadana Costruzioni, Zb. Orz. 1993, s. I–1915), niezgodność Art. 3(XVIII) i (XIX) Dekretu Nr 853 z 19 grudnia 1984 r. z art. 10 Dyrektywy oznacza konieczność niestosowania w całości przedmiotowych przepisów prawa krajowego? Czy w szczególności oznacza to obowiązek sądu krajowego do niestosowania takich przepisów prawa wewnętrznego nawet wówczas, gdy dokonuje klasyfikacji stosunku prawnego, na podstawie którego obywatel Państwa Członkowskiego żąda od administracji finansowej zwrotu opłat pobranych z naruszeniem art. 10 Dyrektywy?

Ustalenia Trybunału

14. Zgodnie z ustaloną przez Trybunał linią orzeczniczą, w kompetencji Państw Członkowskich leży decydowanie o właściwości sądów do rozstrzygania sporów dotyczących praw podmiotowych wywodzonych z prawa wspólnotowego. Państwa Członkowskie odpowiedzialne są za zapewnienie efektywnej ochrony tych praw. W związku z powyższym, Trybunał nie jest uprawniony do rozstrzygania problemów dotyczących jurysdykcji, które mogą powstać na gruncie prawa krajowego w związku z dokonywaniem klasyfikacji konkretnej sytuacji prawnej opierającej się na prawie wspólnotowym (Sprawa 179/84 Bazzetti, Zb. Orz. 1985; s. 2301, paragraf 17, Sprawa C–446/93 SEIM, Zb. Orz. 1996, s. I–73, paragraf 32, Sprawa C–54/96 Dorsch Consult, Zb. Orz. 1997 s, I– 4961, paragraf 40).

15. Niemniej jednak Trybunał uprawniony jest do wyjaśnienia sądowi krajowemu kwestii dotyczących prawa wspólnotowego, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu problemów związanych z jurysdykcją sądów.

16. Z zapytania prejudycjalnego wynika, że Pretura di Roma nie ma pewności odnośnie konsekwencji w prawie krajowym, wynikających z niezgodności opłat krajowych z prawem wspólnotowym. Według Pretura di Roma, przedmiotowy spór nie ma natury fiskalnej, natomiast należy do zakresu włoskiego prawa powszechnego i dotyczy ogólnych zasad zwrotu opłat nienależnie pobranych. Ponieważ niezgodność prawa krajowego z prawem wspólnotowym skutkuje niestosowaniem odpowiednich przepisów prawa krajowego w całości, a co za tym idzie pozbawieniem opłat rejestracyjnych istnienia prawnego, w konsekwencji prowadzi to do pozbawienia sporu natury fiskalnej.

17. Wobec powyższego Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zapytanie prejudycjalne.

bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego

20. W sprawie Simmenthal (Sprawa 106/77, Zb. Orz. 1978, s. 629) Trybunał orzekł o obowiązku sądów krajowych, w zakresie powierzonych im kompetencji, do ochrony praw podmiotowych i do stosowania prawa wspólnotowego w całości oraz niestosowania wcześniejszych lub późniejszych przepisów prawa krajowego niezgodnych z prawem wspólnotowym.

21. Z orzeczenia w sprawie Simmenthal nie można wnioskować, że niezgodność z prawem wspólnotowym późniejszej normy prawa krajowego skutkuje unieważnieniem takiej normy i pozbawieniem jej istnienia prawnego. Niemniej, sąd krajowy zobowiązany jest do niestosowania niezgodnej normy prawa krajowego, przy czy zobowiązanie to nie wyklucza uprawnienia sądu krajowego do stosowania procedur właściwych do udzielenia ochrony prawnej prawom podmiotowym gwarantowanym przez prawo wspólnotowe (Sprawa 34/67 Lück, Zb. Orz.1968, s. 245).

23. Interpretując normy prawa wspólnotowego w drodze orzeczeń prejudycjalnych, Trybunał definiuje i wyjaśnia znaczenie tych norm, wskazując w jaki sposób powinny być rozumiane i w jakim zakresie stosowane od momentu ich wejścia w życie. Zinterpretowane w ten sposób normy mogą i muszą być stosowane przez sądy krajowe w zakresie stosunków prawnych, istniejących przed wydaniem orzeczenia prejudycjalnego (Sprawa 61/79 Denkavita Italiana, Zb. Orz. 1980, s. 1205, paragraf 16, i Sprawa C–188/95 Fantask, Zb. Orz. 1997, s. I–6783, paragraf 37).

zwrot opłat pobranych z naruszeniem prawa wspólnotowego

24. W przedmiotowej sprawie, uprawnienie do otrzymania zwrotu opłat pobranych niezgodnie z prawem wspólnotowym stanowi konsekwencję praw gwarantowanych podmiotom prywatnym przepisami prawa wspólnotowego. Państwo Członkowskie jest co do zasady zobowiązane do zwrotu opłat pobranych z naruszeniem prawa wspólnotowego.

zasada asymilacji (równoważności)

25. Wobec braku właściwej regulacji w prawie wspólnotowym, zwrotu przedmiotowych opłat można żądać po spełnieniu materialnych i formalnych warunków określonych w prawie krajowym, przy czym warunki takie nie mogą być mniej korzystne niż te, które regulują dochodzenie podobnych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego, ani też nie mogą prowadzić do uniemożliwienia w praktyce lub nadmiernego utrudnienia realizacji uprawnień gwarantowanych przez prawo wspólnotowe (Sprawa C–312/93 Peterbroeck, Zb. Orz. 1995, s. I–4599, paragraf 12, Sprawa C–212/94 FMC, Zb. Orz. 1996, s. I–389, paragraf 21).

29. Obowiązek sądu krajowego odnoszący się do niestosowania przepisów prawa krajowego wprowadzających opłaty niezgodne z prawem wspólnotowym, oznacza przede wszystkim obowiązek rozpatrywania skarg dotyczących zwrotu takich opłat. Zwrot opłat powinien następować zgodnie z przepisami prawa krajowego, pod warunkiem, że przepisy te nie będą mniej korzystne niż te, które regulują dochodzenie podobnych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego, ani też nie będą prowadzić do uniemożliwienia w praktyce lub nadmiernego utrudnienia realizacji uprawnień zagwarantowanych przez prawo wspólnotowe. Przekwalifikowanie stosunku prawnego pomiędzy urzędem podatkowym i określonymi spółkami w danym państwie, w którym opłata wewnętrzna uznana została za sprzeczną z prawem wspólnotowym, stanowi zagadnienie należące do prawa krajowego.

Sentencja

Obowiązek sądu krajowego odnoszący się do niestosowania przepisów prawa krajowego wprowadzających opłaty niezgodne z prawem wspólnotowym, oznacza przede wszystkim obowiązek sądu krajowego odnoszący się do rozpatrywania skarg dotyczących zwrotu takich opłat. Zwrot opłat następować powinien zgodnie z przepisami prawa krajowego pod warunkiem, że przepisy te nie będą mniej korzystne niż te, które regulują dochodzenie podobnych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego, ani też nie będą prowadzić do uniemożliwienia w praktyce lub nadmiernego utrudnienia realizacji uprawnień gwarantowanych przez prawo wspólnotowe. Przekwalifikowanie stosunku prawnego pomiędzy urzędem podatkowym i określonymi spółkami w danym państwie, w którym opłata wewnętrzna uznana została za sprzeczną z prawem wspólnotowym, stanowi zagadnienie należące do prawa krajowego.

2. Zasada bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego

Sprawa 6/64[6]
Flaminio Costa v. E.N.E.L.

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Mając na względzie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), który został wprowadzony do włoskiego porządku prawnego Ustawą nr 1203 z 14.10.1957 r. oraz ze względu na zarzut, że Ustawa nr 1643 z 6.12.1962 r. oraz dekrety Prezydenta wydane w celu wykonania przepisów tej Ustawy naruszają art. 102 (obecny art. 97 TWE), art. 92 (obecny art. 87 TWE), art. 53 (uchylony) i art. 37 TEWG (obecny art. 31 TWE), Giudice Conciliatore Milan zawiesił postępowanie i zarządził przekazanie akt sprawy Trybunałowi w celu dokonania interpretacji przedmiotowych przepisów Traktatu. W postępowaniu stanowisko odnośnie przedmiotowej sprawy przedstawił rząd Republiki Włoskiej.

Ustalenia Trybunału

Postawiono zarzut, że przedstawione pytania mają na celu uzyskanie, na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), orzeczenia w sprawie zgodności prawa krajowego z Traktatem.

Na mocy tego przepisu sąd krajowy, od którego orzeczeń, nie przysługuje odwołanie, musi przedłożyć pytanie Trybunałowi, by ten mógł wydać orzeczenie prejudycjalne w sprawie interpretacji Traktatu, jeżeli tylko pojawi się przed nim pytanie dotyczące interpretacji prawa wspólnotowego. Przepis ten nie upoważnia Trybunału do zastosowania Traktatu do konkretnej sprawy lub wydania orzeczenia w przedmiocie zgodności prawa krajowego z Traktatem, co byłoby możliwe na podstawie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE).

Trybunał ma prawo do wyodrębnienia z nieprawidłowo sformułowanych pytań sądu krajowego tych, które dotyczą wyłącznie interpretacji Traktatu. W konsekwencji, Trybunał nie wyda rozstrzygnięcia w przedmiocie ważności prawa włoskiego i jego zgodności z Traktatem, lecz tylko w sprawie interpretacji wymienionych powyżej przepisów, w kontekście prawnym określonym przez Giudice Conciliatore.

---

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1964 r., Zb. Orz. 1964, s. 585.

Zarzuca się, że sąd włoski domaga się dokonania interpretacji Traktatu w sytuacji, gdy nie jest to konieczne do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu.

Art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) opiera się na jasnym podziale kompetencji pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości. Przepis ten nie upoważnia tego ostatniego do badania stanu faktycznego danej sprawy bądź do kwestionowania powodów lub celu wniosku o dokonanie interpretacji.

Rząd włoski podniósł, że wniosek Giudice Conciliatore jest „całkowicie niedopuszczalny", ponieważ sąd krajowy mający obowiązek stosować prawo wewnętrzne nie może korzystać z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

wspólnotowy autonomiczny porządek prawny

W odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych, TEWG powołał do życia własny system prawny, który z dniem wejścia w życie postanowień Traktatu, stał się integralną częścią systemu prawnego Państw Członkowskich, których sądy zobowiązane są do jego stosowania.

ograniczenie praw suwerennych Państw Członkowskich

Poprzez utworzenie Wspólnoty na czas nieokreślony i wyposażenie jej we własne instytucje, osobowość i zdolność prawną oraz prawo występowania na arenie międzynarodowej, a zwłaszcza nadając jej rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia suwerenności przez Państwa Członkowskie oraz przekazania kompetencji na rzecz Wspólnoty, Państwa Członkowskie ograniczyły swoje suwerenne prawa i w ten sposób stworzyły system prawny, który wiąże zarówno te państwa, jak i ich obywateli.

jednolite stosowanie prawa wspólnotowego

Wprowadzenie do systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego przepisów wydawanych przez Wspólnotę, a ogólniej – litery i ducha Traktatu – pozbawia Państwa Członkowskie możliwości przyznania jednostronnym lub późniejszym aktom prawnym pierwszeństwa przed systemem prawnym przyjętym przez nie na zasadzie wzajemności. Moc prawa wspólnotowego nie może różnić się w poszczególnych Państwach Członkowskich, w zależności od ich systemów krajowych, bez ryzyka narażenia na niepowodzenie osiągnięcia celów Traktatu, wymienionych w art. 5 ust. 2 TEWG (obecny art. 10 TWE) oraz bez dyskryminacji zakazanej przez art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE).

Pierwszeństwo prawa wspólnotowego potwierdza treść art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE), zgodnie z którym rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Przepis ten, nieprzewidujący wyjątków, byłby pozbawiony znaczenia, gdyby państwo mogło jednostronnie wyłączyć jego skutki za pomocą aktu prawnego, który miałby pierwszeństwo przed prawem wspólnotowym.

pierwszeństwo prawa wspólnotowego

Prawa wynikające z Traktatu będącego niezależnym źródłem prawa, nie mogą być, ze względu na ich szczególny i oryginalny charakter, uchylane przez postanowienia prawa krajowego, w jakiejkolwiek formie, bez pozbawienia Traktatu jego specyficznego charakteru jako prawa wspólnotowego oraz bez zakwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty.

Przekazanie przez Państwa Członkowskie praw i obowiązków wynikających z Traktatu, z poziomu krajowego na poziom wspólnotowy, pociąga za sobą trwałe ograniczenie ich suwerenności. Faktu tego nie może zmienić jakiekolwiek późniejsze jednostronne działanie sprzeczne z ideą Wspólnoty. W związku z powyższym art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) stosuje się niezależnie od przepisów prawa krajowego, zawsze gdy pojawiają się pytania dotyczące interpretacji Traktatu.

Pytania przedłożone przez Giudice Conciliatore w odniesieniu do art. 102 (obecny art. 97 TWE), 93 (obecny art. 88 TWE), 53 (uchylony) i 37 TEWG (obecny art. 31 TWE) mają na celu ustalenie, czy przepisy te są bezpośrednio skuteczne i przyznają podmiotom indywidualnym prawa, które podlegają ochronie ze strony sądów krajowych oraz, jaka jest ich treść.

Art. 102 TEWG (obecny art. 97 TWE) stanowi, iż, w przypadku zaistnienia obawy, że przepisy prawa krajowego mogą spowodować „zakłócenia", Państwo Członkowskie podejmuje konsultacje z Komisją uprawnioną do zalecenia zainteresowanym Państwom Członkowskim właściwych środków w celu uniknięcia tego zakłócenia.

Poprzez jednoznaczne zobowiązanie się do uprzedniej konsultacji z Komisją we wszystkich przypadkach, w których projektowana regulacja prawna może prowadzić do powstania ryzyka wystąpienia potencjalnych zakłóceń, bez względu na ich rozmiar, państwa podjęły wiążące zobowiązanie wobec Wspólnoty, niestważające jednak praw podmiotowych, które sądy krajowe musiałyby chronić. Komisja ma obowiązek zapewnić poszanowanie tego przepisu, jednakże obowiązek ten nie daje podmiotom indywidualnym prawa do powoływania się, w ramach prawa wspólnotowego i na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), na niewykonanie przez państwo jakiegokolwiek obowiązku lub naruszenie obowiązku przez Komisję.

Na podstawie art. 93 (1) i (2) TEWG (obecny art. 88 TWE) Komisja, we współpracy z Państwami Członkowskimi, prowadzi stały przegląd systemów pomocy istniejących w tych państwach w celu podjęcia właściwych środków niezbędnych do funkcjonowania wspólnego rynku.

Na mocy art. 93 (3) TEWG (obecny art. 88 TWE) Komisja powinna być, w odpowiednim terminie, powiadamiana o wszelkich projektach przyznania pomocy lub jej zmiany. Zainteresowane Państwo Członkowskie nie może przystąpić do wprowadzenia w życie projektowanych środków, dopóki nie

zostanie zakończone postępowanie przed Komisją lub gdy będzie to konieczne przed Trybunałem.

Poprzez wyraźne zobowiązanie się do informowania Komisji „w odpowiednim terminie" o wszelkiej projektowanej pomocy oraz przez zaakceptowanie procedury określonej w art. 93 TEWG (obecny art. 88 TWE), państwa zaciągnęły zobowiązanie względem Wspólnoty. Wiąże ono te państwa, ale nie tworzy praw podmiotowych, z wyjątkiem ostatniego zdania art. 93 (3) TEWG (obecny art. 88 TWE), które nie stanowi przedmiotu postępowania w niniejszej sprawie.

Komisja jest zobowiązana do poszanowania tego przepisu i ma obowiązek, we współpracy z Państwami Członkowskimi, prowadzenia stałego przeglądu funkcjonujących systemów pomocy. Obowiązek ten nie daje jednak podmiotom indywidualnym prawa do powoływania się, w ramach prawa wspólnotowego lub na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), na niewykonanie przez Państwo Członkowskie jakiegokolwiek obowiązku lub niedopełnienie obowiązku przez Komisję.

przesłanki skutku bezpośredniego

Na mocy art. 53 TEWG (obecnie uchylony) Państwa Członkowskie zobowiązały się nie wprowadzać na swoim terytorium żadnych nowych ograniczeń swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli innych Państw Członkowskich, chyba że Traktat stanowi inaczej. Zobowiązanie sprowadza się do obowiązku powstrzymania się od działania. Nie jest ono uzależnione od jakiegokolwiek warunku oraz nie wymaga, przyjęcia jakichkolwiek środków przez strony. Obowiązek ten jest zatem kompletny pod względem prawnym i może być bezpośrednio skuteczny w relacjach między Państwami Członkowskimi i podmiotami indywidualnymi. Tego rodzaju jasny zakaz, który zaczął obowiązywać na terytorium Wspólnoty wraz z wejściem w życie Traktatu, stając się w ten sposób integralną częścią porządku prawnego Państw Członkowskich, stanowi część prawa tych państw i bezpośrednio dotyczy ich obywateli, którym przyznał prawa podmiotowe podlegające ochronie ze strony sądów krajowych.

Art. 37 (1) TEWG (obecny art. 31 TWE) stanowi, że Państwa Członkowskie stopniowo dostosują monopole państwowe o charakterze handlowym, aby wykluczyć dyskryminację między obywatelami Państw Członkowskich. Na mocy art. 37 (2) TEWG (obecny art. 31 TWE), Państwa Członkowskie zobowiązane są do powstrzymania się od przyjmowania nowych środków sprzecznych z zasadą określoną w art. 37 (1) TEWG (obecny art. 31 TWE).

W ten sposób Państwa Członkowskie przyjęły podwójny obowiązek: pierwszy – pozytywny – dostosowania krajowych monopoli, drugi zaś – negatywny – powstrzymania się od wydawania nowych środków. Wniosek do-

tyczy interpretacji drugiego obowiązku oraz tych aspektów pierwszego, które są konieczne do jego wykonania.

Art. 37 (2) TEWG (obecny art. 31 TWE) zawiera bezwzględny zakaz. Nie jest to obowiązek działania, lecz obowiązek powstrzymania się od działania. Obowiązek ten nie jest uzależniony od spełnienia jakiegokolwiek warunku, który mógłby stworzyć wymóg przyjęcia aktów prawa krajowego dla realizacji zobowiązania. Przepis ten jest bezpośrednio skuteczny w stosunkach prawnych między Państwami Członkowskimi a ich obywatelami.

Sentencja

1. Art. 102 TEWG (obecny art. 97 TWE) nie wywołuje skutku bezpośredniego i nie stwarza praw podmiotowych, które sądy krajowe miałyby obowiązek chronić.

2. Te fragmenty art. 93 TEWG (obecny art. 88 TWE), których dotyczy pytanie, nie zawierają przepisów tworzących prawa indywidualne.

3. Art. 53 TEWG (obecnie uchylony) zawiera normę wspólnotową zdolną do tworzenia praw indywidualnych, które muszą być chronione przez sądy krajowe. Zabrania on wprowadzania nowych środków, które w stosunku do obywateli innych Państw Członkowskich ustanawiałyby mniej korzystne zasady w porównaniu do zasad stosowanych wobec obywateli państwa wprowadzającego taką regulację.

4. Art. 37 (2) TEWG (obecny art. 31 TWE) zakazuje wprowadzania nowych środków sprzecznych z art. 37 (1) TEWG (obecny art. 31 TWE), to jest środków, których celem lub skutkiem jest nowy rodzaj dyskryminacji między obywatelami Państw Członkowskich w zakresie zaopatrzenia lub zbytu towarów za pośrednictwem monopoli lub podmiotów, które, po pierwsze, zawierają transakcje dotyczące towarów mogących być przedmiotem konkurencji i handlu między Państwami Członkowskimi, a po drugie – odgrywają istotną rolę w takim handlu.

Sprawa C–236/92[7]
Committal di Coordinamento per la Difesa della Cava i inni
v. Regione Lombardia i inni

Stan faktyczny

Na mocy decyzji podjętych przez Giunta Regionale w Regionie Lombardii w latach 1989 i 1990, zatwierdzony został plan stworzenia w tym regionie wysypiska odpadów. W związku z tymi decyzjami podmioty indywidualne wszczęły szereg postępowań, w których podnoszono, że przedmiotowe decyzje naruszają prawa podmiotowe, w zakresie ochrony środowiska. Sąd krajowy stwierdził, że przepisy implementujące Dyrektywę Rady nr 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów prawie wyłącznie, jako środek unieszkodliwienia odpadów, uznają ich składowanie. Budzi to wątpliwości z punktu widzenia zgodności przepisów krajowych z Dyrektywą, która zobowiązuje Państwa Członkowskie do przyjmowania właściwych środków zachęcających do prewencji, recyclingu i przetwarzania odpadów.

zapytanie prejudycjalne

Tribunale Amminstrativo Regionale (Okręgowy Sąd Administracyjny), w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) zwrócił się do Trybunału z pięcioma pytaniami dotyczącymi interpretacji Dyrektywy. Między innymi poprosił o wyjaśnienie:

Pytanie: Czy prawo wspólnotowe, a w szczególności art. 4 Dyrektywy Rady nr 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, przyznaje podmiotom indywidualnym prawa podmiotowe, które sąd krajowy ma obowiązek chronić?

Ustalenia Trybunału

7. Art. 4 Dyrektywy stanowi:

Państwa Członkowskie podejmują niezbędne środki w celu zapewnienia, aby odpady były unieszkodliwiane bez narażania zdrowia ludzkiego oraz bez szkody dla środowiska, w szczególności:

- bez zagrożenia dla wody, powietrza, gleby oraz roślin i zwierząt,
- bez powodowania uciążliwości przez hałas lub zapachy,
- bez negatywnego wpływania na tereny wiejskie lub miejsca o szczególnym znaczeniu.

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 lutego 1994 r., Zb. Orz. 1994, s. I–483.

przesłanki skutku bezpośredniego

8. Zgodnie z podtrzymywaną przez Trybunał linią orzecznictwa (Sprawa 8/81 Becker, Zb. Orz. 1982, s. 53 i Sprawa 103/88 Fratelli Costanzo, Zb. Orz. 1989, s. 1839), przepisy dyrektywy, o ile są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, mogą być powoływane przez podmioty indywidualne przeciwko Państwu Członkowskiemu, które nie implementowało dyrektywy do prawa krajowego przed upływem terminu wskazanego w dyrektywie lub implementowało ją niewłaściwie.

przepis bezwarunkowy

9. Przepis wspólnotowy jest bezwarunkowy, o ile jego realizacja lub skutki nie są uzależnione od podjęcia jakichkolwiek środków przez instytucje wspólnotowe oraz Państwa Członkowskie (Sprawa 28/67 Molkerei–Zentrale Westfalen, Zb. Orz. 1968, s. 143).

przepis wystarczająco precyzyjny

10. Przepis jest wystarczająco precyzyjny, aby podmioty indywidualne mogły się na niego powoływać przed sądem krajowym wówczas, gdy zobowiązanie w nim określone sformułowane jest w sposób jednoznaczny.

12. Art. 4 Dyrektywy określa jedynie plan i cele, które Państwa Członkowskie mają zrealizować wypełniając bardziej precyzyjne zobowiązania, wynikające z art. 5–11 Dyrektywy, dotyczące planowania, nadzoru oraz monitoringu działań unieszkodliwiania odpadów.

14. Przedmiotowy przepis należy rozumieć jako definiujący strukturę działań, które powinny być podjęte przez Państwa Członkowskie w związku z zarządzaniem odpadami, ale nie określający wymogu stosowania szczególnych środków lub określonych metod unieszkodliwiania odpadów. Nie jest zatem ten przepis ani bezwarunkowy ani wystarczająco precyzyjny i w związku z tym nie gwarantuje praw, na które mogłyby powołać się podmioty indywidualne przeciwko państwu.

Sentencja

Art. 4 Dyrektywy Rady nr 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów nie gwarantuje podmiotom indywidualnym praw, które sądy krajowe zobowiązane są chronić.

3. Zasada solidarności (lojalności)

Sprawa C–265/95[8]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska

Stan faktyczny

Przez ponad dziesięć lat Komisja Europejska otrzymywała skargi dotyczące bezczynności władz francuskich wobec działań podmiotów indywidualnych i grup protestacyjnych francuskich rolników, skierowanych przeciwko produktom rolnym pochodzącym z Hiszpanii, Belgii, Włoch i Danii. Działania te obejmowały blokowanie transportu, niszczenie ładunku, przemoc wobec kierowców ciężarówek, groźby wobec supermarketów sprzedających towary wyprodukowane w innych Państwach Członkowskich oraz niszczenie towarów, które wprowadzone zostały do sprzedaży w sklepach francuskich. Od 1993 r. niektóre z organizacji rolniczych, w tym organizacja o nazwie "Coordination Rurale", prowadziły stałą kampanię przeciwko hurtownikom i sprzedawcom detalicznym, mającą na celu wymuszenie na nich wyłącznie sprzedaży towarów produkowanych we Francji i przyjęcia minimalnej ceny sprzedaży tych towarów.

Po kilkukrotnym zwróceniu uwagi władzom francuskim na zaistniały problem, Komisja Europejska 19 lipca 1994 r. skierowała do rządu francuskiego list formalny, w którym stwierdziła, że nie podejmując koniecznych i proporcjonalnych środków w celu zapobieżenia zakłóceniom swobodnego przepływu produktów rolnych przez działania przestępcze podmiotów indywidualnych, Republika Francuska nie wywiązała się z obowiązków wynikających ze wspólnej organizacji rynków produktów rolnych i art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE) w związku z art. 5 TWE (obecny art. 10 TWE). W odpowiedzi na list rząd francuski podnosił, że zawsze ostro potępiał popełniane przez francuskich farmerów akty wandalizmu, a podejmowane środki prewencyjne (kontrola, ochrona oraz zbieranie informacji) przyczyniły się do znacznego zredukowania tego rodzaju incydentów w latach 1993–1994. Wszczynano postępowania karne, których przedmiotem były zakłócenia w imporcie produktów rolnych z innych Państw Członkowskich. Nieprzewidywalność aktów wandalizmu, dokonywanych przez małe grupy, niezwykle utrudniała interwencję policji oraz tłumaczyła częstą nieefektywność postępowań karnych. Odnośnie praktyk stosowanych przez organizację "Coordination Rura-

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 grudnia 1997 r., Zb. Orz. 1997, s. I–6959.

le" rząd francuski stwierdził, że były one przedmiotem postępowania przed Conseil de la Concurrence (Rada do Spraw Konkurencji).

W dniu 20 kwietnia 1995 r. w południowo–zachodniej Francji miał miejsce kolejny incydent, podczas którego zniszczone zostały produkty pochodzące z Hiszpanii. W związku z powyższym, 5 maja 1995 r. Komisja Europejska wydała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła naruszenie przez Republikę Francuską zobowiązań wynikających ze wspólnej organizacji rynków produktów rolnych i art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE) w związku z art. 5 TWE (obecny art. 10 TWE) i wezwała Republikę Francuską do przyjęcia, w przeciągu miesiąca, niezbędnych środków. W odpowiedzi na zarzuty rząd francuski podkreślił, że zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym podjęte zostały wszelkie środki w celu zapewnienia swobodnego przepływu towarów na terytorium Francji, w szczególności wzmożono kontrole oraz wydano odpowiednie instrukcje dla policji. Dodał jednocześnie, iż niemożliwym było zapobieżenie wszystkim aktom wandalizmu ze względu na ich nieprzewidywalny charakter oraz fakt, że osoby przygotowujące te ataki często były trudne do zidentyfikowania. Zostały też wydane odpowiednie instrukcje w celu przyspieszenia procedur rekompensaty strat i szkód poniesionych przez zainteresowane podmioty rynkowe.

skarga na naruszenie prawa wspólnotowego

W czerwcu i lipcu 1995 r. miały miejsce kolejne akty wandalizmu ze strony francuskich rolników na produkty rolne pochodzące z innych Państw Członkowskich. 4 sierpnia 1995 r. Komisja Europejska wniosła przeciwko Republice Francuskiej skargę do Trybunału na podstawie art. 169 TWE (obecny art. 226 TWE) o niewywiązanie się z zobowiązań. W uzasadnieniu skargi podniesiono, że art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE) oraz wspólna organizacja rynków rolnych owoców i warzyw, które oparte są na tej samej zasadzie eliminacji przeszkód w handlu, zakazują stosowania ograniczeń ilościowych w imporcie między Państwami Członkowskimi oraz środków o podobnym skutku. Ponadto, zgodnie z art. 5 TWE (obecnie art. 10 TWE), Państwa Członkowskie zobowiązane są do podjęcia właściwych środków dla zapewnienia realizacji obowiązków, które nakłada na nie Traktat. Zakłócenia, jakie mają miejsce we Francji w swobodnym przepływie towarów, stanowią przeszkodę w handlu wewnątrzwspólnotowym, czemu Państwa Członkowskie powinny przeciwdziałać poprzez podejmowanie odpowiednich środków, włączając w to środki stosowane przeciwko podmiotom indywidualnym, których działania zagrażają swobodzie przepływu towarów. Komisja Europejska zwróciła uwagę, że fakt powtarzających się we Francji poważnych incydentów utrudniających import i tranzyt owoców i warzyw wyprodukowanych w innych Państwach Członkowskich wskazuje, że prewencyjne i karne środki, na które powołuje się rząd francuski, w praktyce nie są ani właściwe ani proporcjonalne w stosunku do celu, jakim jest powstrzymanie sprawców prze-

stępstw od ich popełniania. Francja nie podjęła efektywnych działań prewencyjnych w stosunku do aktów przemocy ze strony rolników francuskich, ani nie podjęła innych odpowiednich środków w celu ich osądzenia i ukarania. Ustosunkowując się do opinii Komisji Europejskiej, rząd francuski podniósł miedzy innymi, że niezadowolenie rolników francuskich wynika ze znacznego wzrostu eksportu produktów hiszpańskich od momentu przystąpienia Królestwa Hiszpanii do Unii, co znacznie wpłynęło na obniżenie cen. Dodał też, że na rynku francuskim wystąpiły poważne zakłócenia spowodowane niezastosowaniem żadnej formy monitoringu w stosunku do cen eksportowych produktów hiszpańskich.

Ustalenia Trybunału

niewykonanie zobowiązania w wyniku zaniechania

31. Powstrzymanie się przez Państwo Członkowskie od podjęcia działań lub nieprzyjęcie odpowiednich środków w celu niedopuszczenia do zakłóceń swobodnego przepływu towarów, które powstają w wyniku działań podmiotów indywidualnych na terytorium tego państwa i dotyczą produktów wyprodukowanych w innych Państwach Członkowskich, może wywołać zakłócenią w handlu wewnątrzwspólnotowym o skutku takim jak podjęcie działania.

32. Art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE) zobowiązuje Państwa Członkowskie nie tylko do powstrzymania się od przyjmowania środków lub angażowania się w działalność zakłócającą handel, ale również, w związku z art. 5 TWE (obecnie art. 10 TWE), nakłada na te państwa obowiązek przyjęcia koniecznych i właściwych środków służących zapewnieniu przestrzegania na ich terytorium fundamentalnej zasady, jaką jest swoboda przepływu towarów.

38. Popełnione we Francji akty przemocy, skierowane przeciwko produktom pochodzącym z innych Państw Członkowskich, bez wątpienia stanowią zakłócenia wewnątrzwspólnotowego handlu tymi produktami.

44. Pomimo wyjaśnień rządu francuskiego, który podnosił, że podjęte zostały wszystkie właściwe środki dla zapobieżenia kontynuacji przemocy i w celu osądzenia oraz ukarania osób odpowiedzialnych, nie można podważyć faktu, że rok po roku miały miejsce incydenty, które poważnie zakłócały handel produktami rolnymi we Francji.

45. Zgodnie z przedstawioną przez Komisję Europejską opinią, która nie została zakwestionowana przez rząd francuski, można wskazać określone okresy w roku oraz miejsca, w których miały miejsce incydenty stanowiące przedmiot w sprawie.

48. Nie zaprzeczono również, iż w trakcie incydentów policja francuska bądź nie była obecna, pomimo że władze poinformowane były wcześniej

o mającej odbyć się demonstracji, bądź też nie interweniowała, pomimo liczebnej przewagi nad osobami dopuszczającymi się naruszeń. Nie w każdym przypadku przedmiotowe działania rolników francuskich stanowiły szybkie akcje z zaskoczenia; w niektórych wypadkach incydenty trwały przez kilka godzin.

49. Pewna liczba aktów wandalizmu została sfilmowana i w związku z tym grupy rolników odpowiedzialnych za dokonanie takich działań były znane policji.

zasada efektywności

52. W świetle przedstawionych faktów Trybunał uznał, że środki przyjęte przez rząd francuski były rażąco niewłaściwe dla zapewnienia swobody wewnątrzwspólnotowego handlu produktami rolnymi na jego terytorium i efektywne powstrzymanie sprawców od kontynuowania naruszeń.

54. Na powyższy wniosek nie ma wpływu argumentacja rządu francuskiego, powołującego się na trudną sytuację rolników francuskich, która – jego zdaniem – uzasadniała obawę, że bardziej zdeterminowane działania ze strony uprawnionych władz mogłyby sprowokować agresywne reakcje, co z kolei prowadziłoby do poważniejszych naruszeń porządku publicznego lub też nawet do konfliktu społecznego.

55. Obawa przed powstaniem konfliktów wewnętrznych nie może usprawiedliwiać niewywiązania się przez Państwo Członkowskie z obowiązku właściwego stosowania prawa wspólnotowego (Sprawa C–52/95 Komisja v. Francja, Zb. Orz. 1995, s. I–4443, paragraf 38).

okoliczność nieusprawiedliwiająca braku realizacji zobowiązań

58. W niektórych sprawach obawa przed powstaniem konfliktów wewnętrznych może usprawiedliwić brak interwencji ze strony policji, aczkolwiek powołać się można na ten argument jedynie odnośnie konkretnego incydentu, a nie, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie, w sposób ogólny i odnośnie wszystkich wskazanych przez Komisją Europejską przypadków.

okoliczność nieusprawiedliwiająca braku realizacji zobowiązań

59. Rząd francuski nie może powoływać się na fakt przejęcia odpowiedzialności za straty poniesione przez podmioty poszkodowane jako na argument uzasadniający unikanie wywiązania się z obowiązków nałożonych przez prawo wspólnotowe.

okoliczność nieusprawiedliwiająca braku realizacji zobowiązań

62. Podstawy ekonomiczne nigdy nie mogą stanowić uzasadnienia dla stosowania barier zakazanych przez art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE) (Sprawa 288/83 Komisja v. Irlandia, Zb. Orz. 1985, s.1761, paragraf 28).

66. Poprzez zaniechanie przyjęcia wszystkich koniecznych i proporcjonalnych środków w celu przeciwdziałania zakłóceniom swobody przepływu owoców i warzyw ze strony podmiotów indywidualnych, rząd francuski nie wywiązał się z zobowiązań wynikających z art. 30 TWE (obecnie

art. 28 TWE) w związku z art. 5 TWE (obecny art. 10 TWE) oraz ze wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

Sentencja

Poprzez zaniechanie przyjęcia wszystkich koniecznych i proporcjonalnych środków w celu przeciwdziałania zakłóceniom swobody przepływu owoców i warzyw ze strony podmiotów indywidualnych, rząd francuski nie wywiązał się z zobowiązań wynikających z art. 30 TWE (obecnie art. 28 TWE) w związku z art. 5 TWE (obecny art. 10 TWE) oraz ze wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

Sprawa 44/84[9]
Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Inspektor Podatkowy)

Stan faktyczny

Derrick Guy Edmund Hurd, obywatel brytyjski, zajmował stanowisko dyrektora w Szkole Europejskiej w Culham (Wielka Brytania). Szkoły Europejskie zostały utworzone w państwach, w których zlokalizowane były instytucje wspólnotowe (w Luksemburgu, Belgii, Federalnej Republice Niemiec, Holandii, we Włoszech i od 1978 r. w Culham w Wielkiej Brytanii) na podstawie dwóch porozumień zawartych pomiędzy sześcioma państwami założycielskimi Wspólnot Europejskich (Statut Szkoły Europejskiej z 12 kwietnia 1957 r. ustanawiający pierwszą Szkołę Europejską w Luksemburgu oraz Protokół do Statutu z 13 kwietnia 1962 r. ustanawiający Szkoły Europejskie). Ich celem było nauczanie dzieci urzędników Wspólnot Europejskich w ich ojczystym języku. Budżet Szkół Europejskich finansowany był częściowo przez strony porozumień ustanawiających Szkoły Europejskie i częściowo przez instytucje wspólnotowe. Wynagrodzenie nauczycieli Szkół Europejskich składało się z pensji, wypłacanej przez organy krajowe zgodnie ze skalą płac w ich państwie pochodzenia oraz z tzw. dodatku europejskiego wypłacanego przez Szkołę Europejską. Na podstawie decyzji podjętej przez państwa założycielskie Wspólnot Europejskich w styczniu 1957 r., dodatek europejski nauczycieli zwolniony został z opodatkowania podatkiem krajowym. W Wielkiej Brytanii nieopodatkowany był dodatek europejski wypłacany nauczycielom nieposiadającym obywatelstwa brytyjskiego. Derrick Guy Edmund Hurd, został obciążony podatkiem dochodowym od dodatku europejskiego otrzymywanego przez niego w latach 1978/79 i 1979/80. Od decyzji organu skarbowego Derrick Guy Edmund Hurd odwołał się do Specjalnych Komisarzy.

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 1986 r., Zb. Orz. 1986, s. 29.

zapytanie prejudycjalne

W trakcie postępowania odwoławczego Specjalni Komisarze zwrócili się do Trybunału, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), z prośbą o wydanie orzeczenia prejudycjalnego dotyczącego między innymi interpretacji zasady solidarności (lojalności).

Pytanie drugie: Czy na mocy art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) lub art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) albo też na podstawie innych przepisów wspólnotowych Wielka Brytania zobowiązana jest do przestrzegania Decyzji z 1957 r. dotyczącej opodatkowania podatkiem krajowym nauczycieli?

Pytanie trzecie: Czy członek personelu zatrudniony w Szkole Europejskiej w Wielkiej Brytanii jest uprawniony do powoływania się na przedmiotową Decyzję przed sądami i trybunałami w Wielkiej Brytanii?

Ustalenia Trybunału

33. Celem drugiego pytania jest ustalenie, czy Państwa Członkowskie zobowiązane są do zwolnienia od podatku krajowego dodatku europejskiego wypłacanego nauczycielom, będącym obywatelami danego państwa i zatrudnianym w Szkołach Europejskich, utworzonych na ich terytorium.

36. Statut Szkoły Europejskiej i Protokół ustanawiający Szkoły Europejskie należy postrzegać w kontekście całej serii porozumień, decyzji i aktów, służących współpracy i koordynacji działań Państw Członkowskich dla zapewnienia właściwego funkcjonowania instytucji wspólnotowych i osiągnięcia celów tych instytucji.

37. Taka współpraca Państw Członkowskich i zasady stosowane przy jej realizacji nie mają jednak podstawy prawnej w Traktatach ustanawiających Wspólnoty Europejskie oraz nie stanowią części prawa tworzonego przez Wspólnoty i wywodzonego z Traktatów. W związku z powyższym przepisów Traktatów nie stosuje się do Statutu Szkoły Europejskiej ani do Decyzji podjętej na jego podstawie.

zakres stosowania zasady solidarności (lojalności)

38. Pierwszy paragraf art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) nakłada na Państwa Członkowskie obowiązek ułatwienia Wspólnocie osiągania jej celów, natomiast ustęp drugi tego artykułu zobowiązuje Państwa Członkowskie do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek środków, które mogłyby przeszkodzić w realizacji celów określonych w Traktacie. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału, wyrażonym między innymi w wyroku z 10 lutego 1983 r. (Sprawa 230/81 Luksemburg v. Parlament Europejski, Zb. Orz. 1983, s. 255), przepis ten wyraża bardziej ogólną zasadę nakładającą na Państwa Członkowskie i instytucje wspólnotowe wzajemne zobowiązanie współpracy. Obowiązki te, wywodzone z Traktatów, nie mogą być stosowane do po-

rozumień, które leżą poza strukturą Traktatów, takich jak Statut Szkoły Europejskiej.

39. Sytuacja byłaby inna, gdyby implementacja przepisów Traktatów, prawa wtórnego lub funkcjonowanie instytucji wspólnotowych były zagrożone przez środki podjęte w celu realizacji leżących poza strukturą Traktatów porozumień pomiędzy Państwami Członkowskimi. W takim wypadku przedmiotowy środek mógłby zostać uznany za sprzeczny z obowiązkami określonymi w drugim ustępie art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE).

46. Celem trzeciego pytania jest ustalenie, czy wywodzony z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) zakaz opodatkowania podatkiem krajowym dodatku europejskiego wypłacanego personelowi naukowemu Szkoły Europejskiej wywołuje skutek bezpośredni w relacjach pomiędzy Państwem Członkowskim i, jego obywatelami i czy w konsekwencji Derrick Guy Edmund Hurd jest uprawniony do powoływania się na niego przed sądami i trybunałami Wielkiej Brytanii.

47. Zgodnie z ustaloną linią orzeczniczą Trybunału, przepis może wywoływać skutek bezpośredni w relacjach pomiędzy Państwem Członkowskim i jego obywatelami wyłącznie gdy jest jasny, bezwarunkowy i nie wymaga podejmowania żadnych dyskrecjonalnych środków implementacyjnych.

skutek bezpośredni zasady solidarności (lojalności)

48. Zobowiązanie wynikające z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) do powstrzymania się od podejmowania jakichkolwiek środków mogących ingerować w system finansowania Wspólnoty i spowodować dysproporcję w obciążeniu finansowym Państw Członkowskich, nie spełnia warunków skutku bezpośredniego. Istniejące różnice pomiędzy praktyką Państw Członkowskich i przepisami oraz procedurami dotyczącymi wyłączeń w zakresie opodatkowania nauczycieli podatkami krajowymi wykazują, że treść tego zobowiązania nie jest wystarczająco precyzyjna. W zakresie kompetencji każdego z Państw Członkowskich leży ustalanie metody, która zapobiegałaby sytuacji, w której system opodatkowania nauczycieli mógłby wpływać w sposób szkodliwy na system finansowania Wspólnoty i naruszałby proporcje obciążenia finansowego pomiędzy Państwami Członkowskimi.

49. Odpowiadając na pytanie drugie i trzecie, należy stwierdzić, że na mocy zobowiązania Państw Członkowskich wobec Wspólnoty do uczciwej współpracy, które znajduje wyraz w określonym w art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE), obowiązku ułatwiania realizacji celów Wspólnoty i powstrzymania się od utrudniania osiągania celów Traktatu, zabrania się Państwom Członkowskim opodatkowywania podatkiem krajowym pensji wypłacanych przez Szkoły Europejskie ich nauczycielom w sytuacji, gdy koszty takiego opodatkowania ponoszone byłyby przez budżet Wspólnoty. To zobowiąza-

nie nie wywołuje skutku bezpośredniego, na który można by było powołać się w relacjach pomiędzy Państwami Członkowskimi a ich obywatelami.

dyskryminacja odwrotna

55. Gwarantowana w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) zasada niedyskryminacji i jej szczegółowa regulacja w art. 48 TEWG (obecny art. 39 TWE) nie mogą być stosowane do sytuacji całkowicie wewnętrznych Państwa Członkowskiego. Fakt, że obywatel Państwa Członkowskiego jest zatrudniony w Szkole Europejskiej, znajdującej się na terytorium tego państwa, nie jest wystarczający do stosowania wobec takiej osoby wspólnotowych przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników i do ograniczenia Państwa Członkowskiego w stosowaniu wobec takich osób środków bardziej restryktywnych niż te, które stosowane są w stosunku do obywateli innych Państw Członkowskich.

Sentencja

Na mocy zobowiązania Państw Członkowskich wobec Wspólnoty do uczciwej współpracy, które znajduje wyraz w określonym w art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) obowiązku ułatwiania realizacji celów Wspólnoty i powstrzymania się od utrudniania osiągania celów Traktatu, zabrania się Państwom Członkowskim opodatkowywania podatkiem krajowym pensji wypłacanych przez Szkoły Europejskie ich nauczycielom w sytuacji, gdy koszty takiego opodatkowania ponoszone byłyby przez budżet Wspólnoty. To zobowiązanie nie wywołuje skutku bezpośredniego, na który można by było powołać się w relacjach pomiędzy Państwami Członkowskimi a ich obywatelami.

4. Zasada równości

Sprawa 186/87[10]
Ian William Cowan v. Trésor public

Stan faktyczny

Przebywający we Francji brytyjski obywatel Ian William Cowan został napadnięty i pobity w paryskim metrze. Sprawców napadu nie udało się zidentyfikować, w związku z czym Ian William Cowan zwrócił się do Commission d' Indemnisation des Victimes d'Infraction działającej przy Tribunal de Grande Instance w Paryżu, z żądaniem wypłacenia odszkodowania. Zgodnie z art. 706–3 francuskiego kodeksu postępowania karnego osobom, które odniosły obrażenia fizyczne w wyniku napadu i które nie mogły uzyskać odpowiedniego odszkodowania z innych źródeł, przysługiwało odszkodowanie od państwa.

Będący stroną w sprawie funkcjonariusz Skarbu Publicznego uznał, iż Ian William Cowan nie spełnia warunków dla uzyskania takiego odszkodowania, sprecyzowanych w art. 706–15 francuskiego kpk. Zgodnie z tym przepisem, odszkodowanie takie przysługiwało obywatelom francuskim oraz osobom nieposiadającym obywatelstwa francuskiego, o ile są obywatelami państwa, które z Francją łączy umowa o stosowaniu przedmiotowych przepisów lub posiadają pozwolenie na pobyt stały. Wobec takiego stanowiska powód podniósł, że warunki określone we francuskich przepisach kpk naruszają zakaz dyskryminującego traktowania ze względu na obywatelstwo określony w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) i stanowią przeszkodę w swobodnym przemieszczaniu się turystów do innego Państwa Członkowskiego w celu skorzystania z tamtejszych usług. W odpowiedzi funkcjonariusz Skarbu Publicznego stwierdził, że przedmiotowe przepisy w jednakowy sposób traktują obywateli francuskich i obywateli innych państw posiadających pozwolenie na stały pobyt, natomiast zróżnicowanie sytuacji tych podmiotów i turystów nie narusza przepisów wspólnotowych, zgodnie z którymi warunki pobytu obywateli innych Państw Członkowskich określane są przepisami krajowymi danego Państwa Członkowskiego.

zapytanie prejudycjalne

Organ krajowy, przed którym toczyło się postępowanie, przedłożył Trybunałowi, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) zapytanie prejudycjalne.

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 lutego 1989 r., Zb. Orz. 1989, s. 195.

Pytanie: Czy przepis art. 706–15 francuskiego kodeksu postępowania karnego, który reguluje zasady, na jakich obcokrajowiec, będący ofiarą przestępstwa popełnionego we Francji, może uzyskać odszkodowanie od państwa francuskiego, jest zgodny z zakazem dyskryminacji zawartym m.in. w art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE)?

Ustalenia Trybunału

8. Zapytanie prejrdycjalne ma na celu ustalenie, czy zakaz dyskryminacji określony w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) zabrania Państwu Członkowskiemu, w stosunku do osób znajdujących się w sytuacji objętej działaniem prawa wspólnotowego, uzależniania uzyskania odszkodowania przez ofiary napadu, w wyniku którego odniosły obrażenia fizyczne, od warunku posiadania pozwolenia na pobyt stały lub posiadania obywatelstwa państwa, które z przedmiotowym Państwem Członkowskim łączy dwustronna umowa.

ogólna zasada zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo

10/12/13. Poprzez zakaz „jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na obywatelstwo" art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) nakłada wymóg, aby osoby znajdujące się w sytuacji, do której stosuje się prawo wspólnotowe, traktowane były na równi z obywatelami danego Państwa Członkowskiego. Zasada ta wyłącza możliwość stosowania przez Państwo Członkowskie w stosunku do takich osób, warunku posiadania pozwolenia na pobyt stały, ponieważ wymóg taki nie jest stosowany do obywateli tego państwa. Prawo do równego traktowania, wynikające z prawa wspólnotowego, nie może być uzależnione od istnienia dwustronnej umowy pomiędzy danym Państwem Członkowskim a państwem, którego obywatelstwo posiada zainteresowana osoba.

przepisy szczegółowe zakazu dyskryminacji ze względu na obywatelstwo

14. Zgodnie z art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) zakaz dyskryminacji obowiązuje „w zakresie zastosowania niniejszego Traktatu" i „bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które przewiduje". To ostanie stwierdzenie odnosi się do innych, szczegółowych przepisów Traktatu, realizujących ogólną zasadę, odnosząc ją do specyficznych sytuacji. Przykładem takich regulacji są przepisy dotyczące swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.

zakres swobody świadczenia usług

15. W wyroku z 31 stycznia 1984 r. wydanym w sprawach połączonych 286/82 i 26/83 Luisi i Carbone (Zb. Orz. 1984, s. 377) Trybunał stwierdził, że swoboda świadczenia usług oznacza również swobodę przemieszczania się odbiorcy usługi do innego Państwa Członkowskiego w celu skorzystania tam z usług, a turyści powinni być traktowani jak usługobiorcy.

17. Następstwem gwarantowanej przez prawo wspólnotowe swobody przemieszczania się osób fizycznych do innego Państwa Członkowskiego, jest zagwarantowanie im takiej samej ochrony, włączając w to uzyskanie od-

szkodowania za poniesioną szkodę, jaka przysługuje obywatelom tego państwa i osobom posiadającym pozwolenie na stały pobyt.

możliwość ograniczania kompetencji Państw Członkowskich do stanowienia prawa krajowego

19. Mimo że co do zasady prawo karne – materialne oraz procesowe, do którego zaliczany jest analizowany przepis prawa krajowego, leży w gestii Państw Członkowskich, Trybunał stwierdził (Sprawia 203/80 Casati, Zb. Orz.1981, s. 2595), że prawo wspólnotowe ogranicza w określony sposób uprawnienia Państw Członkowskich. Stanowione przez nie przepisy nie mogą dyskryminować osób, którym regulacje wspólnotowe przyznają prawo do równego traktowania, ani też ograniczać praw podstawowych gwarantowanych przez system wspólnotowy.

20. W odpowiedzi na przedstawione pytanie należy stwierdzić, że zakaz dyskryminacji określony w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) należy interpretować w ten sposób, że odnośnie osób, którym prawo wspólnotowe gwarantuje swobodę przemieszczania się do innego Państwa Członkowskiego, w szczególności w charakterze usługobiorców, Państwo Członkowskie nie może uzależniać uzyskania odszkodowania przez ofiary napadu, w wyniku którego odniosły obrażenia fizyczne, od warunku posiadania pozwolenia na pobyt stały lub posiadania obywatelstwa państwa, które z przedmiotowym Państwem Członkowskim łączy dwustronna umowa.

Sentencja

Zakaz dyskryminacji określony w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE) należy interpretować w ten sposób, że odnośnie osób, którym prawo wspólnotowe gwarantuje swobodę przemieszczania się do innego Państwa Członkowskiego, w szczególności w charakterze usługobiorców, Państwo Członkowskie nie może uzależniać uzyskania odszkodowania przez ofiary napadu, w wyniku którego odniosły obrażenia fizyczne, od warunku posiadania pozwolenia na pobyt stały lub posiadania obywatelstwa państwa, które z przedmiotowym Państwem Członkowskim łączy umowa dwustronna.

Sprawa C–450/93[11]
Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen

Stan faktyczny

E. Kalanke i F. Glissmann starali się o stanowisko dyrekcji parków w Bremen. Oboje mieli porównywalne kwalifikacje oraz długość okresów zatrudnienia. Komisja Pracownicza zdecydowała się przyznać awans F. Glissmann. Za podstawę swojej decyzji przyjęła ustawę krajową w sprawie równo-

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 października 1995 r., Zb. Orz. 1995, s. I–3051.

uprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie zatrudnienia w służbie publicznej, zgodnie z którą – w sytuacji, gdy kobieta i mężczyzna starający się o to samo stanowisko mają porównywalne kwalifikacje i w danym sektorze kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym – pierwszeństwo w uzyskaniu takiego stanowiska należy przyznać kobiecie. Eckhard Kalanke odwołał się do decyzji Komisji Pracowniczej do Arbeitsgericht (Sąd Pracy), następnie do Landesarbeitsgericht (Krajowy Sąd Pracy) i ostatecznie do Bundesarbeitsgericht (Federalny Sąd Pracy).

zapytanie prejudycjalne

W trakcie postępowania Bundesarbeitsgericht (Federalny Sąd Pracy) przedłożył Trybunałowi, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), dwa pytania z prośbą o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

Pytanie pierwsze: Czy art. 2 (4) Dyrektywy Rady nr 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia i awansu zawodowego oraz warunków pracy należy interpretować w ten sposób, że odnosi się on również do przepisów, zgodnie z którymi w przypadku obsadzania lepiej płatnego stanowiska, o które starają się kobieta i mężczyzna o porównywalnych kwalifikacjach, pierwszeństwo w uzyskaniu takiego stanowiska należy przyznać kobiecie, o ile w danym sektorze kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym?

Pytanie drugie: W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy art. 2 (1) Dyrektywy Rady nr 76/207/ EWG, mając na uwadze zasadę proporcjonalności, należy interpretować w ten sposób, że niedopuszczalne jest stosowanie przepisów, zgodnie z którymi w przypadku obsadzania lepiej płatnego stanowiska, o które starają się kobieta i mężczyzna o porównywalnych kwalifikacjach, pierwszeństwo w uzyskaniu takiego stanowiska należy przyznać kobiecie, o ile w danym sektorze kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym?

Ustalenia Trybunału

12. Oba pytania dotyczą wyjaśnienia zakresu wyłączeń zasady równego traktowania wskazanych w art. 2 (4) Dyrektywy i z tego względu powinny być rozpatrywane łącznie.

13. Pytania sądu krajowego mają na celu ustalenie, czy art. 2 (1) i (4) Dyrektywy wyłącza stosowanie przepisów krajowych, takich jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie których w sytuacji, gdy kandydaci różnej płci umieszczeni na listach awansowych posiadają porównywalne kwalifikacje, automatycznie przyznaje się pierwszeństwo w uzyskaniu stanowiska kobiecie w sektorach, w których kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym.

zasada równego traktowania mężczyzn i kobiet

15. Celem Dyrektywy jest, zgodnie z jej art. 1 (1), efektywna realizacja w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, m.in. w zakresie zatrudnienia, włączając w to również awans. Art. 2 (1) stanowi, że zasada równego traktowania oznacza „brak dyskryminacji ze względu na płeć, zarówno bezpośredniej, jak i pośredniej".

16. Przepis krajowy, na podstawie którego w sytuacji, gdy mężczyzna i kobieta, posiadający porównywalne kwalifikacje, ubiegają się o awans na to samo stanowisko, automatycznie przyznaje się pierwszeństwo w uzyskaniu stanowiska kobiecie w sektorach, w których kobiety pozostają w mniejszości, jest przepisem dyskryminującym ze względu na płeć.

17. Należy jednak rozważyć, czy taki przepis krajowy byłby dopuszczalny zgodnie z art. 2 (4) Dyrektywy, który stanowi, że Dyrektywa „nie narusza środków mających na celu promowanie równości szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez usuwanie istniejących nierówności, które wpływają na szanse kobiet".

promocja równych szans

19. Przedmiotowy przepis dopuszcza stosowanie środków krajowych związanych z dostępem do zatrudnienia, włączając w to awans, które faworyzują kobiety w celu poprawy ich możliwości do współzawodnictwa na rynku pracy i kontynuowania kariery na równych prawach z mężczyznami.

21. Niemniej jednak art. 2(4), jako wyłączenie praw podmiotowych określonych w Dyrektywie, powinien być wąsko interpretowany (Sprawa 222/84 Johnston, Zb. Orz. 1986, s. 1651, paragraf 36).

22. Przepisy krajowe gwarantujące kobietom absolutne i bezwarunkowe pierwszeństwo awansu, wykraczają poza promowanie równych szans i przekraczają granice wyłączenia określonego w art. 2(4) Dyrektywy.

24. W odpowiedzi na postawione pytania należy stwierdzić, że art. 2(1) i (4) Dyrektywy wyłącza stosowanie przepisów krajowych, takich jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie których w sytuacji, gdy kandydaci różnej płci umieszczeni na listach awansowych posiadają porównywalne kwalifikacje, automatycznie przyznaje się pierwszeństwo w uzyskaniu stanowiska kobiecie w sektorach, w których kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym.

Sentencja

Art. 2 (1) i (4) Dyrektywy Rady nr 76/207/EWG z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy wyłącza stosowanie przepisów krajowych, takich jak w przedmiotowej sprawie, na podstawie których w sytuacji, gdy kandydaci różnej płci umieszczeni na listach awansowych posiadają porównywalne kwalifikacje, automatycznie przyznaje się pierwszeństwo w uzyskaniu stanowiska kobiecie w sektorach, w których kobiety pozostają w mniejszości, czyli gdy kobiety stanowią mniej niż połowę liczby pracowników w poszczególnych przedziałach płacowych albo na stanowiskach służbowych przewidzianych w schemacie organizacyjnym.

II
ŹRÓDŁA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Prawo traktatowe

Sprawa 43/75[1]
Gabrielle Defrenne v. Societe anonyme belge de navigation aerienne Sabena

Stan faktyczny

Przed belgijskim sądem pracy (Cour du Travail) zawisła sprawa o odszkodowanie między stewardessą Gabrielle Defrenne a jej pracodawcą – liniami lotniczymi Sabena. Defrenne podnosiła zarzut, że między 15 lutego 1963 r. a 1 lutego 1966 r. otrzymywała niższe wynagrodzenie w porównaniu ze współpracownikami płci męskiej zajmującymi to samo stanowisko. Obie strony postępowania zgadzały się co do faktu, że praca wykonywana przez stewardessy oraz stewardów posiada ten sam charakter oraz wartość i że w związku z tym miała miejsce dyskryminacja.

zapytanie prejudycjalne

Belgijski sąd pracy zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) bezpośrednio wprowadza do porządków prawnych Państw Członkowskich zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie wynagrodzenia i czy niezależnie od przepisów krajowych, uprawnia on pracowników do wszczęcia postępowania przed sądem krajowym w celu zapewnienia skuteczności tego przepisu?

Ustalenia Trybunału

7. Pytanie o bezpośredni skutek art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) musi zostać rozpatrzone w świetle charakteru zasady równości wynagrodzenia, celu tego przepisu oraz jego miejsca w strukturze Traktatu.

cele zawarte w art. 117 TEWG (obecny 141 TWE) zasada równości wynagrodzenia

8. Art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) ma dwa cele.

9. Po pierwsze, w świetle niejednolitego rozwoju ustawodawstwa społecznego Państw Członkowskich, celem art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) jest uniknięcie sytuacji, kiedy gwarancje zapewnione w państwach, któ-

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 1976 r., Zb. Orz. 1976, s. 455.

re wdrożyły zasadę równości wynagrodzenia, podlegają niekorzystnej, wewnątrzwspólnotowej konkurencji w zestawieniu z przepisami istniejącymi w państwach, które jeszcze nie wyeliminowały dyskryminacji pracowników płci żeńskiej w zakresie wynagrodzenia.

10. Po drugie, przepis ten stanowi jeden z celów polityki społecznej Wspólnoty, która nie jest jedynie unią gospodarczą, ale która poprzez wspólne działania zmierza w kierunku zapewnienia postępu społecznego oraz stałego rozwoju warunków życia i pracy jej ludności, co zostało podkreślone w Preambule Traktatu.

11. Cel ten zaakcentowany jest poprzez włączenie art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) do rozdziału poświęconego zagadnieniom społecznym, którego początkowy przepis, art. 117 TEWG (obecny art. 136 TWE), podkreśla potrzebę „poprawy warunków życia i pracy tak, aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu".

fundamentalny charakter zasady równości wynagrodzenia

12. Ten podwójny cel, który ma charakter zarówno gospodarczy jak i społeczny, pokazuje, że zasada równości wynagrodzenia stanowi jedną z fundamentalnych zasad Wspólnoty.

14. Dlatego, dokonując wykładni tego przepisu niemożliwe jest odwołanie się w argumentacji do trudności, które opóźniły rzeczywistą implementację tej podstawowej zasady w niektórych Państwach Członkowskich.

15. W szczególności, ponieważ art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) pojawia się w kontekście harmonizacji warunków pracy przy jednoczesnym zachowaniu postępu, można odrzucić stanowisko wskazujące, że warunki tego artykułu mogą być przestrzegane w sposób inny niż za pomocą podnoszenia najniższych pensji.

16. Zgodnie z art. 119 ust. 1 TEWG (obecny art. 141 ust. 1 TWE) Państwa Członkowskie zobowiązane są zapewnić i utrzymać „stosowanie zasady równości wynagrodzeń dla pracowników płci męskiej i żeńskiej za taką samą pracę".

rodzaje dyskryminacji

18. W celu realizacji tych postanowień należy dokonać rozróżnienia w sferze stosowania art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) pomiędzy, po pierwsze, bezpośrednią i jawną dyskryminacją, którą można zidentyfikować wyłącznie za pomocą kryteriów równości pracy i wynagrodzenia wynikających z tego artykułu oraz, po drugie pośrednią i ukrytą dyskryminacją, którą można zidentyfikować jedynie w odniesieniu do bardziej sprecyzowanych, uzupełniających przepisów wspólnotowych lub krajowych.

19. Nie można zaprzeczyć, że całkowita realizacja postawionego w art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) celu, za pomocą środków eliminujących wszelką dyskryminację (bezpośrednią lub pośrednią) pomiędzy

pracownikami płci męskiej i żeńskiej, nie tylko w zakresie indywidualnych przedsiębiorstw, ale również w ramach wszystkich gałęzi przemysłu oraz nawet systemu gospodarczego jako całości, może w określonych okolicznościach pociągać za sobą konieczność wypracowania kryteriów, których realizacja wymaga podjęcia odpowiednich środków na szczeblu wspólnotowym i krajowym.

dyskryminacja bezpośrednia

21. Spośród różnych form bezpośredniej dyskryminacji, która może zostać zidentyfikowana jedynie w odniesieniu do kryteriów ustanowionych w art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE), należy uwzględnić w szczególności te, które mają swoje korzenie w przepisach prawnych lub w zbiorowych umowach o pracę i które mogą zostać wykryte na podstawie czysto prawnej analizy sytuacji.

22. Ma to zastosowanie tym bardziej w sytuacji, kiedy mężczyźni i kobiety otrzymują nierówne wynagrodzenie za taką samą pracę wykonaną w tym samym przedsiębiorstwie albo instytucji usługowej, publicznej lub prywatnej.

23. Trybunał ma obowiązek ustalić wszystkie fakty, które umożliwią mu stwierdzenie, czy pracownik płci żeńskiej otrzymuje niższe wynagrodzenie niż pracownik płci męskiej, wykonujący tę samą pracę.

bezpośredni skutek art. 141 TWE

24. W takiej sytuacji art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) jest bezpośrednio stosowany i może być źródłem praw jednostek, które sądy obowiązane są chronić.

25. Co się zaś tyczy równości pracy jako podstawowej zasady, krajowe przepisy prawne przyjęte w celu realizacji zasady równości wynagrodzenia oddają zaledwie istotę postanowień art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) jeśli chodzi o bezpośrednie formy dyskryminacji.

26. Art. 14 Królewskiego Dekretu nr 40 dotyczący zatrudnienia kobiet, określa jedynie prawo pracowników płci żeńskiej do wszczęcia postępowania przed właściwym sądem w celu zastosowania zasady równości wynagrodzenia z art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE).

27. Sformułowanie art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) nie może być powoływane w celu unieważnienia tej konkluzji.

28. Po pierwsze, kwestionowanie bezpośredniej skuteczności art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) za pomocą argumentacji, iż artykuł ten posługuje się ogólnym terminem „zasada", jest niedopuszczalne, albowiem dla języka Traktatu charakterystyczne jest używanie terminu „zasada" w celu podkreślenia fundamentalnego charakteru określonych przepisów. Potwierdzone jest to m.in. poprzez zatytułowanie części pierwszej Traktatu mianem „Zasady", jak również sformułowanie art. 113 TEWG (obecny art. 133 TWE), we-

dług którego polityka handlowa Wspólnoty oparta jest na „jednolitych zasadach".

29. Jeśli pojęcie to miałoby zostać osłabione poprzez sprowadzenie go do poziomu ogólnikowej deklaracji, wówczas wpłynęłoby to pośrednio na same podstawy funkcjonowania Wspólnoty i spójność stosunków zewnętrznych.

30. Niedopuszczalne jest również posługiwanie się argumentacją, że art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) skierowany jest jedynie do Państw Członkowskich.

31. Fakt, iż określone przepisy Traktatu formalnie adresowane są do Państw Członkowskich, nie neguje możliwości jednoczesnego wyprowadzania z nich praw przez jednostki, które mają interes w wykonaniu nałożonych zobowiązań.

32. Samo sformułowanie art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) wskazuje, że nakłada on na Państwa Członkowskie obowiązek doprowadzenia do określonego rezultatu, który ma zostać osiągnięty w określonym terminie.

33. Efektywność tego przepisu nie może zostać osłabiona poprzez fakt, iż nałożone przez Traktat zobowiązanie nie zostało zrealizowane przez określone Państwa Członkowskie, zaś instytucje nie zareagowały wystarczająco energicznie na tę bezczynność.

35. Odwołując się do „Państw Członkowskich", art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) nawiązuje do wszystkich wykonywanych przez nie funkcji, które mogą użytecznie przyczynić się do realizacji zasady równości płacy.

36. Zatem, w przeciwieństwie do oświadczeń składanych w trakcie postępowania, przepis ten daleki jest od przekazania sprawy jedynie kompetencjom krajowych władz ustawodawczych.

37. Dlatego odniesienie do „Państw Członkowskich" w art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE), nie może być interpretowane jako wyłączające wpływ sądów na bezpośrednie stosowanie Traktatu.

38. Ponadto, niemożliwe jest podtrzymanie zarzutu, że stosowanie przez sądy krajowe zasady równego traktowania prowadziłoby do zmiany autonomicznych umów zawartych prywatnie lub w sferze kontraktów przemysłowych, takich jak umowy indywidualne i zbiorowe umowy o pracę.

bezpośredni skutek wertykalny i horyzontalny art. 141 TWE

39. Ponieważ art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) ma charakter obligatoryjny, zakaz dyskryminacji między pracownikami płci męskiej i żeńskiej ma zastosowanie nie tylko do działań władzy publicznej, ale również rozciąga się na wszystkie umowy, które mają na celu zbiorową regulację płatnej pracy, jak również na umowy zawarte między jednostkami.

40. Należy zatem udzielić odpowiedzi na pytanie sądu krajowego, że zasada równości płacy zawarta w art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE) może być powoływana przed sądami krajowymi. Sądy mają obowiązek zapewnienia ochrony praw, które przepis ten przyznaje jednostkom, w szczególności w odniesieniu do tych rodzajów dyskryminacji, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawnych lub zbiorowych umów o pracę, jak również w sytuacjach, w których mężczyźni i kobiety otrzymują nierówne wynagrodzenie za tę samą pracę wykonywaną w tym samym przedsiębiorstwie albo instytucji usługowej, prywatnej lub publicznej.

Sentencja

Zasada określona w art. 119 TEWG (obecny art. 141 TWE), zgodnie z którą mężczyźni i kobiety powinni otrzymywać równe wynagrodzenie, może być powoływana przed sądami krajowymi. Sądy mają obowiązek zapewnienia ochrony praw, które ten przepis przyznaje jednostkom, w szczególności w przypadku dyskryminacji mającej korzenie bezpośrednio w przepisach krajowych lub zbiorowych umowach o pracę, jak również tam, gdzie mężczyźni i kobiety otrzymują nierówne wynagrodzenie za tę samą pracę, wykonywaną w ramach tego samego przedsiębiorstwa czy instytucji usługowej, prywatnej lub publicznej.

2. Prawa podstawowe

Sprawa 4/73[2]
J. Nold, Kohlen– und Baustoffgrosshandlung
v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego

Spółka komandytowa Nold zajmująca się hurtową sprzedażą węgla wystąpiła do Trybunału ze skargą o stwierdzenie nieważności Decyzji Komisji z 21 grudnia 1972 r. ustanawiającej nowe zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez koncern węglowy Ruhrkohle AG. Niniejsza Decyzja upoważniała niemiecką agencję sprzedaży węgla do uzależnienia bezpośrednich dostaw węgla od zawarcia dwuletnich umów ustalających zakup co najmniej 6000 ton metrycznych rocznie dla sektora krajowego i konsumenckiego, co według skarżącej spółki znacznie przekraczało jej roczną sprzedaż w tym sektorze i skutkowało utraceniem przez nią statusu bezpośredniego hurtownika. Zdaniem skarżącej spółki, Decyzja ta naruszała prawa podstawowe zagrażając opłacalności przedsiębiorstwa i swobodnemu rozwojowi jego działalności gospodarczej do tego stopnia, że samo istnienie spółki było narażone na niebezpieczeństwo. W ten sposób, według skarżącego, Decyzja naruszała jego prawo do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej, które było chronione przez Ustawę Zasadniczą Niemieckiej Republiki Federalnej, konstytucje innych Państw Członkowskich oraz umowy międzynarodowe, w tym w szczególności Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. oraz Protokół do tej Konwencji z 20 marca 1952 r.

Ustalenia Trybunału

prawo podstawowe jako zasady ogólne prawa wspólnotowego

13. Prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał.

Tradycje konstytucyjne wspólne Państwom Członkowskim

Chroniąc te prawa, Trybunał jest zobowiązany czerpać inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim i dlatego nie może utrzymywać w mocy środków, które są sprzeczne z prawami podstawowymi uznanymi i chronionymi przez konstytucje tych państw.

Podobnie, umowy międzynarodowe dotyczące ochrony praw człowieka, w ramach których Państwa Członkowskie współpracują lub których są

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 maja 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 491.

sygnatariuszami, mogą dostarczać wytycznych, które należy brać pod uwagę w kontekście prawa wspólnotowego.

Wniosek skarżącego musi zostać rozpatrzony w świetle tych zasad.

14. Jeśli prawo własności jest chronione przez prawo konstytucyjne wszystkich Państw Członkowskich i jeśli podobne gwarancje zapewnione są w odniesieniu do prawa swobodnego wyboru oraz wykonywania handlu lub zawodu, wówczas tak zagwarantowane prawa, nie tworząc krępujących prerogatyw, muszą być rozpatrywane w świetle społecznej funkcji własności i działalności przez nie chronionych.

brak absolutnego charakteru praw podstawowych

Z tego względu prawa posiadające taki charakter chronione są przez prawo z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z interesu publicznego.

W ramach porządku prawnego Wspólnoty wydaje się uzasadnione, że prawa te powinny, jeśli jest to konieczne, być poddane określonym ograniczeniom usprawiedliwionym przez ogólne cele Wspólnoty pod warunkiem, że istota tych praw pozostaje nienaruszona.

Gwarancje przyznane określonemu przedsiębiorstwu nie mogą w żadnym wypadku zostać rozciągnięte na zwykłe interesy lub możliwości komercyjne, których niepewność stanowi część istoty działalności gospodarczej.

15. Niekorzyści podnoszone przez skarżącą spółkę są w rzeczywistości rezultatem zmian gospodarczych, a nie kwestionowanej Decyzji. Zadaniem skarżącego, postawionego w obliczu zmian gospodarczych wywołanych recesją w produkcji węgla, było zrozumienie sytuacji i przeprowadzenie własnych koniecznych dostosowań.

16. W związku z przytoczonymi wyżej argumentami wniosek skarżącego musi zostać oddalony.

17. Odpowiednio skarga musi również zostać oddalona.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę jako bezpodstawną.

Sprawa 44/79[3]
Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz

Stan faktyczny

Liselotte Hauer wystąpiła w dniu 6 czerwca 1975 r. do właściwego organu administracyjnego Land Rheinland-Pfalz (kraj związkowy Nadrenia-Palatynat) z prośbą o udzielenie zezwolenia na założenie winnicy. Odmówiono jej przyznania zezwolenia ze względu na fakt, że działka, na której Hauer planowała założyć winnicę, nie była według prawa niemieckiego zaklasyfikowana jako nadająca się do uprawy winorośli. Hauer zaskarżyła tę decyzję. W tym czasie Rada wydała Rozporządzenie nr 1162/76 z 17 maja 1976 r., którego art. 2 ustanawiał zakaz zakładania nowych winnic przez okres trzech lat. Rezultatem tego Rozporządzenia było oddalenie w dniu 21 października 1976 r. odwołania Hauer przez niemiecki organ administracyjny, który powołał się na ustanowiony w Rozporządzeniu zakaz zakładania winnic, a ponadto wskazał na nieodpowiedni charakter działki.

zapytanie prejudycjalne

Hauer wniosła skargę do Verwaltungsgericht, który z kolei przyznał, że sporna działka nadaje się na uprawę winorośli. Verwaltungsgericht uznał zatem, że wyda Hauer zezwolenie na założenie winnicy, ale dopiero po upływie okresu obowiązywania zakazu zakładania nowych winnic określonego w Rozporządzeniu nr 1162/76. Hauer podnosiła jednak, że zezwolenie powinno zostać jej udzielone bez oczekiwania na upływ wyznaczonego w Rozporządzeniu terminu, ponieważ przepisy tego Rozporządzenia nie miały zastosowania do wniosków złożonych przed jego wejściem w życie. W szczególności przepisów Rozporządzenia nie można było odnieść do Hauer, ponieważ naruszały one prawo własności oraz prawo swobodnego wykonywania zawodu, zagwarantowane w art. 12 i 14 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec. Verwaltungsgericht wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy Rozporządzenie Rady nr 1162/76 z dnia 17 maja 1976 r., zmienione Rozporządzeniem Rady nr 2776/78 z dnia 23 listopada 1978 r., należy interpretować w ten sposób, że jego art. 2 ust. 1 stosuje się również do wniosków o wydanie zezwolenia na założenie nowych winnic złożonych przed wejściem w życie tego Rozporządzenia?

Pytanie drugie: W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1162/76 należy interpretować w ten sposób, że zawarty w nim zakaz wydawania zezwoleń na zakładanie nowych

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 3727. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej - strona ETS: http://curia.europa.eu/en/content/juris/index_form.htm.

winnic – z wyjątkami przewidzianymi w art. 2 ust. 2 Rozporządzenia – ma charakter generalny, niezależny od kwestii zdatności danego terenu, która jest uregulowana w prawie niemieckim?

Ustalenia Trybunału

6. Skarżąca zauważa, że jej wniosek, złożony właściwemu organowi administracyjnemu w dniu 6 czerwca 1975 r., powinien był zostać pozytywnie rozpatrzony przed dniem wejścia w życie Rozporządzenia wspólnotowego, gdyby postępowanie administracyjne miało normalny przebieg i gdyby organ bez zwłoki uznał, że zgodnie z wymogami prawa krajowego teren nadaje się pod uprawę winorośli. Należy uwzględnić tę sytuację przy określaniu skutków przepisów Rozporządzenia w czasie, tym bardziej że produkcja z tej winnicy nie wywarłaby znaczącego wpływu na sytuację na rynku, zważywszy na konieczny upływ czasu między zasadzeniem winorośli a rozpoczęciem okresu produkcyjnego.

stosowanie rozporządzenia w czasie

7. Argumenty przedstawione przez skarżącą nie mogą zostać uwzględnione przez Trybunał. Art. 2 ust. 1 akapit drugi Rozporządzenia nr 1162/76 stanowi wyraźnie, że Państwa Członkowskie nie są uprawnione do wydawania żadnych zezwoleń na zakładanie nowych winnic „od momentu wejścia w życie tego rozporządzenia". Mówiąc o czynności wydania zezwolenia, przepis ten wyklucza uwzględnienie momentu, kiedy wniosek został złożony. Przepis ten wskazuje też na intencję nadania Rozporządzeniu bezpośredniej skuteczności do tego stopnia, że nawet wykonywanie prawa do zakładania lub powtórnego obsadzania winnic przyznanego przed wejściem w życie Rozporządzenia jest zawieszone na czas obowiązywania zakazu na mocy art. 4 Rozporządzenia.

8. Jak zostało stwierdzone w odniesieniu do tego przepisu w motywie szóstym Preambuły Rozporządzenia, zakaz zakładania nowych winnic wynika z „nadrzędnego interesu publicznego", zgodnie z którym konieczne jest zahamowanie wzrostu nadwyżek produkcji wina we Wspólnocie, doprowadzenie rynku do stanu równowagi oraz zapobieganie powstawaniu nadwyżek strukturalnych. Wydaje się zatem, że celem Rozporządzenia nr 1162/76 jest natychmiastowe wstrzymanie powiększania obszaru istniejących winnic. Dlatego nie można dopuszczać wyjątków dla wniosków złożonych przed jego wejściem w życie.

9. Na pytanie pierwsze trzeba zatem odpowiedzieć, że Rozporządzenie Rady nr 1162/76 z dnia 17 maja 1976 r., zmienione Rozporządzeniem Rady nr 2776/78 z dnia 23 listopada 1978 r., należy interpretować w ten sposób, że jego art. 2 ust. 1 stosuje się również do wniosków o zezwolenie na założenie

nowych winnic złożonych przed wejściem w życie pierwszego z tych Rozporządzeń.

10. Drugim pytaniem Verwaltungsgericht zmierza do uzyskania wyjaśnienia Trybunału, czy zakaz wydawania zezwoleń na zakładanie nowych winnic obowiązujący na mocy art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1162/76 ma charakter generalny, to znaczy, czy dotyczy również gruntów sklasyfikowanych jako nadające się do uprawy winorośli zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego.

11. W tej kwestii tekst Rozporządzenia jest jednoznaczny, jako że art. 2 zakazuje zakładania „wszelkich nowych winnic" bez względu na jakość gleby w danym przypadku. Tak więc zarówno z brzmienia, jak i z celów Rozporządzenia nr 1162/76 wynika, że zakaz powinien obejmować nowe winnice, niezależnie od rodzaju gleby oraz od jej klasyfikacji na mocy prawa krajowego. Albowiem celem Rozporządzenia, jak wynika z jego motywu drugiego, jest położenie kresu nadprodukcji europejskich winnic oraz przywrócenie zarówno krótkoterminowej, jak i długoterminowej równowagi rynku. Jedynie art. 2 ust. 2 dopuszcza kilka wyjątków od ogólnego zakazu zawartego w art. 2 ust. 1, jednakże bezsporne jest, że żaden z wyjątków nie ma zastosowania w niniejszym przypadku.

12. Na pytanie drugie trzeba więc udzielić odpowiedzi, że art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1162/76 należy interpretować w ten sposób, że zawarty w nim zakaz wydawania zezwoleń na zakładanie nowych winnic – poza wyjątkami przewidzianymi w art. 2 ust. 2 Rozporządzenia – ma charakter generalny, to znaczy w szczególności niezależny od kwestii zdatności danego gruntu do uprawy winorośli w świetle odpowiednich przepisów prawa krajowego.

13. W zapytaniu prejudycjalnym Verwaltungsgericht stwierdza, że w przypadku gdyby Rozporządzenie nr 1162/76 należało interpretować w ten sposób, że przewiduje ono zakaz o charakterze generalnym, a więc obejmujący również grunty nadające się do uprawy winorośli, to przepis ten należałoby ewentualnie uznać za nieskuteczny w Republice Federalnej Niemiec, ze względu na wątpliwość w kwestii jego zgodności z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w art. 12 i 14 Ustawy Zasadniczej RFN, które dotyczą odpowiednio prawa własności oraz prawa do swobodnego wykonywania działalności zawodowej.

gwarancje praw podstawowych w porządku prawnym WE

14. Jak stwierdził Trybunał w wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 Internationale Handelsgesellschaft (Zb. Orz. 1970, s. 1125), kwestia ewentualnego naruszenia praw podstawowych przez akt wydany przez instytucje Wspólnoty nie może być rozpatrywana inaczej, jak tylko w kontekście samego prawa wspólnotowego. Wprowadzenie odrębnych kryteriów

oceny wynikających z przepisów prawa lub konstytucji określonego Państwa Członkowskiego powodowałoby naruszenie jednolitości materialnej i skuteczności prawa wspólnotowego oraz skutkowałoby naruszeniem jednolitości wspólnego rynku oraz zagrożeniem dla spójności Wspólnoty.

15. Trybunał podkreślił również w ww. wyroku, jak również w późniejszym wyroku z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold (Zb. Orz. 1974, s. 491), że:

- prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie gwarantuje Trybunał;
- zapewniając ochronę tych praw, Trybunał zobowiązany jest czerpać ze wspólnych dla Państw Członkowskich tradycji konstytucyjnych, by nie dopuścić we Wspólnocie do wydania przepisów sprzecznych z prawami podstawowymi, gwarantowanymi w konstytucjach tych państw;
- międzynarodowe akty dotyczące ochrony praw człowieka, w ramach których Państwa Członkowskie współpracują lub do których przystąpiły, mogą również dostarczyć wskazówek, które należy wziąć pod uwagę w kontekście prawa wspólnotowego.

Koncepcja taka została następnie przyjęta we wspólnej deklaracji Zgromadzenia, Rady oraz Komisji wydanej w dniu 5 kwietnia 1977 r., która po odwołaniu się do orzecznictwa Trybunału, odnosi się, po pierwsze, do praw zagwarantowanych w konstytucjach Państw Członkowskich oraz, po drugie, do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 4 listopada 1950 r.

16. W tej sytuacji wątpliwości wyrażone przez Verwaltungsgericht co do zgodności przepisów Rozporządzenia nr 1162/76 z zasadami dotyczącymi ochrony praw podstawowych, należy rozumieć jako kwestionujące ważność tego Rozporządzenia w kontekście prawa wspólnotowego. Należy tu dokonać rozróżnienia między, z jednej strony, ewentualnym naruszeniem prawa własności oraz, z drugiej strony, ewentualnym ograniczeniem wolności wyboru i wykonywania zawodu.

prawo własności

17. Prawo własności jest zagwarantowane we wspólnotowym porządku prawnym zgodnie z ideami wspólnymi konstytucjom Państw Członkowskich, co znajduje również odzwierciedlenie w Protokole Pierwszym do Konwencji praw człowieka z 1950 r.

18. Artykuł 1 tego Protokołu brzmi następująco:

„Każda osoba fizyczna i prawna ma prawo do poszanowania swego mienia. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w intere-

sie publicznym i na warunkach przewidzianych przez ustawę oraz zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego.

Powyższe postanowienia nie będą jednak w żaden sposób naruszać prawa państwa do stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celu zabezpieczenia uiszczania podatków bądź innych należności lub kar pieniężnych".

19. Gwarantując poszanowanie własności, postanowienie to przewiduje dwie możliwe formy ograniczenia praw właściciela, to jest: pozbawienie właściciela jego praw lub ograniczenie możliwości korzystania z nich. Jest bezsprzeczne, że w niniejszym przypadku zakazu zakładania nowych winnic nie można uznać za akt pozbawiający własności, skoro właściciel może swobodnie dysponować swoją rzeczą i przeznaczyć ją do korzystania w każdy inny dozwolony prawem sposób. Natomiast niewątpliwie zakaz ten ogranicza możliwość korzystania z własności. Art. 1 akapit drugi Protokołu zawiera w tym zakresie wyraźną wskazówkę, przyznające państwom prawo do „stosowania takich ustaw, jakie uzna za konieczne do uregulowania sposobu korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym". W ten sposób Protokół dopuszcza ograniczenia możliwości korzystania z prawa własności, przy czym można je stosować jedynie wtedy, gdy zostaną ocenione przez państwo jako „niezbędne" dla zapewnienia ochrony „interesu powszechnego". Postanowienie to nie pozwala jednak na udzielenie wystarczająco precyzyjnej odpowiedzi na pytanie zadane przez Verwaltungsgericht.

20. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie, należy również wziąć pod uwagę wskazania wynikające z zasad i praktyk konstytucyjnych przyjętych w dziewięciu Państwach Członkowskich. Owe zasady i praktyki zezwalają na korzystanie z własności prywatnej w interesie ogólnym krajowemu ustawodawcy. W tym celu niektóre konstytucje odwołują się do obowiązków przynależnych prawu własności, do funkcji społecznej własności, do podporządkowania korzystania z własności wymaganiom dobra publicznego lub wreszcie do zasady sprawiedliwości społecznej. We wszystkich Państwach Członkowskich funkcja społeczna prawa własności znalazła wyraz w licznych aktach prawnych dotyczących gospodarki rolnej i leśnej, systemu wód, ochrony środowiska naturalnego, zagospodarowania przestrzennego i urbanistyki, które nakładają ograniczenia, na korzystanie z własności nieruchomości.

21. W krajach Wspólnoty, w których uprawa winorośli odgrywa znaczącą rolę, istnieją uregulowania prawne poddające ograniczeniom uprawę winorośli, dobór uprawianych gatunków oraz metody uprawy. W żadnym z tych krajów przepisy takie nie są uznawane, co do zasady, za niezgodne z zasadą poszanowania prawa własności.

22. Z powyższych względów należy stwierdzić, że nie można co do zasady kwestionować ograniczeń nałożonych Rozporządzeniem nr 1162/76 na zakładanie winnic. Jest to rodzaj ograniczeń powszechnie znany i dopuszczony jako zgodny z prawem, w identycznej lub podobnej formie, w porządkach konstytucyjnych wszystkich Państw Członkowskich.

23. Stwierdzenie to nie wyczerpuje jednak problemu poruszonego przez Verwaltungsgericht. Nawet jeżeli nie można co do zasady kwestionować uprawnienia Wspólnoty do ograniczania korzystania z prawa własności w ramach wspólnej organizacji rynku, w celu realizacji polityki strukturalnej, to należy jednak zbadać, czy ograniczenia nałożone przez sporne regulacje są rzeczywiście zgodne z interesem ogólnym realizowanym przez Wspólnotę i czy nie stanowią, z punktu widzenia zamierzonego celu, nadmiernej i nieakceptowalnej interwencji w prawa właściciela, która stanowiłaby naruszenie samej istoty prawa własności. Taka właśnie jest treść zarzutu podniesionego przez skarżącą, która uważa, że realizacja polityki zachowania wysokiej jakości umożliwiłaby ustawodawcy ograniczenie zakresu korzystania z nieruchomości pod uprawę winorośli z tym skutkiem, że uzyskałaby ona nienaruszalne prawo od momentu uznania, że jej grunty nadają się pod uprawę winorośli. Należy więc zbadać, jaki jest cel kwestionowanego Rozporządzenia oraz czy istnieje uzasadniony związek między przepisami zawartymi w Rozporządzeniu, a celem zamierzonym w tym przypadku przez Wspólnotę.

24. Przepisy Rozporządzenia nr 1162/76 należy rozpatrywać w kontekście wspólnej organizacji rynku wina, która jest bezpośrednio związana z polityką strukturalną realizowaną przez Wspólnotę w tej dziedzinie.

25. Z szeregu aktów wspólnotowych wynika, że rozpoczęta i częściowo wdrożona polityka Wspólnoty polega na organizacji rynków i jest związana z poprawą struktury sektora produkcji wina. Podjęte przez Wspólnotę działania mają na celu osiągnięcie w ramach wytycznych ustanowionych w art. 39 TEWG (obecnie art. 33 TWE) dwóch celów, to jest, po pierwsze, osiągnięcie trwałej równowagi na rynku wina przy poziomie cen, które byłyby opłacalne dla producentów i sprawiedliwe dla konsumenta oraz, po drugie, uzyskanie poprawy jakości win w obrocie handlowym. W celu osiągnięcia tych dwóch zamierzeń – równowagi ilościowej i stałej poprawy jakości – wspólnotowe uregulowania rynku win przewidują zastosowanie szerokiego wachlarza działań interwencyjnych, które mogą być podejmowane zarówno na etapie produkcji, jak i sprzedaży wina.

26. Szczególną uwagę należy zwrócić na art. 17 Rozporządzenia nr 816/70, powtórzony w bardziej rozbudowanej formie w art. 31 Rozporządzenia nr 337/79, który przewiduje opracowanie przez Państwa Członkowskie prognostycznych planów rozwoju winnic oraz produkcji, skoordynowanych w ramach obowiązkowego planu wspólnotowego. W celu realizacji tego

planu obowiązywać mogą przepisy dotyczące obsadzania, ponownego obsadzania, wyrywania winorośli i zaniechania uprawy winnic.

27. W ramach tych działań przyjęto Rozporządzenie nr 1162/76. Z preambuły wynika, że Rozporządzenie to pełni dwie funkcje: po pierwsze, powinno natychmiast powstrzymać ciągły wzrost nadwyżek oraz, po drugie, powinno dać instytucjom wspólnotowym czas na wprowadzenie polityki strukturalnej, która sprzyjałaby wysokiej jakości produkcji.

28. Aby zapewnić realizację tych dwóch celów, Rada ustanowiła w Rozporządzeniu nr 1162/76 całkowity zakaz zakładania nowych winnic bez względu na jakość gleby. Należy zauważyć, iż nałożony przez Radę zakaz ma charakter generalny, zaś to jego czas obowiązywania jest ograniczony. Celem jest natychmiastowe przeciwdziałanie wynikającym z koniunktury nadwyżkom, z jednoczesnym przygotowaniem definitywnych działań o charakterze strukturalnym.

29. Rozumiany w ten sposób przepis nie stanowi niesłusznego ograniczenia prawa własności. Zakładanie nowych winnic w sytuacji charakteryzującej się trwałą nadprodukcją, doprowadziłoby do wzrostu nadwyżek produkcji z którym wiąże się ryzyko utrudnionego wdrożenia polityki strukturalnej na szczeblu Wspólnoty, w przypadku gdyby opierała się ona na kryteriach bardziej rygorystycznych niż przewiduje obecnie prawo krajowe w zakresie doboru gruntów, na których uprawa winorośli jest dozwolona.

30. Należy więc stwierdzić, że ograniczenie korzystania z prawa własności poprzez wprowadzenie Rozporządzeniem nr 1162/76 na czas określony zakazu zakładania nowych winnic usprawiedliwione jest interesem ogólnym Wspólnoty i nie narusza istoty prawa własności uznawanego i zagwarantowanego przez wspólnotowy porządek prawny.

31. Skarżąca przed sądem krajowym ocenia również, że zakaz zakładania nowych winnic wprowadzony Rozporządzeniem nr 1162/76 narusza prawa podstawowe, ponieważ ogranicza wolność wykonywania zawodu polegającego na uprawie winorośli.

swobodne wykonywanie działalności zawodowej

32. Jak Trybunał wskazał już w ww. wyroku w sprawie Nold, o ile rzeczywiście w porządkach konstytucyjnych wielu Państw Członkowskich zostały przyznane gwarancje wolności wykonywania zawodu, o tyle prawo w ten sposób chronione, nie będąc uprawnieniem o charakterze bezwzględnym, powinno być również rozpatrywane w świetle funkcji społecznej chronionej działalności. W niniejszym przypadku należy zwrócić uwagę, iż kwestionowany przepis wspólnotowy nie ogranicza w żaden sposób dostępu do działalności zawodowej polegającej na uprawie winorośli, ani swobodnego wykonywania tego zawodu na terenach przeznaczonych obecnie pod uprawę winorośli.

33. Z powyższych uwag wynika, że badanie Rozporządzenia nr 1162/76 pod kątem wyrażonych przez Verwaltungsgericht wątpliwości nie wykazało żadnego elementu, który mógłby podważyć jego legalność, ze względu na sprzeczność z wymogami ochrony praw podstawowych we Wspólnocie.

Sentencja

1. Rozporządzenie Rady nr 1162/76 z dnia 17 maja 1976 r. wprowadzające środki w celu dostosowania potencjału upraw winorośli do potrzeb rynku, zmienione Rozporządzeniem Rady nr 2776/78 z dnia 23 listopada 1978 r. zmieniającym po raz drugi Rozporządzenie nr 1162/76, powinno być interpretowane w ten sposób, że jego art. 2 ust. 1 stosuje się również do wniosków o zezwolenie na założenie nowych winnic złożonych przed wejściem w życie tego Rozporządzenia.

2. Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1162/76 powinien być interpretowany w ten sposób, że zawarty w nim zakaz przyznawania zezwoleń na zakładanie nowych winnic – poza wyjątkami przewidzianymi w art. 2 ust. 2 Rozporządzenia – ma charakter generalny, to znaczy niezależny od kwestii zdatności danego terenu do uprawy winorośli w świetle odpowiednich przepisów prawa krajowego.

Sprawa 5/88[4]
Hubert Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft

Stan faktyczny

Hubert Wachauf, rolnik dzierżawiący farmę rolną, zorganizował na niej produkcję mleka instalując w tym celu odpowiednie urządzenia techniczne. Z momentem wygaśnięcia dzierżawy, wystąpił o rekompensatę z tytułu definitywnego zaprzestania produkcji mleka. Zgodnie z prawem niemieckim (opartym na delegacji wynikającej z art. 4 ust. 1 pkt a) Rozporządzenia Rady nr 857/84 z 31 marca 1984 r. dotyczącego przyjęcia ogólnych zasad nakładania opłaty z art. 5 pkt c) Rozporządzenia nr 804/68 dotyczącego sektora mleka i przetworów mlecznych), producent mleka może wnioskować o rekompensatę, jeśli podejmuje się ostatecznego zaprzestania produkcji mleka w ciągu 6 miesięcy od przyznania rekompensaty. Jeśli osoba składająca wniosek jest dzierżawcą farmy, wówczas do jego wniosku powinna być załączona pisemna zgoda wydzierżawiającego. Opierając swoją decyzję na powyższych przepisach, Federalne Biuro ds. Żywności i Leśnictwa (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft) odmówiło przyznania Wachauf rekompensaty ze wzglę-

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 lipca 1989 r., Zb. Orz. 1989, s. 2609.

du na fakt, że właściciel farmy, który nigdy nie był zaangażowany w powstanie farmy mlecznej, wycofał swoją zgodę, której pierwotnie udzielił.

zapytanie prejudycjalne

Wachauf wystąpił ze skargą przeciwko decyzji Federalnego Biura ds. Żywności i Leśnictwa do niemieckiego sądu administracyjnego (Verwaltungsgericht), który skierował do Trybunału zapytanie prejudycjalne w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy oddanie dzierżawionej farmy z momentem wygaśnięcia dzierżawy stanowi sytuację mającą „podobne skutki prawne" zgodnie ze znaczeniem art. 5 ust. 3[5] Rozporządzenia Komisji nr 1371/84 z 16 maja 1984 r. określającego szczegółowe zasady stosowania dodatkowej opłaty z art. 5 pkt c) Rozporządzenia nr 804/68, jeśli dzierżawiona własność nie obejmuje bydła mlecznego ani urządzeń przeznaczonych wyłącznie do produkcji mleka i gdzie umowa o dzierżawę nie zawierała żadnego zobowiązania ze strony dzierżawcy do podjęcia produkcji mleka?

Ustalenia Trybunału

12. W przedstawionym pytaniu sąd krajowy poszukuje odpowiedzi, czy art. 5 ust. 3 Rozporządzenia nr 1371/84 powinien być interpretowany w taki sposób, że stosuje się go do oddania, z momentem wygaśnięcia dzierżawy, wszystkich dzierżawionych jednostek produkcji rolnej, nawet jeśli te jednostki, z momentem wydzierżawienia, nie obejmowały ani krów mlecznych, ani urządzeń technicznych niezbędnych do produkcji mleka, zaś umowa o dzierżawę nie zawierała zobowiązania dzierżawcy do podjęcia produkcji mleka.

16. Sąd niemiecki zwrócił uwagę na fakt, że jeśli przedmiotowe przepisy powinny być interpretowane w taki sposób, że ilość referencyjna zostaje zwrócona wydzierżawiającemu, wówczas mogą one skutkować uniemożliwieniem dzierżawcy korzystania z systemu rekompensaty z tytułu zaprzestania produkcji mleka, jeśli wydzierżawiający sprzeciwia się temu. Taka sytuacja byłaby nie do zaakceptowania, jeśli – tak jak w przedmiotowej sprawie – wydzierżawiający nigdy nie był zaangażowany w produkcję mleka ani też nie przyczynił się do utworzenia farmy mlecznej, zaś dzierżawca, który uzyskał ilość referencyjną swoją własną pracą, zostałby wówczas pozbawiony owoców swojej pracy, co stanowiłoby naruszenie gwarancji konstytucyjnych.

---

5 Art. 5 Rozporządzenia Komisji nr 1371/84 z 16 maja 1984 r. stanowił, że „W celu stosowania art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 857/84 i bez szkody dla art. 7 ust. 3 tego Rozporządzenia, poniższe zasady mają zastosowanie do przeniesienia ilości referencyjnej udzielonej producentom i nabywcom w stosowaniu formuł A i B oraz ilości referencyjnej przyznanej producentom w celu bezpośredniej sprzedaży konsumentom: 1. W przypadku sprzedaży, dzierżawy lub spadkobrania całego gospodarstwa rolnego, odpowiednia ilość referencyjna zostaje przeniesiona w całości na producenta, który przejmuje gospodarstwo. (...). 3. Postanowienia paragrafów 1 i 2 mają zastosowanie również do innych przypadków przeniesienia, które zgodnie z prawem krajowym wywołują podobne skutki prawne (...)."

17. Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. Chroniąc te prawa, Trybunał odwołuje się do konstytucyjnych tradycji wspólnych Państwom Członkowskim, aby środki, które są nie do pogodzenia z prawami podstawowymi uznanymi przez konstytucje tych państw, nie znalazły akceptacji we Wspólnocie. Międzynarodowe umowy dotyczące ochrony praw człowieka, nad którymi Państwa Członkowskie wspólnie pracowały lub do których przystąpiły, mogą również dostarczać wskazówek, które należy brać pod uwagę w kontekście prawa wspólnotowego.

prawa podstawowe wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim

18. Uznane przez Trybunał prawa podstawowe nie mają jednakże charakteru absolutnego i muszą być rozpatrywane w związku z ich społeczną funkcją. W konsekwencji, można nakładać ograniczenia na wykonywanie tych praw, w szczególności w kontekście wspólnej organizacji rynku, pod warunkiem, że ograniczenia te faktycznie odpowiadają celom ogólnego interesu Wspólnoty i nie stanowią nieproporcjonalnej ingerencji naruszającej samą istotę tych praw.

brak absolutnego charakteru praw podstawowych

19. Biorąc pod uwagę powyższe kryteria, należy podkreślić, że przepisy wspólnotowe, które z momentem wygaśnięcia dzierżawy mają skutek w postaci pozbawienia dzierżawcy owoców jego pracy oraz jego inwestycji w wydzierżawione gospodarstwo rolne (przy jednoczesnym braku rekompensaty), byłyby niezgodne z wymogami ochrony praw człowieka w porządku prawnym Wspólnoty. Ponieważ wymogi te wiążą również Państwa Członkowskie podczas wdrażania norm wspólnotowych, powinny one zatem, tak daleko jak to jest możliwe, stosować te normy zgodnie z powyższymi wymogami.

20. W przedmiotowej sprawie, z art. 7 ust. 4 Rozporządzenia nr 857/84 wynika, że w przypadku wygasającej dzierżawy rolnej, kiedy dzierżawca nie jest uprawniony do przedłużenia dzierżawy, Państwa Członkowskie mogą zezwolić dzierżawcy na zatrzymanie całości lub części ilości referencyjnej, jeśli zamierza on kontynuować produkcję mleka. Z kolei art. 4 ust. 1 pkt a) tegoż Rozporządzenia stanowi, że w celu zakończenia restrukturyzacji produkcji mleka Państwa Członkowskie mogą udzielić rekompensaty producentom, którzy podejmują się definitywnego zaprzestania produkcji mleka. Prawdą jest, że jeśli przepis ten czytany jest w związku z art. 4 ust. 2 tegoż Rozporządzenia (zgodnie z którym ilość referencyjna powinna zostać dodana do rezerwy krajowej) daje to do zrozumienia, że jeśli ilość referencyjna odnosząca się do gospodarstwa rolnego wraca do wydzierżawiającego, nie można jej brać pod uwagę w przypadku przyznania odszkodowania.

21. Jednakże wniosek ten nie wyklucza możliwości uzyskania przez dzierżawcę odszkodowania obliczonego na podstawie całości lub części ilości referencyjnej, w przypadku kiedy jest to uzasadnione rozmiarem wkładu dzierżawcy w utworzenie produkcji mleka w gospodarstwie rolnym. W tym

przypadku ilość referencyjna, brana pod uwagę w celu obliczenia odszkodowania, musi być traktowana jako wolna ilość i w konsekwencji nie może zostać oddana do dyspozycji wydzierżawiającego, który przejmuje z powrotem gospodarstwo rolne.

22. Przedmiotowe Rozporządzenia pozostawiają zatem władzom krajowym wystarczająco szeroki margines uznania w celu umożliwienia im stosowania tych przepisów w sposób zgodny z wymogami ochrony praw podstawowych, za pomocą umożliwienia dzierżawcy zatrzymania całości lub części ilości referencyjnej, jeśli zamierza kontynuować produkcję mleka lub za pomocą przyznania rekompensaty, jeśli zamierza on definitywnie zaprzestać produkcji.

23. Wniosek, że przepisy wspólnotowe są sprzeczne z wymogami ochrony praw podstawowych w porządku prawnym Wspólnoty, musi zostać zatem odrzucony.

24. Należy więc udzielić odpowiedzi, że art. 5 ust. 3 Rozporządzenia Komisji nr 1371/84 powinien być interpretowany w taki sposób, że stosuje się go do oddania, z momentem wygaśnięcia dzierżawy, wszystkich dzierżawionych jednostek produkcji rolnej, nawet jeśli te jednostki z momentem wydzierżawienia nie obejmowały ani krów mlecznych, ani urządzeń technicznych niezbędnych do produkcji mleka, zaś umowa o dzierżawę nie zawierała zobowiązania dzierżawcy do podjęcia produkcji mleka.

Sentencja

Art. 5 ust. 3 Rozporządzenia Komisji nr 1371/84 z 16 maja 1984 r. określającego szczegółowe zasady stosowania dodatkowej opłaty z art. 5 pkt c) Rozporządzenia nr 804/68 powinien być interpretowany w taki sposób, że stosuje się go do oddania, z momentem wygaśnięcia dzierżawy, wszystkich dzierżawionych jednostek produkcji rolnej, nawet jeśli te jednostki z momentem wydzierżawienia nie obejmowały ani krów mlecznych, ani urządzeń technicznych niezbędnych do produkcji mleka, zaś umowa o dzierżawę nie zawierała zobowiązania dzierżawcy do podjęcia produkcji mleka.

Sprawa C–260/89[6]
Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis, Sotirios Kouvelas, Nicolaos Avdellas oraz inni

Stan faktyczny

Publiczne przedsiębiorstwo radiowo–telewizyjne Elliniki Radiophonia Tiléorassi (ERT), o niedochodowym charakterze, zostało utworzone na mocy greckiego prawa, zgodnie z którym państwo przekazało mu wyłączną koncesję na nadawanie za pomocą radia i telewizji wszelkich programów z terytorium Grecji. Ustanawiając w ten sposób pełny monopol telewizyjny, zakazano innym jednostkom podejmowania działań, do których przedsiębiorstwo ERT miało wyłączne uprawnienia, bez uprzedniego uzyskania jego zgody.

Nie bacząc na wyłączne uprawnienia przedsiębiorstwa, miejska firma informatyczna Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP) oraz burmistrz Salonik utworzyli w 1989 r. własną stację telewizyjną, która rozpoczęła nadawanie programów telewizyjnych. Przedsiębiorstwo ERT wystąpiło do sądu krajowego (Monomeles Protodikeio) w celu uzyskania nakazu sądowego zakazującego emitowania audycji przez nową stację oraz polecenia konfiskaty sprzętu technicznego. DEP, broniąc swego stanowiska, powołał się przed sądem głównie na postanowienia prawa wspólnotowego oraz Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r (EKPC).

zapytanie prejudycjalne

Sąd grecki zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy prawo krajowe pozwalające jednej stacji telewizyjnej na posiadanie monopolu telewizyjnego na całym terytorium Państwa Członkowskiego jest zgodne z postanowieniami Traktatu oraz prawem pochodnym?

Pytanie drugie: Jeśli tak, to czy i w jakim zakresie podstawowa zasada swobodnego przepływu towarów z art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) jest naruszona, jeśli posiadanie przez jednego nadawcę wyłącznej koncesji na telewizję pociąga za sobą zakaz wobec wszystkich innych obywateli Wspólnoty eksportu, leasingu lub dystrybucji, za pomocą jakichkolwiek środków w tym państwie, materiałów, słuchowisk, filmów, dokumentów telewizyjnych lub innych produktów, chyba że za pomocą nadawcy mającego wyłączne prawo emisji, pamiętając, że posiada on swobodę wyboru i możliwość fa-

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 lipca 1991 r., Zb. Orz. 1991, s. 2925.

woryzowania materiałów krajowych kosztem tych, które pochodzą z innych Państw Członkowskich?

Pytanie trzecie: Czy i w jakim zakresie udzielenie wyłącznej koncesji telewizyjnej jednemu nadawcy stanowi środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych w imporcie, który jest zakazany mocą art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE)?

Pytanie czwarte: Jeśli dopuszczalne jest udzielenie jednemu nadawcy wyłącznego prawa nadawania wszelkich programów telewizyjnych na terytorium całego Państwa Członkowskiego w oparciu o postanowienia art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE) i jeśli służy to zabezpieczeniu interesu publicznego (organizacja telewizji jako usługa w interesie publicznym), to czy ten cel (ochrona interesu publicznego) najmniej narusza zasadę swobodnego przepływu towarów?

Pytanie dziewiąte: Czy i w jakim zakresie udzielenie jednemu nadawcy monopolu telewizyjnego na całym terytorium Państwa Członkowskiego z uprawnieniem do nadawania wszelkich programów telewizyjnych jest zgodne ze społecznymi celami Traktatu (Preambuła i art. 2), podwyższaniem poziomu i jakości życia obywateli Europy oraz z postanowieniami art. 10 EKPC ?

Pytanie dziesiąte: Czy wolność wyrażania opinii zagwarantowana w art. 10 EKPC (obecny art. 2 TWE) oraz wspomniane wyżej cele społeczne Traktatu, określone w Preambule i art. 2, nakładają same przez się obowiązki na Państwa Członkowskie, niezależnie od obowiązujących przepisów prawa wspólnotowego i jeśli tak, to jakie są to obowiązki?

Ustalenia Trybunału

7. Za pomocą pierwszego pytania sąd grecki pragnie ustalić, czy monopol telewizyjny należący do jednego przedsiębiorstwa, któremu państwo przyznało wyłączne uprawnienia, jest dopuszczalny według prawa wspólnotowego. Pytania drugie, trzecie i czwarte odnoszą się do kwestii, czy zasady swobodnego przepływu towarów, w szczególności art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE), art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE) i art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE) wykluczają taki monopol. Ponieważ pytania te w rzeczywistości dotyczą monopolu usług, powinny być zatem traktowane jako odnoszące się nie tylko do zasad traktatowych związanych ze swobodnym przepływem towarów, ale przede wszystkim do zasad swobody świadczenia usług, w szczególności art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE).

9. Z kolei pytania dziewiąte i dziesiąte dotyczą oceny monopolu telewizyjnego w świetle art. 2 TEWG (obecny art. 2 TWE) oraz art. 10 EKPC.

12. Prawo wspólnotowe nie wyklucza przyznawania monopolu telewizyjnego dla celów o niedochodowym charakterze związanych z interesem publicznym. Jednakże sposób, w jaki monopol jest zorganizowany lub realizowany nie może naruszać postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów, swobody świadczenia usług, jak również zasad konkurencji.

13. Nadawanie programów telewizyjnych regulowane jest przez przepisy Traktatu odnoszące się do usług, zatem skoro monopol telewizyjny stanowi monopol na świadczenie usług, to nie jest on sprzeczny z zasadą swobodnego przepływu towarów.

swoboda przepływu towarów

14. Jednakże handel materiałami, nagraniami, filmami i innymi produktami używanymi do nadawania programów telewizyjnych, podlega zasadom swobodnego przepływu towarów.

15. W związku z powyższym, przekazanie jednemu przedsiębiorstwu wyłącznych uprawnień związanych z nadawaniem programów telewizyjnych oraz udzielenie mu w tym celu wyłącznego prawa importu, wynajmu lub dystrybucji potrzebnych materiałów, samo w sobie nie stanowi środka o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych zgodnie z treścią art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

16. Byłoby inaczej, gdyby udzielenie tych praw skutkowało (bezpośrednio lub pośrednio) dyskryminacją produktów krajowych i produktów importowanych ze szkodą dla tych drugich. Sąd krajowy sam powinien rozpatrzyć, czy taka sytuacja ma miejsce.

17. Jeśli zaś chodzi o art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) wystarczy podkreślić, że artykuł ten ustanawia zakaz ceł przywozowych i wywozowych między Państwami Członkowskimi oraz wszelkich opłat o skutku równoważnym. Skoro z dokumentacji przedstawionej Trybunałowi nie wynika, że greckie ustawodawstwo przewiduje nakładanie opłat przywozowych lub wywozowych, art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) wydaje się nie mieć znaczenia dla oceny przedmiotowego monopolu z punktu widzenia zasad swobodnego przepływu towarów.

18. Należy zatem odpowiedzieć, że artykuły Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów nie uniemożliwiają przekazania jednemu przedsiębiorstwu wyłącznych praw związanych z nadawaniem programów telewizyjnych oraz udzielenia w tym celu wyłącznego prawa importu, wynajmu i dystrybucji potrzebnych materiałów, pod warunkiem, że nie dyskryminuje to produktów krajowych i produktów importowanch ze szkodą dla tych drugich.

swoboda świadczenia usług

19. Zgodnie z art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE) „ograniczenia w swobodzie świadczenia usług wewnątrz Wspólnoty są stopniowo znoszone w okresie przejściowym w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia". Postanowienia tego przepisu pociągają za sobą w szczególności konieczność wyeliminowana wszelkiej dyskryminacji przeciwko osobom świadczącym usługi i mającym swoje przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż to, w którym świadczone są usługi.

20. Jak już wskazano w punkcie 12 tego orzeczenia, mimo iż istnienie monopolu w świadczeniu usług nie jest samo w sobie niezgodne z prawem wspólnotowym, to jednak nie można wykluczyć sytuacji, kiedy monopol zorganizowany jest w taki sposób, że narusza zasady związane ze swobodą świadczenia usług. Taka sytuacja ma miejsce wówczas, kiedy monopol prowadzi do dyskryminacji krajowych nadawców telewizyjnych i nadawców pochodzących z innych Państw Członkowskich, ze szkodą dla tych drugich.

21. Zgodnie z prawem greckim, wyłączna koncesja przedsiębiorstwa ERT obejmuje prawo do nadawania własnych programów oraz prawo do przyjmowania i do retransmitowania programów z innych Państw Członkowskich.

22. Koncentracja monopolu na nadawanie i retransmisję programów w rękach jednego przedsiębiorstwa daje mu możliwość zarówno nadawania własnych programów, jak i ograniczania retransmisji programów z innych Państw Członkowskich. Możliwość ta, przy braku gwarancji retransmisji programów z innych Państw Członkowskich, może prowadzić do faworyzowania własnych programów kosztem programów zagranicznych. Wówczas równość szans nadawania programów krajowych i retransmisji programów z innych Państw Członkowskich jest zagrożona.

23. Pytanie, czy skupienie w jednym ręku wyłącznego uprawnienia do nadawania oraz retransmisji programów faktycznie prowadzi do dyskryminacji ze szkodą dla programów zagranicznych, stanowi kwestię podlegającą wyłącznie jurysdykcji sądu krajowego.

wyłączenia zasady swobody świadczenia usług

24. Należy ponadto podkreślić, że zasady odnoszące się do swobody świadczenia usług wykluczają stosowanie norm krajowych mających charakter dyskryminacyjny, chyba że normy te podlegają przepisom derogacyjnym zawartym w art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), do których odsyła art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE). Zgodnie z art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), który powinien być ściśle interpretowany, normy o charakterze dyskryminującym mogą być uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

25. Z przedstawionych Trybunałowi uwag wynika, że wyłącznym celem wprowadzenia kwestionowanych zasad było uniknięcie zaburzeń związanych z ograniczoną ilością dostępnych kanałów. Cel ten nie może jednakże stanowić uzasadnienia dla tych zasad zgodnie z art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), jeśli dane przedsiębiorstwo używa tylko kilku kanałów spośród wszystkich dostępnych.

26. W związku z powyższym należy udzielić odpowiedzi, że art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE) zakazuje stosowania norm krajowych, które tworzą monopol obejmujący wyłączne prawo do nadawania programów krajowych oraz do retransmisji programów z innych Państw Członkowskich wówczas, kiedy taki monopol wywołuje dyskryminujące skutki na niekorzyść programów zagranicznych, chyba że normy te uzasadnione są względami wymienionymi w art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), do którego odsyła art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE).

cele Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

39. Art. 2 TEWG (obecny art. 2 TWE) określa cele Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, które związane są z istnieniem i funkcjonowaniem Wspólnoty i mają zostać osiągnięte „przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich".

40. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że nie można wywieść z art. 2 TEWG (obecny art. 2 TWE) żadnych kryteriów w celu zdecydowania, czy monopol na krajową telewizję jest zgodny z prawem wspólnotowym.

prawa podstawowe w systemie prawa wspólnotowego

41. W odniesieniu do art. 10 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w pierwszej kolejności należy podkreślić, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał poszukuje inspiracji w konstytucyjnych tradycjach wspólnych wszystkim Państwom Członkowskim oraz w wytycznych dostarczanych przez międzynarodowe umowy o ochronie praw człowieka, nad którymi Państwa Członkowskie wspólnie pracowały lub których są sygnatariuszami. Konwencja praw człowieka z 1950 r. ma tutaj szczególne znaczenie. Wynika z tego, że Wspólnota nie może akceptować środków, które są nie do pogodzenia z przestrzeganiem uznanych i zagwarantowanych praw człowieka.

jurysdykcja Trybunału a EKPC

42. Trybunał nie posiada jednakże kompetencji do badania zgodności norm krajowych, które nie mieszczą się w zakresie prawa wspólnotowego, z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Z drugiej jednak strony, jeśli takie normy mieszczą się w zakresie prawa wspólnotowego, zaś sąd krajowy wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym, wówczas Trybunał zobowiązany jest zapewnić wszelkie kryteria interpretacyjne potrzebne sądowi krajowemu do określenia, czy normy krajowe zgod-

ne są z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które wywodzą się w szczególności z Konwencji praw człowieka z 1950 r.

43. W szczególności w sytuacji, kiedy Państwo Członkowskie opiera się na postanowieniach art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE) w związku z art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE) w celu usprawiedliwienia norm krajowych, które mogą ograniczać swobodę świadczenia usług, takie uzasadnienie – zapewnione mocą prawa wspólnotowego – musi być interpretowane w świetle ogólnych zasad prawa i w szczególności w świetle praw podstawowych. W związku z powyższym, przedmiotowe normy krajowe mogą podlegać wyłączeniom określonym w art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE) i art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE) tylko wówczas, kiedy są zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie zapewnia Trybunał.

44. Wynika z tego, że w takiej sytuacji zadaniem sądu krajowego, i jeśli jest to konieczne, Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, jest ocena stosowania tych przepisów przy uwzględnieniu wszystkich zasad prawa wspólnotowego, włączając w to, zawartą w art. 10 EKPC, wolność wyrażania opinii jako ogólną zasadę prawa, której przestrzeganie zapewnione jest przez Trybunał.

45. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że ograniczenia nałożone na uprawnienie Państw Członkowskich do stosowania postanowień art. 66 TENG (obecny art. 55 TWE) i art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), w oparciu o porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, muszą być oceniane w świetle ogólnej zasady wolności wyrażania opinii zawartej w art. 10 EKPC.

Sentencja

1. Prawo wspólnotowe nie uniemożliwia przyznawania telewizyjnego monopolu dla celów o niedochodowym charakterze związanych z interesem publicznym. Jednakże sposób, w jaki monopol jest zorganizowany lub realizowany nie może naruszać postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu towarów i usług, jak również zasad konkurencji.

2. Artykuły Traktatu dotyczące swobodnego przepływu towarów nie uniemożliwiają przekazania jednemu przedsiębiorstwu wyłącznych praw związanych z nadawaniem programów telewizyjnych oraz udzielenia wyłącznego prawa importu, wynajmu i dystrybucji potrzebnych materiałów, pod warunkiem, że nie dyskryminuje to produktów krajowych i produktów importowanych, ze szkodą dla tych drugich.

3. Art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE) zakazuje stosowania norm krajowych, które tworzą monopol obejmujący wyłączne prawo do nadawania pro-

gramów krajowych oraz do retransmisji programów z innych Państw Członkowskich wówczas, kiedy taki monopol wywołuje dyskryminujące skutki na niekorzyść programów zagranicznych, chyba że normy te uzasadnione są względami wymienionymi w art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), do którego odsyła art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE).

5. Nie można wywieść z art. 2 TEWG żadnych kryteriów w celu zdecydowania, czy monopol na krajową telewizję jest zgodny z prawem wspólnotowym.

6. Ograniczenia nałożone na uprawnienie Państw Członkowskich do stosowania postanowień art. 66 TEWG (obecny art. 55 TWE) i art. 56 TEWG (obecny art. 46 TWE), w oparciu o porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne, muszą być oceniane w świetle ogólnej zasady wolności wyrażania opinii zawartej w art. 10 EKPC.

Opinia 2/94[7]
Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

Stan faktyczny

Rada Unii Europejskiej wystąpiła do Trybunału w trybie art. 228 ust. 6 TWE (obecny art. 300 ust. 6 TWE) z wnioskiem o opinię w celu ustalenia, czy przystąpienie przez Wspólnotę do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (EKPC) jest zgodne z Traktatem.

Ustalenia Trybunału

1. Irlandia, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również rządy Danii i Szwecji podnoszą, że wniosek Rady o opinię Trybunału jest niedopuszczalny lub co najmniej przedwczesny. Ich zdaniem, nie została jeszcze przygotowana umowa międzynarodowa, która zawierałaby wystarczająco konkretne warunki, aby umożliwić Trybunałowi zbadanie jej zgodności z Traktatem. Państwa te wskazują, że umowa międzynarodowa nie może być uznana za „przewidywaną" na etapie, w którym Rada nie podjęła jeszcze decyzji otwierającej negocjacje.

kontrola zgodności umów międzynarodowych WE z Traktatem

2. Art. 228 ust. 6 TWE (obecny art. 300 ust. 6 TWE) stanowi, że Rada, Komisja lub Państwo Członkowskie mogą uzyskać opinię Trybunału Spra-

7 Zob. opinia Trybunału Sprawiedliwości z 28 marca 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. I–1759.

wiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie zgodności przewidywanej umowy z postanowieniami Traktatu.

3. Celem tego przepisu jest zapobieganie komplikacjom, które mogłyby wynikać ze sporów dotyczących zgodności z Traktatem umów międzynarodowych wiążących Wspólnotę.

4. Możliwa decyzja Trybunału skutkująca tym, że taka umowa międzynarodowa jest, ze względu na jej treść lub procedurę przyjętą w celu jej zawarcia, sprzeczna z postanowieniami Traktatu, mogłaby wywołać poważne trudności nie tylko w kontekście Wspólnoty, ale również w kontekście stosunków międzynarodowych oraz mogłaby wywołać niekorzystne konsekwencje dla wszystkich zainteresowanych stron, włączając w to państwa trzecie.

5. W celu uniknięcia komplikacji, Traktat ustanowił specjalną procedurę wczesnej kontroli zgodności umów międzynarodowych z Traktatem, która ma miejsce jeszcze przed zawarciem takiej umowy.

6. Procedura ta oparta jest na współpracy między Trybunałem z jednej strony i innymi instytucjami Wspólnoty oraz Państwami Członkowskimi z drugiej, za pomocą której, na etapie poprzedzającym zawarcie umowy międzynarodowej, Trybunał zostaje wezwany do zapewnienia, że zgodnie z art. 164 TWE (obecny art. 220 TWE) prawo jest przestrzegane w wykładni i stosowaniu Traktatu.

7. Nie ma wątpliwości, że w niniejszej sprawie nie wszczęto negocjacji ani też nie ustalono konkretnych warunków umowy międzynarodowej dotyczącej przystąpienia Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności w czasie, kiedy został wystosowany wniosek o opinię Trybunału.

dopuszczalność wniosku o opinię Trybunału w kwestii zgodności umowy międzynarodowej z Traktatem

8. W celu oceny zakresu, w jakim brak konkretnych informacji dotyczących warunków umowy wpływa na dopuszczalność wniosku, należy wskazać cel tego wniosku.

9. Przystąpienie Wspólnoty do Konwencji praw człowieka z 1950 r. wiąże się z powstaniem dwóch głównych problemów, tj. kompetencji Wspólnoty do zawarcia takiej umowy oraz jej zgodności z postanowieniami Traktatu, w szczególności z tymi dotyczącymi jurysdykcji Trybunału.

10. W odniesieniu do kwestii kompetencji, w interesie instytucji Wspólnoty oraz zainteresowanych państw – w tym państw, które nie należą do Wspólnoty – jest wyjaśnienie tej kwestii na początku negocjacji lub nawet przed ustaleniem głównych założeń umowy międzynarodowej.

11. Jedynym wymaganym warunkiem jest konieczność znajomości celu przewidywanej umowy międzynarodowej przed rozpoczęciem negocjacji.

12. Nie ma wątpliwości, że w niniejszej sprawie znany jest cel przewidywanej umowy. Niezależnie od mechanizmu, za pomocą którego Wspólnota może przystąpić do Konwencji praw człowieka z 1950 r., ogólny cel oraz przedmiot Konwencji, jak również instytucjonalne znaczenie takiego przystąpienia dla Wspólnoty, są powszechnie znane.

13. Dopuszczalność wniosku o wydanie opinii nie może być podważona w oparciu o fakt, że Rada nie przyjęła jeszcze decyzji otwierającej negocjacje i, że w związku z tym nie jest przewidziana żadna umowa międzynarodowa w znaczeniu art. 228 ust. 6 TWE (obecny art. 300 ust. 6 TWE).

14. Mimo iż prawdą jest, że nie podjęto jeszcze takiej decyzji, przystąpienie Wspólnoty do EKPC stanowiło przedmiot wielu badań oraz projektów Komisji, jak również należało do programu porządku prac Rady w momencie zainicjowania wniosku o opinię. Fakt, że Rada rozpoczęła procedurę z art. 228 ust. 6 TWE (obecny art. 300 ust. 6 TWE) wskazuje, że przewiduje ona możliwość rozpoczęcia negocjacji oraz zawarcia takiej umowy międzynarodowej. Wniosek o opinię jest zatem umotywowany uzasadnioną potrzebą Rady znajomości zakresu jej uprawnień przed podjęciem decyzji rozpoczynającej negocjacje.

16. Ponadto, aby procedura z art. 228 ust. 6 TWE (obecny art. 300 ust. 6 TWE) była efektywna, możliwe musi być skierowanie do Trybunału pytania dotyczącego problematyki kompetencji nie tylko zaraz po wszczęciu negocjacji, ale również przed ich formalnym rozpoczęciem.

17. W tych okolicznościach, ponieważ pytanie o kompetencje Wspólnoty do przystąpienia do działań akcesyjnych zrodziło się w Radzie, w interesie Wspólnoty, Państw Członkowskich i innych państw będących stronami EKPC jest wyjaśnienie tej kwestii przed rozpoczęciem negocjacji.

18. Wynika z tego, że wniosek o opinię jest dopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy kompetencji Wspólnoty do zawarcia umowy międzynarodowej.

19. Jednakże sprawa wygląda inaczej w odniesieniu do pytania o zgodność umowy międzynarodowej z Traktatem.

zgodność przystąpienia przez WE do Konwencji z postanowieniami Traktatu

20. W celu udzielenia pełnej odpowiedzi na pytanie, czy przystąpienie przez Wspólnotę do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności byłoby zgodne z postanowieniami Traktatu, a w szczególności z art. 164 TWE (obecny art. 220 TWE) i art. 219 TWE (obecny art. 292 TWE) dotyczącymi jurysdykcji Trybunału, Trybunał musi dysponować wystarczającymi informacjami w kwestii założeń, za pomocą których Wspólnota przewiduje poddanie kontroli sądowej mechanizmu ustanowionego przez tę Konwencję.

21. Trybunał nie uzyskał żadnych szczegółowych informacji dotyczących rozwiązań, które przewidywałyby wywołanie w praktyce skutków poddania Wspólnoty jurysdykcji sądu międzynarodowego.

22. Wynika z tego, że Trybunał nie może wydać opinii w kwestii zgodności przystąpienia przez Wspólnotę do Konwencji praw człowieka z 1950 r. z postanowieniami Traktatu.

zasada kompetencji powierzonych

23. Art. 3b TWE (obecny art. 5 TWE) stanowi, że Wspólnota działa w granicach kompetencji powierzonych jej Traktatem oraz celów w nim wyznaczonych, co oznacza, że posiada tylko takie kompetencje, które zostały jej przekazane.

24. Zasada kompetencji powierzonych musi być przestrzegana zarówno w ramach wewnętrznych, jak również zewnętrznych działań Wspólnoty.

kompetencje WE wyraźne i dorozumiane

25. Zwykle Wspólnota podejmuje działania w oparciu o określone uprawnienia, które niekoniecznie są wyraźną konsekwencją określonych postanowień Traktatu, ale które mogą być również z niego wyprowadzone.

26. W związku z powyższym, w dziedzinie stosunków międzynarodowych stanowiących przedmiot wniosku o opinię, z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że kompetencja Wspólnoty do zaciągania zobowiązań międzynarodowych może nie tylko wynikać z wyraźnych postanowień Traktatu, ale również może być z nich wywiedziona. Trybunał w szczególności stwierdził, że za każdym razem, kiedy prawo wspólnotowe stworzyło dla instytucji Wspólnoty uprawnienia dla osiągnięcia określonego celu, Wspólnota jest upoważniona zaciągać zobowiązania międzynarodowe konieczne dla osiągnięcia tego celu nawet w braku wyraźnie stanowiącego o tym przepisu.

27. Traktat nie zawiera postanowień, które przekazywałyby instytucjom Wspólnoty ogólną kompetencję do uchwalania przepisów dotyczących praw człowieka lub do zawierania międzynarodowych konwencji w tej dziedzinie.

28. W braku wyraźnych lub dorozumianych kompetencji, konieczne jest zbadanie, czy art. 235 TWE (obecny art. 308 TWE) może stanowić podstawę prawną dla przystąpienia.

cele art. 308 TWE

29. Art. 235 TWE (obecny art. 308 TWE) został zaprojektowany w celu wypełnienia luki w przypadku, kiedy Traktat nie zawiera postanowień, które przyznawałyby instytucjom Wspólnoty wyraźne lub dorozumiane kompetencje, jeśli takie kompetencje okazują się mimo wszystko niezbędne do umożliwienia Wspólnocie wykonywania jej funkcji z myślą o osiągnięciu jednego z celów określonych w Traktacie.

30. Przepis ten, stanowiący integralną część systemu instytucjonalnego opartego na zasadzie kompetencji powierzonych, nie może służyć za podsta-

wę do poszerzania zakresu kompetencji Wspólnoty poza ogólne ramy stworzone przez postanowienia Traktatu jako całości oraz w szczególności przez te przepisy, które określają funkcje i zadania Wspólnoty. W każdym razie art. 235 TWE (obecny art. 308 TWE) nie może stanowić podstawy do przyjęcia przepisów, których skutkiem byłaby zmiana Traktatu z pominięciem procedury przewidzianej dla tego celu.

31. W świetle powyższych rozważań należy zbadać, czy przystąpienie Wspólnoty do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności może być oparte na podstawie art. 235 TWE (obecny art. 308 TWE).

miejsce oraz znaczenie praw człowieka w prawie wspólnotowym

32. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że fundamentalne znaczenie poszanowania praw człowieka zostało podkreślone w szeregu deklaracji Państw Członkowskich oraz instytucji Wspólnoty. Odniesienia do poszanowania praw człowieka znajdują się ponadto w Preambule Jednolitego Aktu Europejskiego, jak również w Preambule Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. F ust. 2 TUE (obecny art. 6 ust. 2 TUE) i art. J 1 ust. 2 TUE (obecny art. 11 ust. 1 TUE). Art. F TUE (obecny art. 6 TUE) stanowi, że Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w szczególności w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Art. 130u ust. 2 TWE (obecny art. 177 ust. 2 TWE) stanowi, że polityka Wspólnoty w sferze współpracy na rzecz rozwoju przyczynia się do osiągnięcia ogólnego celu poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

33. Ponadto, ogólnie przyjęte jest, że prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał czerpie inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim oraz z wytycznych zapewnionych przez międzynarodowe traktaty dotyczące ochrony praw człowieka, w ramach których Państwa Członkowskie współpracują lub których są sygnatariuszami. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że Konwencja praw człowieka z 1950 r. ma szczególne znaczenie.

34. Poszanowanie praw człowieka jest zatem warunkiem legalności aktów Wspólnoty. Jednakże przystąpienie do Konwencji praw człowieka z 1950 r. pociągałoby za sobą zasadniczą zmianę w obecnym wspólnotowym systemie ochrony praw człowieka w taki sposób, że skutkowałoby przystąpieniem przez Wspólnotę do odrębnego instytucjonalnego systemu międzynarodowego, jak również wcieleniem wszystkich postanowień EKPC do porządku prawnego Wspólnoty.

35. Taka zmiana wspólnotowego systemu ochrony praw człowieka, z równie zasadniczymi instytucjonalnymi implikacjami dla Wspólnoty i Państw Członkowskich, miałaby konstytucyjne znaczenie i tym samym wy-

kraczałaby poza zakres art. 235 TWE (obecny art. 308 TWE). Realizacja takiego przedsięwzięcia jest możliwa tylko za pomocą zmiany Traktatu.

36. Należy zatem orzec, że na dzisiejszy stan prawa wspólnotowego, Wspólnota nie posiada kompetencji, aby przystąpić do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.

Sprawa C–299/95[8]
Friedrich Kremzow v. Republika Austrii

Stan faktyczny

W grudniu 1982 r. Friedrich Kremzow, emerytowany austriacki sędzia, przyznał się do zabójstwa austriackiego prawnika, po czym wycofał swoje zeznania. Dnia 8 grudnia 1984 r. sąd austriacki (Geschworenengericht) uznał go winnym zabójstwa oraz nielegalnego posiadania broni i skazał na 20 lat pozbawienia wolności oraz skierował do ośrodka dla chorych psychicznie przestępców.

Odwołanie zostało wniesione do Sądu Najwyższego (Oberster Gerichtshof), który po przeprowadzeniu rozprawy pod nieobecność oskarżonego (który sam nie zwrócił się o możliwość uczestnictwa i którego obecność nie została nakazana przez sąd) 2 lipca 1986 r. wydał wyrok, w którym utrzymał w mocy kwestionowane orzeczenie w zakresie winy oskarżonego, ale skazał go na karę dożywotniego pozbawienia wolności, uchylając jednakże decyzję o skierowaniu go do szpitala psychiatrycznego.

Kremzow zwrócił się do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który 21 września 1993 r. orzekł, że zważywszy na powagę sytuacji, Kremzow powinien był mieć możliwość osobistej obrony w postępowaniu przed Sądem Najwyższym zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt c) Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (prawo do rzetelnego procesu sądowego), pomimo że sam nie wystąpił z takim wnioskiem. W związku z powyższym Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że art. 6 EKPC został naruszony i przyznał skazanemu sumę 230 000 ÖS z tytułu poniesionych opłat i wydatków.

Kremzow wszczął następnie wiele różnych postępowań przed sądami austriackimi w celu m. in. obniżenia kary oraz wypłacenia sumy 3 969 058.65 ÖS, w oparciu o art. 5 ust. 5 EKPC, za szkody poniesione w związku z bezprawnym pozbawieniem wolności między 3 lipca 1986 r. a 30 września 1993 r. Wszystkie jego roszczenia zostały odrzucone.

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 maja 1997 r., Zb. Orz. 1997, s. I–2629.

W drodze nadzwyczajnego odwołania, Kremzow zwrócił się do Sądu Najwyższego z prośbą o skierowanie zapytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w celu wyjaśnienia kwestii, czy sąd krajowy związany jest orzeczeniem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Sąd Najwyższy wystąpił zatem do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

zapytanie prejudycjalne

Pytanie: Czy wszystkie lub przynajmniej część postanowień Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – włączając w to art. 5, 6 i 53 EKPC – stanowią część prawa wspólnotowego i tym samym Trybunał Sprawiedliwości Wsplnot Europejskich posiada kompetencję do wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego interpretacji tych postanowień zgodnie z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE)?

Ustalenia Trybunału

13. Skarżący argumentuje, że Trybunał posiada jurysdykcję do udzielenia odpowiedzi na zadane przez sąd austriacki pytania, ponieważ Kremzow jest obywatelem Unii Europejskiej i w związku z tym ma prawo korzystania ze swobody przepływu osób wynikającej z art. 8a TWE (obecny art. 18 TWE). Kremzow podnosi, że skoro każdy obywatel UE ma prawo do swobodnego przemieszczania się po terytorium Państw Członkowskich bez zamiaru osiedlenia się, państwo, które narusza to zagwarantowane przez prawo wspólnotowe fundamentalne uprawnienie poprzez wykonywanie bezprawnej kary pozbawienia wolności, powinno zostać uznane z mocy prawa wspólnotowego odpowiedzialnym za szkody.

14. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że prawa podstawowe tworzą integralną część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, których przestrzeganie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał czerpie inspirację z konstytucyjnych tradycji wspólnych Państwom Członkowskim oraz wytycznych dostarczanych przez międzynarodowe umowy o ochronie praw człowieka, nad którymi Państwa Członkowskie wspólnie pracowały lub których są sygnatariuszami. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma tutaj szczególne znaczenie. W związku z tym Wspólnota nie może akceptować środków, które są nie do pogodzenia z przestrzeganiem uznanych i zagwarantowanych praw człowieka.

prawa podstawowe w systemie prawa wspólnotowego

15. Następnie, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, w sytuacji kiedy ustawodawstwo krajowe objęte jest zakresem stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał musi w trybie prejudycjalnym udzielić sądowi krajowemu wszystkich wskazówek interpretacyjnych w celu umożliwienia mu oceny zgodności ustawodawstwa krajowego z prawami podstawowymi, w szczególności tymi sformułowanymi w Konwencji praw człowieka z 1950 r. , któ-

jurysdykcja Trybunału a EKPC

rych przestrzeganie gwarantuje Trybunał. Jednakże Trybunał nie posiada jurysdykcji w stosunku do ustawodawstwa krajowego znajdującego się poza zakresem prawa wspólnotowego.

brak łącznika wspólnotowego

16. Osoba, która wniosła środek odwoławczy w głównym postępowaniu jest obywatelem austriackim, którego sytuacja nie jest w żaden sposób powiązana z sytuacjami objętymi postanowieniami Traktatu w zakresie swobody przepływu osób. Podczas gdy jakiekolwiek pozbawienie wolności może utrudniać zainteresowanej osobie wykonywanie jej prawa do swobodnego przemieszczania się, to jednak Trybunał uznał, że czysto hipotetyczna perspektywa wykonywania tego prawa nie tworzy wystarczającego związku z prawem wspólnotowym, aby uzasadnić stosowanie przepisów wspólnotowych.

17. Ponadto, Kremzow został skazany za zabójstwo oraz bezprawne posiadanie broni według przepisów prawa krajowego, które nie miały na celu zapewnienia zgodności z normami prawa wspólnotowego.

18. Wynika z tego, że ustawodawstwo krajowe stosowane w głównym postępowaniu przed sądem krajowym nie jest objęte zakresem stosowania prawa wspólnotowego.

19. Na pytanie sądu krajowego należy udzielić odpowiedzi, że jeśli ustawodawstwo krajowe dotyczy sytuacji, która – tak jak w przedmiotowej sprawie – nie jest objęta zakresem stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał nie może w trybie prejudycjalnym udzielić wskazówek interpretacyjnych potrzebnych sądowi krajowemu w celu ustalenia, czy ustawodawstwo krajowe jest zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie gwarantuje Trybunał, takimi jak te czerpane w szczególności z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Sentencja

Jeśli ustawodawstwo krajowe dotyczy sytuacji, która – tak jak w przedmiotowej sprawie – nie jest objęta zakresem stosowania prawa wspólnotowego, Trybunał nie może w trybie prejudycjalnym udzielić wskazówek interpretacyjnych potrzebnych sądowi krajowemu w celu ustalenia, czy ustawodawstwo krajowe jest zgodne z prawami podstawowymi, których przestrzeganie gwarantuje Trybunał, takimi jak te czerpane w szczególności z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r.

Sprawa C-540/03[9]

Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu

Parlament Europejski wystąpił do Trybunału w trybie art. 230 TWE ze skargą o stwierdzenie nieważności określonych przepisów Dyrektywy Rady nr 2003/86/WE z 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, w tym art. 4 ust. 1 akapitu siódmego tej Dyrektywy. Kwestionowana Dyrektywa określała warunki wykonywania prawa do łączenia rodzin przysługującego obywatelom państw trzecich mieszkającym na terytorium Państw Członkowskich. Zdaniem Parlamentu art. 4 ust. 1 akapit siódmy tej Dyrektywy umożliwiał Państwom Członkowskim stosowanie przepisów krajowych, które naruszały prawa podstawowe poprzez wprowadzenie odstępstwa od ogólnej zasady łączenia rodzin. Art. 4 ust. 1 akapit siódmy stanowił bowiem, że „[...] w przypadku gdy dziecko ma więcej niż 12 lat i przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, Państwo Członkowskie może, przed zezwoleniem na wjazd i pobyt na mocy niniejszej Dyrektywy, sprawdzić, czy dziecko spełnia warunki integracji określone w istniejącym ustawodawstwie tego Państwa Członkowskiego na dzień wykonania niniejszej Dyrektywy". Zdaniem Parlamentu fakt, iż Dyrektywa zezwalała na stosowanie takich przepisów krajowych skutkował tym, że kwestionowany artykuł Dyrektywy sam naruszał prawa podstawowe.

Ustalenia Trybunału

30. Parlament podnosi, że zaskarżone przepisy naruszają prawa podstawowe, a w szczególności prawo do życia rodzinnego i prawo do bycia niedyskryminowanym, które gwarantuje Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. i które wynikają z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim Unii Europejskiej jako zasady ogólne prawa wspólnotowego, które Unia zobowiązuje się przestrzegać na podstawie art. 6 ust. 2 TUE, do którego odsyła art. 46 lit. d) TUE w zakresie działań instytucji.

31. Parlament podnosi w pierwszej kolejności prawo do poszanowania życia rodzinnego, ujęte w art. 8 EKPC, które w wykładni Trybunału obejmuje również prawo do łączenia rodzin. Ta sama zasada została powtórzona w art. 7 Karty Praw Podstawowych UE, która według Parlamentu stanowi

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 czerwca 2006 r., Zb. Orz. 2006. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-540%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

użyteczną wskazówkę dla wykładni przepisów Konwencjii praw człowieka z 1950 r., gdyż sporządza listę istniejących praw podstawowych, nawet jeśli nie wywołuje ona wiążących skutków prawnych. Parlament przywołuje ponadto art. 24 Karty, poświęcony prawom dziecka, którego ust. 2 przewiduje, że „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych zarówno przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, przede wszystkim należy się kierować najlepiej pojętym interesem dziecka", zaś ust. 3 stanowi że „każde dziecko ma prawo do regularnego utrzymywania osobistych stosunków i bezpośrednich kontaktów z obydwojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesem".

32. Parlament wskazuje również na zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek osób, uwzględnioną w art. 14 EKPC i wyraźnie ujętą w art. 21 ust. 1 Karty Praw Podstawowych UE.

33. Parlament powołuje się również na postanowienia międzynarodowych konwencji sporządzonych pod egidą Narodów Zjednoczonych: art. 24 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r., Konwencję o prawach dziecka z 1989 r., Międzynarodową konwencję o ochronie praw wszystkich pracowników – migrantów i członków ich rodzin z 1990 r., jak również Deklarację praw dziecka Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1959 r. Parlament przypomina ponadto Zalecenie nr R (94) 14 Komitetu Ministrów Rady Europy dla Państw Członkowskich z 1994 r. w sprawie spójnej i zintegrowanej polityki rodzinnej, jak również Zalecenie nr R (99) 23 tego Komitetu dla Państw Członkowskich z 1999 r. w sprawie łączenia rodzin uchodźców oraz innych osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Parlament powołuje się wreszcie na niektóre konstytucje Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

34. Rada zauważa, że Wspólnota nie jest umawiającą się stroną różnych aktów międzynarodowego prawa publicznego przywoływanych przez Parlament. W każdym razie normy te wymagają, jej zdaniem, poszanowania i uwzględniania interesu dzieci, lecz nie ustanawiają prawa absolutnego w zakresie łączenia rodzin. Rada zauważa również, że według niej nie ma potrzeby badania skargi w odniesieniu do Karty Praw Podstawowych UE, gdyż ta nie jest źródłem prawa wspólnotowego.

gwarancje praw podstawowych w prawie wspólnotowym

35. Prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których poszanowanie zapewnia Trybunał. W tym celu Trybunał wzoruje się na tradycjach konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, jak również na wytycznych znajdujących się w aktach międzynarodowych dotyczących ochrony prawa człowieka, przy tworzeniu których Państwa Członkowskie współpracowały lub do których przystąpiły. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ma w tym kontekście szczególne znaczenie.

36. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 2 TUE „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego".

37. Trybunał miał już okazję przypomnieć, że Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych jest jednym z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględnia dla celów stosowania zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Tak jest również w przypadku wspomnianej Konwencji o prawach dziecka, która jak ww. Pakt, wiąże każde z Państw Członkowskich.

Karta Praw Podstawowych UE

38. Jeżeli chodzi o Kartę Praw Podstawowych UE, została ona uroczyście proklamowana przez Parlament, Radę i Komisję w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. O ile Karta nie stanowi wiążącego aktu prawnego, prawodawca wspólnotowy uznał jednakże jej wagę potwierdzając, w motywie drugim spornej Dyrektywy, że Dyrektywa ta przestrzega zasad uznanych nie tylko w art. 8 EKPC, lecz również w Karcie. Skądinąd głównym celem Karty, jak wynika z jej Preambuły, jest potwierdzenie „praw [...] ,wynikających zwłaszcza z tradycji konstytucyjnych i zobowiązań międzynarodowych wspólnych Państwom Członkowskim, z Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatów wspólnotowych, [...] Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolno, kart społecznych przyjętych przez Wspólnotę i Radę Europy oraz orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka".

39. Co do innych aktów prawa międzynarodowego przywołanych przez Parlament nie wydaje się, żeby zawierały one postanowienia zapewniające szerszą ochronę praw dziecka niż postanowienia zawarte w już powołanych aktach.

40. Parlament podnosi, że ponieważ jednym z najważniejszych sposobów udanej integracji małoletniego dziecka jest połączenie go z rodziną, niewłaściwy jest, jego zdaniem, wymóg testu integracji, zanim dziecko członka rozdzielonej rodziny do niego dołączy. Czyniłoby to łączenie rodzin niewykonalnym i stanowiłoby zaprzeczenie tego prawa.

42. Prawo do łączenia rodzin jest chronione przez art. 8 EKPC, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, a warunki integracji przewidziane przez ustawodawstwo krajowe nie wchodzą w zakres słusznych celów, mogących uzasadniać ingerencję, o których mowa w art. 8 ust. 2 EKPC, a którymi są: bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochrona porządku i zapobieganie przestępstwom, ochrona zdrowia i moralności lub ochrona

praw i wolności innych osób. W każdym razie, wszelka ingerencja powinna być uzasadniona i proporcjonalna. Tymczasem art. 4 ust. 1 akapit siódmy spornej Dyrektywy nie wymaga żadnej równowagi pomiędzy rozpatrywanymi interesami.

44. Zdaniem Parlamentu, Dyrektywa prowadzi do dyskryminacji wyłącznie ze względu na wiek dziecka, która nie znajduje obiektywnego uzasadnienia i jest sprzeczna z art. 14 EKPC. Zachęcanie rodziców do sprowadzenia dzieci poniżej 12 roku życia nie uwzględnia przeciwności życia gospodarczego i społecznego, które przez dłuższy lub krótszy okres utrudniają rodzinie przyjęcie dziecka. Ponadto cel integracji może być osiągnięty za pomocą mniej radykalnych środków, takich jak środki integracji małoletniego po zezwoleniu na wjazd na terytorium przyjmującego Państwa Członkowskiego.

46. Rada podnosi, że prawo do poszanowania życia rodzinnego nie jest samo w sobie równoważne z prawem do łączenia rodzin. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wystarczy, by życie rodzinne było możliwe, na przykład w państwie pochodzenia.

47. Podkreśla również, że Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał w swoim orzecznictwie, że odmowa łączenia rodzin w ramach polityki imigracyjnej jest uzasadniona przez co najmniej jeden z celów wymienionych w art. 8 ust. 2 EKPC. Według Rady taka odmowa może opierać się na celu art. 4 ust. 1 akapit siódmy Dyrektywy, czyli skutecznej integracji małoletnich imigrantów przez zachęcenie rozdzielonych rodzin imigrantów do sprowadzenia ich małoletnich dzieci w wieku poniżej 12 roku życia do przyjmującego Państwa Członkowskiego.

48. Wybór 12 lat nie jest arbitralny, lecz uzasadniony fazami rozwoju dziecka ważnymi dla możliwości ich integracji w społeczeństwie, co wyraża dwunasty motyw Dyrektywy. Rada podnosi w tym względzie, że Europejski Trybunał Praw Człowieka nie stwierdził naruszenia art. 8 EKPC w sprawach dotyczących łączenia małoletnich w wieku poniżej 12 lat.

prawo do poszanowania życia rodzinnego

52. Na wstępie należy przypomnieć, że prawo do poszanowania życia rodzinnego w rozumieniu art. 8 EKPC stanowi część praw podstawowych, które zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału są chronione we wspólnotowym porządku prawnym. Prawo do mieszkania z bliskimi krewnymi wiąże się dla Państw Członkowskich bądź z obowiązkami nieczynienia, jeśli jedno z nich jest zobowiązane do niewydalania osoby, bądź czynienia, jeśli jest zobowiązane do zezwalania osobie na wjazd i pobyt na swoim terytorium.

53. Jak Trybunał już orzekł, nawet jeśli Konwencja praw człowieka z 1950 r. nie gwarantuje jako prawa podstawowego prawa cudzoziemca do wjazdu i pobytu na terytorium określonego państwa, to wydalenie osoby z kraju, w którym żyją jego bliscy krewni, może stanowić ingerencję w pra-

wo do poszanowania życia rodzinnego, które jest chronione na podstawie art. 8 ust. 1 tej Konwencji.

54. Ponadto, jak orzekł Europejski Trybunał Praw Człowieka w § 31 wyroku z dnia 21 grudnia 2001 r. w sprawie Sen przeciwko Holandii, „art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności może rodzić zobowiązania czynienia związane ze skutecznym »poszanowaniem« życia rodzinnego. Zasady stosujące się do takich zobowiązań są porównywalne z zasadami odnoszącymi się do zobowiązań nieczynienia. W obu przypadkach należy zważać na słuszną równowagę, która musi być zachowana między konkurencyjnym interesem jednostki i społeczeństwa jako całości; w obu przypadkach również państwo dysponuje pewnym zakresem uznania".

57. Konwencja o prawach dziecka również uznaje zasadę poszanowania życia rodzinnego. Opiera się na uznaniu, że w celu harmonijnego rozwoju osobowości dziecka, powinno ono dorastać w środowisku rodzinnym. Art. 9 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka przewiduje, że państwa zapewnią, aby dziecko nie zostało oddzielone od swoich rodziców wbrew ich woli, a zgodnie z art. 10 ust. 1 z obowiązku tego wynika, że wszystkie wnioski składane przez dziecko lub przez jego rodziców odnośnie wjazdu lub opuszczenia terytorium państwa–strony w celu łączenia rodziny będą rozpatrywane przez państwa–strony w sposób przychylny, humanitarny i w szybkim trybie.

58. W art. 7 Karty Praw Podstawowych UE uznane zostało również prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Postanowienie to należy interpretować w świetle obowiązku uwzględnienia najlepiej pojętego interesu dziecka, o którym mowa w art. 24 ust. 2 Karty i zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzymywania osobistych stosunków z obydwojgiem rodziców przez dziecko, o czym mowa w art. 24 ust. 3 Karty.

59. Dokumenty te podkreślają wagę życia rodzinnego dla dziecka i zalecają państwom uwzględnianie jego interesu, lecz nie tworzą prawa podmiotowego do wjazdu na terytorium państwa dla członków rodziny i nie mogą być interpretowane w sposób pozbawiający państwa pewnego zakresu uznania przy badaniu wniosków o łączenie rodzin.

61. Jeżeli chodzi o art. 4 ust. 1 akapit siódmy spornej Dyrektywy, to w ściśle określonych okolicznościach, tzn. gdy dziecko powyżej 12 roku życia przybędzie niezależnie od pozostałej rodziny, skutkuje on częściowym zachowaniem marginesu uznania Państw Członkowskich pozwalając im na to, by – przed zezwoleniem na wjazd i pobyt dziecka na mocy tej Dyrektywy – sprawdziły, czy dziecko spełnia warunki integracji określone w istniejącym ustawodawstwie tego Państwa Członkowskiego na dzień wykonania niniejszej Dyrektywy.

62. Nie można uznać takiego skutku art. 4 ust. 1 akapit siódmy Dyrektywy za stojący na przeszkodzie prawu do poszanowania życia rodzinnego. W kontekście Dyrektywy, nakładającej na Państwa Członkowskie szczegółowe zobowiązania czynienia, przepis ten zachowuje po stronie tych państw ograniczony margines uznania, który nie różni się od marginesu przyznanego im przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w orzecznictwie dotyczącym tego prawa dla zrównoważenia spornych interesów w każdej konkretnej sytuacji faktycznej.

63. Ponadto, jak stanowi art. 5 ust. 5 Dyrektywy, Państwa Członkowskie, dokonując takiego równoważenia interesów, powinny należycie uwzględniać interes małoletniego dziecka.

64. Należy ponadto uwzględnić art. 17 Dyrektywy, który wymaga, by Państwa Członkowskie należycie uwzględniały charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby, czas pobytu tej osoby w Państwie Członkowskim oraz istnienie więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia. Odpowiada to kryteriom uwzględnianym przez Europejski Trybunał Praw Człowieka przy badaniu, czy państwo, które odrzuciło wniosek o łączenie rodziny właściwie zrównoważyło sporne interesy.

65. Wiek dziecka i okoliczność, że przybywa niezależnie od swojej rodziny, stanowią również elementy uwzględniane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, który bierze pod uwagę związki dziecka z członkami jego rodziny w państwie pochodzenia, a także związki ze środowiskiem kulturalnym i językowym tego państwa.

71. W rezultacie, wykładni art. 4 ust. 1 akapit siódmy Dyrektywy nie można dokonywać w ten sposób, że zezwala on Państwom Członkowskim, w sposób wyraźny lub dorozumiany, na uchwalanie przepisów wykonawczych, które byłyby sprzeczne z prawem do poszanowania życia rodzinnego.

73. Nie wydaje się również, by prawodawca wspólnotowy nie poświęcił wystarczającej uwagi interesowi dzieci. W istocie treść art. 4 ust. 1 Dyrektywy świadczy o tym, że najlepiej pojęty interes dziecka był priorytetem przy uchwalaniu tego przepisu i nie wydaje się, by jego siódmy akapit nie uwzględniał w wystarczającym stopniu interesu dziecka lub upoważniał Państwa Członkowskie, które dokonują wyboru warunków integracji, do jego nieuwzględniania. Wręcz przeciwnie, art. 5 ust. 5 Dyrektywy wymaga, by Państwa Członkowskie należycie uwzględniały interes małoletniego dziecka.

74. W tych okolicznościach, wybór granicy 12 lat nie wydaje się kryterium naruszającym zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, jeśli chodzi o kryterium odpowiadające pewnemu etapowi życia małoletniego dziecka, skoro dziecko mieszkało już dość długo w państwie trzecim bez członków

swojej rodziny i integracja w innym środowisku może wywołać więcej trudności.

76. Z powyższego wynika, że nie można uznać, by art. 4 ust. 1 akapit siódmy Dyrektywy naruszał podstawowe prawo do poszanowania życia rodzinnego, obowiązek uwzględniania najlepiej pojętego interesu dziecka lub zasadę niedyskryminacji ze względu na wiek, ani sam w sobie, ani poprzez zezwolenie Państwom Członkowskim w sposób wyraźny czy dorozumiany na takie działanie.

109. W rezultacie należy oddalić skargę.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę.

3. Umowy międzynarodowe

Sprawy połączone 21–24/72[10]
International Fruit Company NV i inni
v. Produktschap voor Groenten en Fruit

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Przed holenderskim sądem (College van beroep voor het bedrijfsleven) zawisła sprawa między firmą International Fruit Company a Produktschap voor Groenten en Fruit dotycząca zgodności określonych Rozporządzeń wspólnotowych z Układem Ogólnym w Sprawie Taryf Celnych i Handlu (GATT). Sąd holenderski wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy ważność środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty dotyczy, w znaczeniu art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), również ich ważności w prawie międzynarodowym?

Pytanie drugie: W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy Rozporządzenia Komisji nr 459/70, 565/70 i 686/70 ustanawiające ograniczenia w imporcie jabłek z państw trzecich, są nieważne z powodu ich sprzeczności z art. XI Układu Ogólnego w Sprawie Taryf Celnych i Handlu?

Ustalenia Trybunału

4. Według art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym (...) o ważności (...) aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty".

5. Zgodnie z tym artykułem, jurysdykcja Trybunału nie może być ograniczona podstawami, na jakich można kwestionować ważność tych środków.

kompetencje Trybunału do badania zgodności prawa pochodnego z prawem międzynarodowym

6. Ponieważ jurysdykcja obejmuje wszelkie ewentualne podstawy nieważności, Trybunał jest zobowiązany zbadać, czy ich obowiązywanie może być podważone przez fakt, że są one sprzeczne z normą prawa międzynarodowego.

warunki badania zgodności przepisów prawa wspólnotowego z przepisami umów międzynarodowych

7. Aby sprzeczność środka wspólnotowego z przepisem prawa międzynarodowego mogła mieć wpływ na ważność tego środka, Wspólnota musi być przede wszystkim związana takim przepisem.

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 grudnia 1972 r., Zb. Orz. 1972, s. 1219.

8. Aby można było powołać się na nieważność takiego środka przed sądem krajowym, przepis prawa międzynarodowego musi także posiadać zdolność nadawania obywatelom Wspólnoty praw, na które ci mogą powoływać się przed sądami.

9. Należy zatem zbadać, czy Układ GATT spełnia te dwa warunki.

10. W momencie zawarcia Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Państwa Członkowskie były już związane obowiązkami wynikającymi z Układu GATT.

11. Zawierając Traktat, Państwa Członkowskie nie mogły wycofać się ze swoich zobowiązań wobec państw trzecich.

12. Przeciwnie, ich pragnienie przestrzegania zobowiązań zawartych w Układzie GATT wynika w takim samym stopniu z samych przepisów TEWG, co z deklaracji wyrażonych przez Państwa Członkowskie przy przedstawianiu Traktatu stronom Układu GATT.

13. Zamiar ten został wyrażony w szczególności przez art. 110 TEWG (obecny art. 131 TWE), który zmierza do przestrzegania przez Wspólnotę celów określonych w Układzie GATT, jak również przez art. 234 ust. 1 TEWG (obecny art. 307 TWE), zgodnie z którym postanowienia Traktatu nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed wejściem w życie Traktatu, a w szczególności umów wielostronnych zawartych z udziałem Państw Członkowskich.

przekazanie przez Państwa Członkowskie kompetencji na rzecz Wspólnoty

14. Wspólnota przejmowała kompetencje właściwe dla polityki taryfowej i handlowej w okresie przejściowym stopniowo, a z upływem tego okresu przejęła je w całości, na podstawie art. 111 TEWG (obecnie uchylony) i art. 113 TEWG (obecny art. 133 TWE).

15. Przekazując te kompetencje na rzecz Wspólnoty, Państwa Członkowskie wykazały wolę związania jej obowiązkami wynikającymi z Układu GATT.

16. Od momentu wejścia w życie Traktatu oraz, w szczególności, od ustanowienia wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, przekazanie kompetencji, które miało miejsce w stosunkach między Państwami Członkowskimi i Wspólnotą, otrzymało konkretną formę w ramach Układu GATT i zostało uznane przez inne strony Układu.

17. Od tego czasu, Wspólnota, działająca za pomocą swoich instytucji, występowała jako partner w negocjacjach taryf celnych i jako strona we wszelkiego rodzaju umowach zawartych w ramach Układu GATT, zgodnie z postanowieniami art. 114 TEWG (obecnie uchylony), według którego umowy o taryfach celnych i handlu „zawierane są w imieniu Wspólnoty".

18. Wynika z tego, że w zakresie, w jakim zgodnie z TEWG Wspólnota przejęła kompetencje, które wcześniej były wykonywane przez Państwa Członkowskie w dziedzinie stosowania Układu GATT, przepisy tego Układu wiążą Wspólnotę.

19. Należy zatem zbadać, czy przepisy Układu GATT nadają obywatelom Wspólnoty prawa, na które mogą się powoływać przed sądami, kwestionując ważność środka wspólnotowego.

20. W tym celu należy wziąć pod uwagę ducha, ogólny schemat oraz warunki Układu GATT.

21. Układ GATT, który zgodnie z jego Preambułą oparty jest na zasadzie negocjacji podjętych na podstawie „obustronnych i wzajemnie korzystnych ustaleń" charakteryzuje się dużą elastycznością jego przepisów, w szczególności tych dotyczących możliwości derogacji, środków, jakie mogą zostać przyjęte w przypadku wyjątkowych trudności i rozwiązywania sporów między stronami.

22. W rezultacie, zgodnie z art. XXII ust. 1 Układu GAIT, "każda z układających się stron zbada i przyzna należytą sposobność konsultacji w odniesieniu do spraw, jakie mogą być jej przedstawiane przez każdą inną układającą się stronę, dotyczących stosowania niniejszego Układu".

23. Według ust. 2 tego artykułu, „układające się strony" – przy czym termin ten oznacza „układające się strony działające łącznie" – „mogą konsultować z jedną lub kilkoma układającymi się stronami wszelkie kwestie, w związku z którymi nie można znaleźć satysfakcjonującego rozwiązania w drodze konsultacji określonych na mocy ust. 1".

24. Gdyby strona Układu uważała, „że jakakolwiek korzyść płynąca dla niej bezpośrednio lub pośrednio na mocy tego Układu jest uchylona lub osłabiona, lub że osiągnięcie któregoś z celów tego Układu utrudnione jest w wyniku", w szczególności, „uchybienia innej układającej się strony obowiązkom wynikającym z tego Układu", art. XXIII określa w sposób szczegółowy środki, które zainteresowane strony lub układające się strony działające łącznie, mogą lub muszą przyjąć w odniesieniu do takiej sytuacji.

25. Środki te obejmują pisemne zalecenia lub propozycje, które „należy zbadać", badania, po których nastąpić mogą zalecenia, konsultacje lub decyzje układających się stron, łącznie z tymi, które upoważniają niektóre strony do zawieszania stosowania wobec innych koncesji lub innych obowiązków wynikających z Układu oraz, w przypadku takiego zawieszenia, uprawnienia zainteresowanej strony do wycofania się z tego Układu.

26. Jeśli ze względu na obowiązek przyjęty na mocy Układu GATT lub ze względu na koncesję, niektórzy producenci ponoszą lub są zagrożeni po-

niesieniem poważnej straty, art. XIX nadaje stronie uprawnienie do jednostronnego zawieszenia obowiązku oraz do wycofania lub zmodyfikowania koncesji albo po konsultacji ze stronami działającymi łącznie i w braku porozumienia między zainteresowanymi stronami, albo nawet – jeśli sprawa jest pilna, i tymczasowo – bez wcześniejszej konsultacji.

27. W takim kontekście, art. XI nie nadaje obywatelom Wspólnoty praw, które mogliby powoływać przed sądami.

28. W związku z tym, art. XI Układu nie może mieć wpływu na ważność Rozporządzeń Komisji nr 459/70, 565/70 i 686/70.

Sentencja

1. Ważność, w znaczeniu art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty może być oceniana w odniesieniu do przepisu prawa międzynarodowego, jeśli przepis ten wiąże Wspólnotę i nadaje prawa jednostkom, które te mogą powoływać przed sądami.

2. Ponieważ art. XI Układu nie wywiera takiego skutku, przepis ten nie może mieć wpływu na ważność Rozporządzeń Komisji nr 459/70, 565/70 i 686/70.

Sprawa 104/81[11]
Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.

Stan faktyczny

Spór między niemieckim importerem a Głównym Urzędem Celnym (Hauptzollamt) dotyczył wysokości opłaty zwanej „monopolowe cło wyrównawcze" (Monopolausgleich), które na mocy niemieckiego prawa nakładane było na napoje alkoholowe oraz produkty spirytusowe. Monopolowe cło wyrównawcze odpowiadało ponadto dopłacie alkoholowej. Zgodnie z prawem niemieckim, dopłata na napoje alkoholowe produkowane w ograniczonych ilościach przez określone gorzelnie obniżona była o 21%. Do gorzelni tych zaliczały się spółdzielcze gorzelnie gospodarstw owocowych, które produkowały co najwyżej trzy hektolitry na członka spółdzielni z jego własnych upraw. Innymi słowy, ww. gorzelniom przysługiwała 25% ulga na produkowane przez nie napoje alkoholowe.

Główny Urząd Celny nałożył na importowane z Portugalii wino porto opłatę w wysokości standardowego monopolowego cła wyrównawczego. Im-

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 października 1982 r., Zb. Orz. 1982, s. 3641.

porter wystąpił ze skargą do niemieckiego sądu finansowego (Finanzgericht), który dokonał zmiany przedmiotowej decyzji, zmniejszając monopolowe cło wyrównawcze poprzez przyznanie 25% ulgi, w oparciu o odpowiednie przepisy prawa niemieckiego oraz art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią, zgodnie z którym:

„Umawiające się Strony powstrzymują się od wszelkich środków lub praktyki o charakterze wewnątrzpodatkowym, które skutkują bezpośrednią lub pośrednią dyskryminacją między produktami jednej z Umawiających się Stron oraz takimi samymi produktami pochodzącymi z terytorium drugiej Umawiającej się Strony."

Tym samym sąd niemiecki potraktował importowane wino porto w taki sam sposób, w jaki potraktowałby wino krajowe pochodzące ze spółdzielczych gorzelni gospodarstw owocowych. Żadna z ww. gorzelni nie produkowała napojów alkoholowych, które korzystałyby z 25% ulgi.

zapytanie prejudycjalne

Powyższa decyzja sądu niemieckiego została zaskarżona przez Główny Urząd Celny do Federalnego Trybunału Finansowego (Bundesfinanzhof), który z kolei wystąpił z zapytaniem prejudycjalnym do Trybunału w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Republiką Portugalską z 22 lipca 1972 r. stanowi bezpośrednio stosowaną normę i nadaje jednostkom prawa? Jeśli tak, to czy zawarty w nim zakaz dyskryminacji opiera się na takich samych zasadach jak art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 TWE)?

Pytanie drugie: Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, czy zgodnie ze znaczeniem zakazu dyskryminacji określonym w art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 TWE) lub w art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią ma miejsce dyskryminacja, jeśli zgodnie z krajowymi przepisami podatkowymi istnieje teoretyczna możliwość traktowania korzystniej podobnych produktów krajowych (potencjalna dyskryminacja), czy też dyskryminacja w znaczeniu powyższych przepisów istnieje tylko wówczas, kiedy podobne produkty krajowe w praktyce traktowane są korzystniej z punktu widzenia podatków?

Ustalenia Trybunału

8. Pytanie pierwsze składa się z dwóch części, z których pierwsza dotyczy bezpośredniego stosowania art. 21 ust. 1 Umowy. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, druga część rodzi pytanie, czy powyższy przepis ma analogiczny zasięg co art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 TWE).

9. Przede wszystkim Federalny Trybunał Finansowy poszukuje odpowiedzi, czy niemiecki importer może powołać się na art. 21 Umowy przed niemieckim sądem w postępowaniu przeciwko decyzji organów podatkowych.

10. Innymi słowy, czy postanowienia jednej z umów o wolnym handlu zawartych między Wspólnotą a państwami należącymi do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, mogą co do zasady wywierać bezpośredni skutek w Państwach Członkowskich Wspólnoty.

obowiązki wynikające z umów międzynarodowych

11. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą przekazał instytucjom kompetencję nie tylko do przyjmowania środków stosowanych we Wspólnocie, ale również do zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Zgodnie z art. 288 ust. 1 TEWG (obecny art. 300 ust. 1 TWE) umowy te wiążą instytucje Wspólnoty oraz Państwa Członkowskie. Tworzy to zatem obowiązek ze strony instytucji Wspólnoty, jak również Państw Członkowskich, zapewnienia przestrzegania zobowiązań wynikających z takich umów.

12. Środki potrzebne do wdrożenia postanowień zawartej przez Wspólnotę umowy powinny zostać przyjęte albo przez instytucje Wspólnoty albo przez Państwa Członkowskie. Ma to szczególne znaczenie w przypadku umów dotyczących wolnego handlu, gdzie przyjęte zobowiązania rozciągają się na wiele dziedzin o zróżnicowanym charakterze.

umowy międzynarodowe integralną częścią porządku prawnego WE

13. W celu zapewnienia poszanowania zobowiązań wynikających z umowy zawartej przez instytucje Wspólnoty, Państwa Członkowskie wypełniają swoje obowiązki nie tylko w stosunku do zainteresowanych państw trzecich, ale również i przede wszystkim w stosunku do Wspólnoty, która przyjęła odpowiedzialność za należytą realizację umowy. Dlatego też postanowienia takiej umowy stanowią integralną część porządku prawnego Wspólnoty.

zasada jednolitego stosowania prawa wspólnotowego

14. Ze wspólnotowego charakteru takich przepisów wynika, że ich skuteczność nie może różnić się w zależności od tego, czy ich stosowanie stanowi w praktyce obowiązek instytucji Wspólnoty czy Państw Członkowskich oraz, w przypadku tych drugich, według skutków w wewnętrznym porządku prawnym każdego z Państw Członkowskich, które prawo krajowe przypisuje zawartym przez nie umowom międzynarodowym. Dlatego zadaniem Trybunału jest zapewnienie ich jednolitego stosowania w całej Wspólnocie.

15. Rządy Państw Członkowskich, które przedstawiły Trybunałowi swoje stanowisko w sprawie, nie odmawiają wspólnotowego charakteru przepisom umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę. Utrzymują jednak, że ogólnie uznane kryteria określania skutków przepisów o czysto wspólnotowym pochodzeniu, nie mogą być stosowane do przepisów umów o wolnym handlu zawartych przez Wspólnotę z państwami trzecimi.

16. Rządy Państw Członkowskich opierają swoją argumentację w szczególności na podziale kompetencji w stosunkach zewnętrznych Wspólnoty, zasadzie wzajemności rządzącej stosowaniem umów o wolnym handlu, ramach instytucjonalnych utworzonych przez takie umowy w celu rozstrzygania konfliktów między stronami oraz na klauzulach zabezpieczających zdolność stron do derogowania umowy.

podział kompetencji w stosunkach zewnętrznych Wspólnoty

17. Prawdą jest, że skutki we Wspólnocie przepisów umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a państwem trzecim nie mogą zostać określone bez uwzględnienia międzynarodowego charakteru takich przepisów. Zgodnie z zasadami międzynarodowego prawa publicznego, instytucje Wspólnoty, posiadające kompetencję do negocjowania i zawarcia umowy z państwem trzecim, posiadają również swobodę ustalenia z tym państwem, jakie skutki w porządku prawnym umawiających się stron będą miały postanowienia tej umowy. Jedynie w przypadku, kiedy kwestia ta nie została uregulowana w umowie międzynarodowej, podlega ona decyzji sądów mających jurysdykcję w danej sprawie, w szczególności decyzji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (w granicach przyznanej mu mocą Traktatu jurysdykcji) w ten sam sposób, co każde pytanie o wykładnię dotyczące stosowania danej umowy we Wspólnocie.

zasada wzajemności w stosowaniu umów międzynarodowych

18. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego, każda umowa powinna być wykonywana w dobrej wierze. Mimo iż każda z umawiających się stron odpowiedzialna jest za pełne wykonanie zobowiązań, które na siebie przyjęła, posiada ona jednak swobodę określenia środków prawnych właściwych do osiągnięcia tego rezultatu w jej porządku prawnym, chyba że umowa, interpretowana w świetle jej treści i celu, sama określa te środki. Zgodnie z tym wnioskiem, fakt, że sądy jednej ze stron uznają, że pewne postanowienia umowy są bezpośrednio skuteczne, podczas gdy sądy drugiej ze stron nie uznają ich bezpośredniego skutku, nie wywołuje samo w sobie braku wzajemności w realizacji umowy.

ramy instytucjonalne utworzone przez umowy międzynarodowe

19. Jak podkreśliły rządy Państw Członkowskich, umowy o wolnym handlu przewidują utworzenie „mieszanych komisji" odpowiedzialnych za zarządzanie umowami i ich prawidłową realizację. W tym celu mogą wydawać zalecenia oraz, w szczególnych, określonych przez umowę przypadkach, mogą przyjmować decyzje.

20. Sam fakt, że umawiające się strony stworzyły specjalne ramy instytucjonalne w celu konsultacji i negocjacji kwestii związanych z realizacją umowy, nie jest wystarczający, aby wykluczyć wszelkie sądowe stosowanie tej umowy. Fakt, że sąd jednej ze stron stosuje w sprawie przed nim zawisłej przepis umowy zawierający bezwarunkowe i precyzyjne zobowiązanie, nie wymagając tym samym żadnej uprzedniej interwencji ze strony „mieszanej

komisji", nie wpływa niekorzystnie na kompetencje przekazane tej komisji mocą umowy.

klauzule zabezpieczające w umowach międzynarodowych

21. Klauzule zabezpieczające, które dają stronom możliwość uchylenia się od określonych postanowień umowy, mają zastosowanie tylko w szczególnych okolicznościach i jako ogólna zasada, po rozpatrzeniu przez „mieszaną komisję" w obecności obu stron. Pomijając szczególne sytuacje, które mogą wymagać zastosowania klauzul zabezpieczających, istnienie takich klauzul (które ponadto nie dotyczą postanowień zakazujących dyskryminacji podatkowej) nie jest samo w sobie wystarczające, by wpływać na bezpośrednią stosowalność określonych postanowień danej umowy.

bezpośredni skutek umów międzynarodowych

22. Jak wynika z powyższych rozważań, ani charakter, ani struktura Umowy zawartej z Portugalią nie mogą uniemożliwić przedsiębiorcy powoływania się na przepisy tejże Umowy przed sądem krajowym we Wspólnocie.

warunki bezpośredniej skuteczności umów międzynarodowych

23. Niemniej jednak, pytanie, czy takie postanowienie umowy jest bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne aby mogło wywierać bezpośredni skutek, musi zostać rozpatrzone w kontekście całej umowy, której stanowi część. W celu odpowiedzi na pytanie dotyczące bezpośredniej skuteczności art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią, konieczna jest analiza tego przepisu w świetle treści, celu oraz charakteru całej Umowy.

24. Celem Umowy jest stworzenie strefy wolnego handlu, w której normy ograniczające handel zostają wyeliminowane praktycznie w odniesieniu do całego handlu towarami pochodzącymi z terytorium stron Umowy, w szczególności za pomocą zniesienia ceł oraz opłat o skutku równoważnym oraz wyeliminowania ograniczeń ilościowych oraz środków o skutku równoważnym.

25. W tym kontekście, art. 21 ust. 1 Umowy zmierza do zabezpieczenia liberalizacji handlu towarami przed uczynieniem jej bezskuteczną poprzez praktyki podatkowe umawiających się stron. Miałoby to miejsce, gdyby produkty importowane z terytorium jednej ze stron Umowy podlegały wyższemu opodatkowaniu niż podobne produkty krajowe, które znajdują się w obrocie na rynku drugiej ze stron.

26. Wynika z powyższego, że art. 21 ust. 1 Umowy nakłada na umawiające się strony bezwarunkową zasadę zakazującą dyskryminacji podatkowej, która oparta jest jedynie na fakcie, że towary podlegające określonemu systemowi podatkowemu mają taki sam charakter, i której granice są bezpośrednią konsekwencją celu Umowy. Jako taki przepis ten może być stosowany przez sądy i może wywierać bezpośrednie skutki na terytorium całej Wspólnoty.

27. Należy zatem udzielić odpowiedzi na pierwszą część pierwszego pytania, że art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią może być bezpośrednio stosowany i może nadawać przedsiębiorcom prywatnym prawa, które sądy powinny chronić.

28. W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pierwszą część pytania Federalny Trybunał Finansowy pyta, czy art. 21 Umowy zawiera analogiczny zakaz dyskryminacji co art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE).

Podobieństwo przepisów Traktatu i umowy miedzynarodowej

29. Należy podkreślić, że jakkolwiek art. 21 Umowy oraz art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) mają ten sam cel jeśli chodzi o wyeliminowanie dyskryminacji podatkowej, to jednak oba przepisy, które są ponadto odmiennie sformułowane, muszą być rozpatrzone i interpretowane każdy we własnym kontekście.

różne cele Traktatu i Umowy międzynarodowej

30. Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa, Traktat oraz Umowa międzynarodowa o wolnym handlu zmierzają do osiągnięcia różnych celów. Dlatego też wykładnia art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) nie może być stosowana analogicznie do Umowy o wolnym handlu.

31. Należy zatem odpowiedzieć na drugą część pytania, że art. 21 ust. 1 Umowy musi być interpretowany zgodnie z jego sformułowaniem oraz w świetle celu, do którego zmierza w ramach strefy wolnego handlu ustanowionej mocą tej Umowy.

potencjalna dyskryminacja podatkowa

37. W drugim pytaniu Federalny Trybunał Finansowy poszukuje kryteriów interpretacji w celu rozstrzygnięcia, czy krajowe przepisy podatkowe, których regulacji poddano importowane wino porto, są sprzeczne z art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią.

42. Na pytanie należy udzielić odpowiedzi, że nie ma miejsca dyskryminacja zgodnie ze znaczeniem art. 21 ust. 1 Umowy, w sytuacji kiedy Państwo Członkowskie nie stosuje wobec produktów pochodzących z Portugalii ulgi podatkowej zagwarantowanej niektórym klasom producentów lub formom produkcji, jeśli na rynku tego państwa nie ma podobnych produktów, które faktycznie korzystałyby z tej ulgi.

Sentencja

1. Art. 21 ust. 1 Umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a Portugalią jest bezpośrednio stosowalny i może nadawać przedsiębiorcom prawa, które sądy zobowiązane są chronić.

2. Powinien on być interpretowany zgodnie z jego treścią oraz w świetle celu, który posiada w kontekście strefy wolnego handlu ustanowionej mocą tej Umowy.

4. Przepis ten powinien być interpretowany w taki sposób, że nie ma miejsca dyskryminacja zgodnie ze znaczeniem art. 21 ust. 1 Umowy, w sytuacji kiedy Państwo Członkowskie nie stosuje wobec produktów pochodzących z Portugalii ulgi podatkowej zagwarantowanej niektórym klasom producentów lub formom produkcji, jeśli na rynku tego państwa nie ma podobnych produktów, które faktycznie korzystałyby z tej ulgi.

Sprawa C–162/00[12]
Land Nordrhein–Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz–Meyer

Stan faktyczny

Beata Pokrzeptowicz–Meyer, Polka mieszkająca w Niemczech, była zatrudniona przez kraj związkowy Nadrenia – Północna Westfalia od 5 października 1992 r. na stanowisku asystenta uczącego języka polskiego na Uniwersytecie w Bielefeld. Polka była zatrudniona na tym stanowisku na podstawie umowy o pracę na czas określony, której termin rozwiązania przewidziany był na 30 września 1996 r. Zgodnie z prawem niemieckim, zatrudnienie osób na stanowisku obcojęzycznych asystentów mogło nastąpić jedynie na podstawie terminowych umów o pracę.

Pokrzeptowicz–Meyer wniosła skargę do niemieckiego sądu pracy (Arbeitsgericht) w celu uniknięcia rozwiązania umowy z upływem wyznaczonego w niej terminu. Uznała bowiem, że nie mogła uzyskać bezterminowej umowy o pracę jedynie dlatego, że uczyła języka obcego. Polka, wnosząc skargę do niemieckiego sądu, powołała się na art. 37 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej, z 16 grudnia 1991 r., który wszedł w życie 1 lutego 1994 r.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki oddalił skargę i sprawa trafiła do Bundesarbeitsgericht, który wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 234 TWE. W niniejszej sprawie rząd francuski przedstawił Trybunałowi swoje stanowisko.

Pytanie pierwsze: Czy art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego uniemożliwia stosowanie wobec obywateli polskich prawa krajowego, zgodnie z którym na stanowiskach obcojęzycznych asystentów mogą być zatrudniane osoby tylko na podstawie terminowych umów o pracę, podczas gdy w stosunku do innych pracowników wykonujących szczególne obowiązki uciekanie się

12 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 stycznia 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I–1049.

do takich umów musi być każdorazowo indywidualnie i obiektywnie uzasadniane?

Pytanie drugie: W przypadku twierdzącej odpowiedzi na pierwsze pytanie, czy art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego wyklucza również stosowanie prawa krajowego w przypadku, kiedy umowa o pracę na czas określony została zawarta przed wejściem w życie Układu Europejskiego, zaś termin jej rozwiązania przypada na datę już po jego wejściu w życie?

Ustalenia Trybunału

18. W celu udzielenia odpowiedzi na pierwsze pytanie najpierw należy rozważyć, czy art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego może być powoływany przez jednostki przed sądem krajowym. Jeśli odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, wówczas należy określić zakres zasady niedyskryminacji ustanowionej w tym przepisie.

warunki bezpośredniej skuteczności umów międzynarodowych

19. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, przepis umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a państwami trzecimi jest bezpośrednio skuteczny jeśli, biorąc pod uwagę jego treść, cel oraz charakter samej umowy, przepis ten zawiera jasny i precyzyjny obowiązek, który nie jest uzależniony, w swoim wykonaniu lub skutkach, od przyjęcia żadnych późniejszych środków.

20. W celu ustalenia, czy art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego spełnia powyższe kryteria, należy najpierw przeanalizować treść tego przepisu.

21. Art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego za pomocą jasnych, precyzyjnych i bezwarunkowych sformułowań określa zakaz, który zabrania każdemu Państwu Członkowskiemu stosowania dyskryminacji ze względu na obywatelstwo wobec obywateli polskich objętych tym przepisem, odnośnie warunków pracy, wynagrodzenia lub zwalniania, w porównaniu z obywatelami tego państwa. Obywatelami polskimi uprawnionymi do korzystania z tego przepisu są te osoby, które otrzymawszy uprzednio prawo do pozostania na terytorium danego Państwa Członkowskiego są tam legalnie zatrudnione.

22. Zasada równego traktowania ustanawia precyzyjny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu i, ze swej natury, może być powoływana przez jednostki przed sądem krajowym w celu niestosowania wobec nich dyskryminujących przepisów ustawodawstwa Państwa Członkowskiego, bez wymogu przyjęcia w tym celu innych środków wykonawczych.

23. Interpretacja ta nie może być podważona przez argument kraju związkowego Nadrenia – Północna Westfalia, zgodnie z którym art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego nie jest bezwarunkowy, ponieważ określona w tym

przepisie zasada wprowadzona zostaje w życie przy uwzględnieniu sytuacji i uwarunkowań istniejących w każdym z Państw Członkowskich.

24. To zastrzeżenie nie może być interpretowane w taki sposób, że pozwala ono Państwom Członkowskim na poddanie zasady niedyskryminacji, określonej w art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego, różnym warunkom lub dyskrecjonalnym ograniczeniom. Taka interpretacja spowodowałaby utratę przez ten przepis znaczenia i pozbawiłaby go wszelkich praktycznych skutków.

25. Nie można również obalić wniosku, że zasada niedyskryminacji określona w art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego może bezpośrednio regulować sytuację jednostek, odwołując się do celu i charakteru umowy, której przepis ten stanowi część.

26. Celem Układu Europejskiego, zgodnie z piętnastym motywem Preambuły oraz art. 1 ust. 2 Układu, jest ustanowienie stowarzyszenia dążącego do popierania rozwoju handlu i harmonijnych stosunków gospodarczych między stronami, w celu sprzyjania dynamicznemu rozwojowi gospodarczemu i dobrobytowi w Rzeczpospolitej Polskiej, mając na celu ułatwienie jej przystąpienia do Wspólnoty.

27. Ponadto fakt, że Układ Europejski jest zasadniczo zamierzony w celu popierania rozwoju gospodarczego Polski i dlatego charakteryzuje się brakiem równowagi w obowiązkach przyjętych przez Wspólnotę wobec zainteresowanego państwa, nie może uniemożliwiać uznania przez Wspólnotę bezpośredniego skutku określonych przepisów tego Układu.

28. Nie można również obalić wniosku, że art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego jest bezpośrednio skuteczny, powołując się na analizę art. 58 ust. 1 Układu. Jedyne co wynika z tego przepisu to fakt, że organy Państw Członkowskich pozostają właściwe do stosowania, szanując ograniczenia określone w Układzie Europejskim, wewnętrznych krajowych praw i przepisów odnośnie wjazdu i pobytu, zatrudnienia oraz warunków pracy polskich obywateli. W konsekwencji, art. 58 ust. 1 nie dotyczy wykonywania przez Państwa Członkowskie przepisów Układu Europejskiego odnoszących się do swobodnego przepływu pracowników i nie ma na celu uzależnienia wykonania lub skutków zasady niedyskryminacji określonej w art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego od przyjęcia dalszych środków krajowych.

29. Na koniec należy podkreślić, że w przeciwieństwie do innych przepisów Układu Europejskiego, wykonanie art. 37 ust. 1 nie jest uwarunkowane od przyjęcia przez Radę Stowarzyszenia, ustanowioną na mocy Układu, dodatkowych środków w celu określenia warunków jego stosowania.

30. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego może wywierać bezpośredni skutek tak, iż polscy oby-

watele mogą powoływać się na niego przed sądami krajowymi przyjmującego Państwa Członkowskiego.

31. W celu ustalenia znaczenia art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego, należy rozważyć, czy – jak argumentowała Pokrzeptowicz–Meyer – dokonana przez Trybunał interpretacja art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE) może być rozciągnięta również na wskazany przepis Układu Europejskiego.

podobieństwo przepisów Traktatu i umowy międzynarodowej

32. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, zwykłe podobieństwo w treści przepisu jednego z Traktatów ustanawiających Wspólnoty oraz umowy międzynarodowej zawartej między Wspólnotą a państwem trzecim, nie jest wystarczające, aby nadać treści tej umowy to samo znaczenie, jakie posiada ten przepis w Traktacie.

33. Rozszerzenie interpretacji przepisu Traktatu na zbliżony, podobny lub nawet identycznie sformułowany przepis umowy zawartej między Wspólnotą a państwem trzecim uzależnione jest, między innymi, od celu każdego z przepisów rozpatrzonego w ich własnym szczególnym kontekście. Porównanie celów i charakteru umowy z celem i charakterem Traktatu ma w tym przypadku szczególne znaczenie.

34. W orzeczeniu Spotti (Sprawa C–272/92 z 20 października 1993 r., Zb. Orz. 1993, s. I–5185) Trybunał stwierdził, że art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE) wyklucza stosowanie prawa krajowego, zgodnie z którym stanowiska obcojęzycznych asystentów mogą lub muszą być poddane terminowym umowom, podczas gdy w przypadku innych pracowników wykonujących szczególne obowiązki, odwołanie się do takich umów musi być indywidualnie i obiektywnie uzasadnione.

35. Należy podkreślić, że wyrok w sprawie Spotti dotyczył tych samych przepisów prawa niemieckiego, które są przedmiotem niniejszej sprawy.

36. W przytoczonym wyroku Trybunał przede wszystkim podkreślił, że art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE) wyklucza stosowanie przepisów prawa krajowego nakładających ograniczenia na czas trwania stosunku zatrudnienia między uniwersytetami a obcojęzycznymi asystentami w przypadku, kiedy co do zasady nie stosuje się takich ograniczeń w stosunku do innych pracowników.

dyskryminacja pośrednia

37. Następnie Trybunał oparł swoją interpretację na rozważaniach, że skoro znaczną większość obcojęzycznych asystentów stanowili cudzoziemcy, różnica w traktowaniu między nimi a innymi nauczycielami posiadającymi szczególne obowiązki, w zakresie w jakim dotyczyło to przyczyn pozwolenia na zawieranie terminowych umów o pracę, skutkowała tym, że stawiała zagranicznych obywateli w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z obywatelami niemieckimi i w konsekwencji stanowiła pośrednią dyskryminację,

zakazaną przez art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE), chyba że została ona obiektywnie uzasadniona.

39. Odnośnie zaś art. 1 ust. 1 Układu Europejskiego, z porównania celów i charakteru Układu Europejskiego oraz Traktatu wynika, że nie ma podstaw do nadania temu przepisowi innego znaczenia, niż to przypisane art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE).

40. Natomiast zdaniem rządu francuskiego, art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego nie określa zasady swobodnego przepływu polskich pracowników na terytorium Wspólnoty, podczas gdy art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE) ustanawia zasadę swobodnego przepływu pracowników dla obywateli Państw Członkowskich.

41. Jednakże art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego ustanawia, z korzyścią dla pracowników posiadających polskie obywatelstwo, jeśli są legalnie zatrudnieni na terytorium Państwa Członkowskiego, prawo do równego traktowania odnośnie warunków zatrudnienia w takim samym zakresie, w jakim nadaje je art. 48 ust. 2 TEWG (obecny art. 39 ust. 2 TWE) obywatelom Państwa Członkowskiego.

42. W szczególności, z treści art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego, jak również z jego celów, które zmierzają do stworzenia odpowiednich ram dla postępującej integracji Rzeczpospolitej Polskiej ze Wspólnotą wynika, że zakaz wszelkiej dyskryminacji polskich pracowników ze względu na ich obywatelstwo obejmuje zarówno bezpośrednią jak i pośrednią dyskryminację, która może wpływać na warunki ich zatrudnienia.

45. Należy zatem odpowiedzieć na pytanie pierwsze, że art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego – wywierający bezpośredni skutek – wyłącza stosowanie wobec polskich obywateli przepisów krajowych, zgodnie z którymi zatrudnienie na stanowisku obcojęzycznych asystentów może być regulowane za pomocą terminowych umów o pracę, podczas gdy w przypadku innych pracowników wykonujących szczególne obowiązki odwołanie się do takich umów musi być indywidualnie i obiektywnie uzasadnione.

46. Drugie pytanie dotyczy kwestii, czy art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego ma zastosowanie do terminowych umów o pracę zawartych przed wejściem w życie Układu, ale których data wygaśnięcia przewidziana jest na dzień już po jego wejściu w życie.

47. Układ Europejski, który zgodnie z jego art. 121 wszedł w życie 1 lutego 1994 r., nie zawiera żadnych postanowień przejściowych dotyczących stosowania części IV rozdziału 1 zatytułowanego „Swobodny przepływ pracowników".

48. Pytanie o skutki czasowe art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego musi zatem zostać rozpatrzone w świetle orzecznictwa Trybunału dotyczącego czasowego stosowania przepisów prawa wspólnotowego, co następnie może zostać zastosowane za pomocą analogii do przepisów Układu Europejskiego.

czasowy zasięg stosowania przepisów umowy międzynarodowej

49. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, w celu zapewnienia przestrzegania zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań, materialne normy prawa wspólnotowego powinny być interpretowane w taki sposób, że mają zastosowanie do sytuacji mających miejsce przed ich wejściem w życie tylko wówczas, kiedy z ich warunków, celów i ogólnego planu wyraźnie wynika, że powinny wywierać takie skutki.

51. Konieczne jest zatem ustalenie, czy sytuacja, w której terminowa umowa o pracę została zawarta przed datą wejścia w życie Układu Europejskiego na okres upływający już po tej dacie, stanowi sytuację, która powstała przed Układem Europejskim, wobec której Układ mógłby być stosowany z mocą wsteczną tylko jeśli wyraźnym zamiarem było wywoływanie przez niego takich skutków. Czy też dotyczy to sytuacji, która powstała przed wejściem w życie Układu, ale której przyszłe skutki regulowane są przez Układ od daty jego wejścia w życie, zgodnie z zasadą, że nowe normy mają natychmiastowe zastosowanie do bieżących sytuacji.

52. Zawarcie terminowej umowy o pracę nie wyczerpuje jej skutków prawnych z datą jej podpisania, ale – przeciwnie – systematycznie wywołuje skutki przez cały okres jej trwania.

53. Wynika z tego, że art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego tworzy nową regułę, która ma natychmiastowe zastosowanie do umów o pracę nadal trwających w dniu wejścia w życie Układu.

55. Jak wynika z ugruntowanego orzecznictwa, zakres zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie może być rozciągnięty do tego stopnia, że ogólnie uniemożliwia stosowanie nowych reguł w stosunku do przyszłych skutków sytuacji, które powstały według wcześniejszych reguł.

56. Takie podejście ma zastosowanie w szczególności do sytuacji takiej jak ta w głównym postępowaniu, w której nowa reguła wprowadzona mocą art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego dotyczy zasady równego traktowania odnośnie warunków zatrudnienia, która to zasada ze swej natury powinna być stosowana bez dyskryminacji wobec wszystkich pracowników polskiego obywatelstwa legalnie zatrudnionych na terytorium Państwa Członkowskiego, od momentu wejścia w życie Układu, bez potrzeby rozpatrywania, czy osoby te zatrudnione są na podstawie umowy o pracę zawartej przed lub po wejściu w życie Układu.

57. Należy zatem udzielić odpowiedzi na drugie pytanie, że art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego ma zastosowanie od daty wejścia w życie Układu do terminowej umowy o pracę, która została zawarta przed jego wejściem w życie, ale która wygasa już po tej dacie.

Sentencja

1. Art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z drugiej – wywierający bezpośredni skutek – wyłącza stosowanie wobec polskich obywateli przepisów krajowych, zgodnie z którymi zatrudnienie na stanowisku obcojęzycznych asystentów może być regulowane za pomocą terminowych umów o pracę, podczas gdy w przypadku innych pracowników wykonujących szczególne obowiązki odwołanie się do takich umów musi być indywidualnie i obiektywnie uzasadnione.

2. Art. 37 ust. 1 Układu Europejskiego ma zastosowanie od daty wejścia w życie Układu do terminowej umowy o pracę, która została zawarta przed jego wejściem w życie, ale która wygasa już po tej dacie.

Sprawa C–233/02[13] †
Republika Francuska v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

W 1998 r. Unia Europejska oraz Stany Zjednoczone Ameryki Północnej przyjęły wspólne oświadczenie w sprawie utworzenia Transatlantyckiego Partnerstwa Gospodarczego. Następnie obie strony przyjęły Plan Działań, w którym Rada UE upoważniła Komisję Europejską do podjęcia negocjacji w celu zawarcia dwustronnych umów międzynarodowych ze Stanami Zjednoczonymi, m.in. w sferze technicznych barier w handlu, co obejmowało *inter alia* przygotowanie wytycznych o współpracy w dziedzinie legislacji i jawności. Komisja rozpoczęła negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi w 1999 r. wielokrotnie podkreślając, iż Wytyczne nie powinny nadawać praw ani nakładać obowiązków na poziomie międzynarodowym między Wspólnotą Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki.

Wytyczne zostały sfinalizowane w lutym 2002 r. za pomocą umowy zawartej między negocjatorami Komisji i Stanów Zjednoczonych. Dokument nie został podpisany ani opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot

13 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 marca 2004 r., Zb. Orz. 2004, s. I–2759.

Europejskich. Służby Komisji poinformowały Radę o Wytycznych w Memorandum z 9 kwietnia 2002 r.

skarga o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego

Republika Francuska wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 230 TWE o stwierdzenie nieważności Decyzji, za pomocą której Komisja zawarła umowę z USA zatytułowaną „Wytyczne o współpracy w dziedzinie legislacji i jawności". Francja podnosiła m.in. brak kompetencji Komisji do przyjęcia kwestionowanego środka.

Ustalenia Trybunału

28. Rząd francuski utrzymuje, że Komisja nie jest właściwa do przyjęcia kwestionowanego środka w zakresie, w jakim Wytyczne stanowią wiążącą umowę międzynarodową, której zawarcie, zgodnie z podziałem kompetencji określonym w art. 300 TWE, należy do kompetencji Rady.

29. Zdaniem francuskiego rządu, Wytyczne mają charakter zupełny i gotowy do zastosowania, a ponadto szczegółowo określają cele, zakres zastosowania i środki, które mają zostać przyjęte dla osiągnięcia wyznaczonych celów. W rezultacie stanowią one instrument prawny, który jest wystarczająco szczegółowy, aby odzwierciedlać zobowiązanie przyjęte przez podmioty prawa międzynarodowego i który posiada wobec nich charakter wiążący. W tym względzie Trybunał stwierdził, że umowa, która zawiera normę postępowania obejmującą specyficzną i określoną za pomocą szczegółowych przepisów dziedzinę oraz która wiąże strony, posiada taki charakter (Opinia 1/75, Zb. Orz. 1975, s. 1355).

30. Spośród przesłanek decydujących o sklasyfikowaniu danego środka jako umowy międzynarodowej, zasadnicze znaczenie powinny mieć rozważania dotyczące treści umowy, tak aby fakt, że Komisja wielokrotnie informowała swoich partnerów o tym, iż instrukcje nie stanowią umowy międzynarodowej lub że partnerzy byli przekonani co do słuszności stanowiska Komisji, nie mógł mieć rozstrzygającego charakteru dla dokonania tej klasyfikacji.

32. Komisja utrzymuje z kolei, że Wytyczne nie stanowią prawnie wiążącej umowy, co jest potwierdzone przez analizę intencji stron, która stanowi jedyne decydujące kryterium w prawie międzynarodowym w celu ustalenia istnienia wiążących skutków.

33. W tym przypadku, brak zamiaru stron związania się Wytycznymi wyraźnie wynika z ich treści. Zawarte w paragrafie 7 Wytycznych wskazanie, że strony mają zamiar stosować je dobrowolnie, stanowi w tym względzie czynnik rozstrzygający.

34. Intencja ta potwierdzona jest również przez określone aspekty samej struktury Wytycznych, takie jak brak przepisów końcowych dotyczących

podpisania, wejścia w życie, możliwych zmian oraz wygaśnięcia Wytycznych lub rozwiązywania sporów.

37. Komisja konkluduje, że posiadała kompetencję do przyjęcia Wytycznych, ponieważ stanowią one jedynie umowę o praktycznej współpracy, pozbawioną wiążących skutków prawnych.

podział kompetencji między instytucjami WE

40. Nie można podtrzymać stanowiska Komisji, że fakt, iż Wytyczne nie mają charakteru wiążącego wystarcza, aby przekazać tej instytucji kompetencję do jego przyjęcia. Ustalenie warunków, zgodnie z którymi taki środek może zostać przyjęty, wymaga wzięcia pod uwagę zasad podziału kompetencji i równowagi instytucjonalnej ustanowionych w Traktacie w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, ponieważ w niniejszej sprawie środek ten zmierza do zmniejszenia ryzyka powstawania konfliktów związanych z istnieniem barier technicznych w handlu towarami.

41. Ponadto, Transatlantyckie Partnerstwo Gospodarcze oraz Plan Działania zostały zatwierdzone przez Radę, która też była systematycznie informowana o postępach w negocjacjach dotyczących przygotowania Wytycznych.

kryterium ustalania charakteru wiążącego umów międzynarodowych

42. W związku z powyższym intencja stron musi w zasadzie stanowić rozstrzygające kryterium w celu ustalenia, czy Wytyczne mają charakter wiążący.

43. W niniejszej sprawie intencja ta jest wyraźnie określona w treści samych Wytycznych, których paragraf 7 stanowi, że celem tego dokumentu jest ustanowienie wytycznych, które organy legislacyjne USA oraz służby Komisji będą stosować dobrowolnie. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że strony nie miały zamiaru przyjęcia prawnie wiążącego zobowiązania podczas przyjmowania Wytycznych.

44. Przebieg negocjacji potwierdza również, że intencją stron nie było przyjęcie wiążącego zobowiązania, co było wielokrotnie powtórzone w trakcie negocjacji.

45. Wynika z tego, że Wytyczne nie stanowią wiążącej umowy i tym samym nie są objęte regulacją art. 300 TWE.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę.

4. Rozporządzenia

Sprawy połączone 16/62 i 17/62[14]
Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni
v. Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego

Stowarzyszenie Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni wnieśli do Trybunału skargę z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) o stwierdzenie nieważności Rozporządzenia Rady nr 23, a w szczególności art. 9 tego Rozporządzenia. W celu uzasadnienia swojej legitymacji procesowej, skarżący podkreślali, że przedmiotowe Rozporządzenie jest w rzeczywistości decyzją i dotyczy ich bezpośrednio oraz indywidualnie.

Ustalenia Trybunału

legitymacja czynna w skardze o stwierdzenie nieważności – dopuszczalność skargi

1. Zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akt Komisji lub Rady tylko wówczas, kiedy akt ten stanowi albo decyzję skierowaną do tej osoby albo decyzję, która mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby, dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Wynika stąd, że taka osoba nie jest uprawniona do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia przyjętego przez Radę lub Komisję.

rozróżnienie między decyzją a rozporządzeniem

Trybunał nie może zaakceptować interpretacji zasugerowanej przez jednego ze skarżących, zgodnie z którą termin „decyzja", w znaczeniu art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), może również obejmować rozporządzenia. Tak szeroka interpretacja przeczy faktowi, że art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) dokonuje wyraźnego rozróżnienia między pojęciem „decyzji" i „rozporządzenia". Jest nie do pomyślenia, by termin „decyzja" był użyty w art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) w innym znaczeniu niż jego techniczne znaczenie określone w art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE). Z powyższych rozważań wynika, że przedmiotowa skarga powinna zostać oddalona jako niedopuszczalna, jeśli sporny środek jest rozporządzeniem.

Jednakże badając tę kwestię, Trybunał nie może ograniczyć się do rozważenia formalnego tytułu środka, ale musi w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę jego cel oraz treść.

---

14 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 grudnia 1962 r., Zb. Orz. angielskie wydanie specjalne, s. 471.

zakres stosowania rozporządzeń i decyzji

2. Zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE), rozporządzenie ma zasięg ogólny i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich, podczas gdy decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest kierowana. Kryterium tego rozróżnienia należy szukać w ogólnym lub każdym innym „zastosowaniu" danego środka.

Cechą charakterystyczną decyzji jest ograniczenie kręgu osób, do których jest kierowana, podczas gdy rozporządzenie, mając zasadniczo charakter legislacyjny, stosuje się nie do ograniczonej liczby osób określonych lub możliwych do zidentyfikowania, lecz wobec kategorii osób postrzeganych abstrakcyjnie i w całości. W konsekwencji, w celu określenia w problematycznych przypadkach, czy do danej osoby odnosi się decyzja czy rozporządzenie, należy ustalić, czy przedmiotowy środek dotyczy indywidualnie określonych jednostek.

rozporządzenie posiadające cechy decyzji

W tych okolicznościach, jeśli środek zatytułowany przez swego autora „rozporządzeniem" zawiera przepisy, które mogą dotyczyć nie tylko bezpośrednio, ale i indywidualnie określonych osób fizycznych lub prawnych, należy przyznać – bez szkody dla kwestii, czy środek ten jako całość może być prawidłowo nazywany rozporządzeniem – że w żadnym wypadku przepisy te nie mają charakteru rozporządzenia i w związku z tym mogą być kwestionowane przez te osoby zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE).

3. W niniejszej sprawie sporny środek zatytułowany był „rozporządzeniem".

Jednakże, zdaniem skarżących, sporne przepisy są w rzeczywistości „decyzją w formie rozporządzenia". Bez wątpienia możliwe jest, aby decyzja miała bardzo szerokie pole zastosowania. Jednak środek, który ma zastosowanie do obiektywnie zidentyfikowanych sytuacji i który wywiera natychmiastowe konsekwencje prawne we wszystkich Państwach Członkowskich wobec kategorii osób postrzeganych w sposób ogólny i abstrakcyjny, nie może być uznany za decyzję, chyba że udowodni się, że dotyczy on indywidualnie określonych osób zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE).

W tym konkretnym przypadku, sporne przepisy wywierają natychmiastowe konsekwencje prawne we wszystkich Państwach Członkowskich wobec kategorii osób postrzeganych w sposób ogólny i abstrakcyjny. W rzeczywistości, art. 9 spornego środka, mający szczególne znaczenie w przedmiotowej sprawie, znosi wobec określonych produktów w określonych terminach, ograniczenia ilościowe w imporcie oraz środki o skutku równoważnym. Zawiera ponadto wymóg, że Państwa Członkowskie nie będą uciekały się do art. 44 TEWG (obecnie uchylony), zwłaszcza w odniesieniu do tymczasowe-

go zawieszenia lub zmniejszenia importu. W konsekwencji wspomniany artykuł eliminuje ograniczenia przysugującej przedsiębiorcom wolności eksportu lub importu w ramach Wspólnoty.

Należy jeszcze rozpatrzyć, czy sporny przepis dotyczy skarżących indywidualnie.

indywidualne zainteresowanie

Mimo iż przepis ten, zobowiązując Państwa Członkowskie do obycia się bez różnych środków, które mogą faworyzować producentów rolnych, wpływa na ich interesy oraz na interesy członków stowarzyszeń składających skargę, to należy stwierdzić, że przepis ten dotyczy tych członków w taki sam sposób, jak wszystkich innych producentów rolnych Wspólnoty.

Ponadto, nie można zaakceptować zasady, że stowarzyszenie reprezentujące określoną kategorię przedsiębiorców mogłoby być indywidualnie dotknięte przez środek, który dotyczy ogólnych interesów tej kategorii przedsiębiorców.

Zasada taka skutkowałaby podporządkowaniu jednej osoby prawnej interesów właściwie przyznanych członkom danej kategorii, których pierwotne rozporządzenia dotyczą indywidualnie oraz umniejszeniem powagi Traktatu, który pozwala jednostkom prywatnym na wnoszenie skarg o stwierdzenie nieważności wyłącznie decyzji, których są adresatami lub aktów, które dotyczą ich w podobny sposób.

W tych okolicznościach nie można uznać, że sporny przepis dotyczy indywidualnie skarżących. Wynika z tego, że Rada miała rację tytułując sporne przepisy rozporządzeniem.

Wstępny zarzut niedopuszczalności jest zatem w pełni zasadny i skargi należy uznać za niedopuszczalne.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargi jako niedopuszczalne.

Sprawa 93/71[15]
Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e foreste

Stan faktyczny

Orsolina Leonesio wystąpiła z wnioskiem do Ministerstwa Rolnictwa i Leśnictwa Republiki Włoskiej (Ministero dell'agricoltura e foreste) o przy-

15 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 maja 1972 r., Zb. Orz. 1972, s. 287.

znanie premii z tytułu uboju krów mlecznych w oparciu o postanowienia Rozporządzenia nr 1975/69 z 6 października 1969 r. i Rozporządzenia nr 2195/69 z 4 listopada 1969 r. dotyczących w szczególności przyznawania rolnikom premii z tytułu uboju krów mlecznych. Władze krajowe, przyznając premię przez „upoważnienie tymczasowe", zawiesiły jej wypłatę na podstawie tego, że była ona uzależniona od wcześniejszego przyjęcia przez parlament włoski przepisów prawnych przydzielających na ten cel niezbędne fundusze. Leonesio wystąpiła do Pretore di Lonato o wydanie nakazu sądowego polecającego Ministerstwu Rolnictwa i Leśnictwa wypłatę premii. Skarżąca twierdziła, że spełniła wszystkie warunki, od których powyższe Rozporządzenia uzależniały przyznanie premii z tytułu uboju krów mlecznych.

zapytanie prejudycjalne

Pretore di Lonato zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rząd włoski przedstawił swoje stanowisko.

Pytanie pierwsze: Czy przepisy Rozporządzenia nr 1975/69 i Rozporządzenia nr 2195/69 są bezpośrednio stosowane we włoskim systemie prawnym i, jeśli odpowiedź jest twierdząca, czy przyznają jednostkom indywidualne prawa, które sądy krajowe zobowiązane są chronić?

Pytanie drugie: Czy w przypadku spełnienia warunków określonych w art. 5 ust. 1 i 2 oraz w art. 6 i 9 Rozporządzenia nr 2195/69, przedmiotowe Rozporządzenia, w zakresie w jakim dotyczą premii za ubój krów mlecznych, nadają rolnikowi w stosunku do Państwa Członkowskiego, którego jest obywatelem, prawo do otrzymania premii, które sąd krajowy zobowiązany jest bezpośrednio chronić i którego państwo nie może poddać dodatkowym warunkom, w szczególności w odniesieniu do terminu płatności określonego w art. 10 Rozporządzenia nr 2195/69?

Ustalenia Trybunału

4. Ponieważ oba pytania są ściśle ze sobą powiązane, należy udzielić na nie łącznej odpowiedzi.

bezpośredni skutek rozporządzeń

5. Zgodnie z art. 189 ust. 2 TEWG (obecny art. 249 ust. 2 TWE) rozporządzenie ma „zasięg ogólny" oraz jest „bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich". Dlatego ze względu na jego charakter oraz cel w systemie źródeł prawa wspólnotowego rozporządzenie wywiera bezpośredni skutek oraz, jako takie, może nadawać jednostkom indywidualne prawa, które sądy krajowe zobowiązane są chronić.

zakaz uzależnienia wykonania rozporządzeń od przepisów krajowych

6. Ponieważ przedmiotem sporu są roszczenia pieniężne przeciwko Państwu, prawa te powstają wówczas, kiedy spełnione są warunki określone w Rozporządzeniu i niemożliwe jest na poziomie krajowym uzależnienie ich

wykonania od innych przepisów wykonawczych niż te, które mogą być wymagane przez samo Rozporządzenie.

18. Z momentem spełnienia wszystkich określonych w Rozporządzeniach nr 1975/69 i nr 2195/69 warunków, Rozporządzenia te nadały rolnikom prawo – które sądy krajowe zobowiązane są chronić – do otrzymania premii za ubój krów wypłaconych przez Państwo Członkowskie, którego są obywatelami. Prawo to mogło być wykonywane w każdym przypadku z końcem 2-miesięcznego okresu następującego po przedstawieniu dowodu uboju zgodnie z art. 10 Rozporządzenia nr 2195/69.

19. Od tego momentu, powyższe Rozporządzenia nadały rolnikowi prawo domagania się wypłaty premii bez możliwości powołania się przez Państwo Członkowskie na argumenty oparte na krajowych przepisach prawnych lub praktyce administracyjnej, które uniemożliwiają dokonanie takiej zapłaty. Stwierdzenie to jest wzmocnione przez siódmy motyw Preambuły Rozporządzenia nr 2195/69, zgodnie z którym „należy zapewnić, że premie są wypłacane we wszystkich Państwach Członkowskich w tym samym terminie".

20. Jednakże zdaniem rządu włoskiego przedmiotowe Rozporządzenia nie nadają prawa do wypłaty premii, jeśli ustawodawca krajowy nie przydzielił na ten cel niezbędnych funduszy.

zasada solidarności

21. Zgodnie z art. 5 ust. 1 TEWG (obecny art. 10 TWE) „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty". Podtrzymanie sprzeciwu rządu włoskiego skutkowałoby postawieniem rolników tego państwa w pozycji mniej korzystnej niż ich odpowiedników w innych Państwach Członkowskich, co stanowiłoby pogwałcenie podstawowej zasady wymagającej zapewnienia jednolitego stosowania rozporządzeń w całej Wspólnocie. Ponadto, Rozporządzenia nr 1975/69 i nr 2195/69 w sposób wyczerpujący określają warunki, od których zależy powstanie praw indywidualnych, nie wymieniając wśród nich kwestii systemu budżetowego.

bezpośrednie stosowanie rozporządzeń

22. Rozporządzenia wspólnotowe stosowane z jednakową mocą w stosunku do obywateli wszystkich Państw Członkowskich stają się częścią systemu prawnego obowiązującego na całym terytorium krajowym, który musi dopuszczać bezpośredni skutek określony w art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) w taki sposób, że powoływanie się na rozporządzenia przez jednostki nie może być ograniczone przez krajowe ustawodawstwo lub praktykę.

23. Przepisy budżetowe Państwa Członkowskiego nie mogą zatem naruszać bezpośredniego stosowania przepisu wspólnotowego oraz w konse-

kwencji wykonywania praw indywidualnych nadanych jednostkom mocą takiego przepisu.

Sentencja

1. Rozporządzenie wspólnotowe wywiera bezpośredni skutek oraz może nadawać jednostkom indywidualne prawa, które sądy krajowe zobowiązane są chronić. Roszczenia pieniężne przeciwko państwu, nadane mocą takiego rozporządzenia, powstają wówczas, kiedy spełnione są określone w rozporządzeniu warunki i niemożliwe jest na poziomie krajowym uzależnienie ich wykonania od innych przepisów wykonawczych niż te, które mogą być wymagane przez samo rozporządzenie.

2. Z momentem spełnienia wszystkich określonych w Rozporządzeniach nr 1975/69 i nr 2195/69 warunków, Rozporządzenia te nadały rolnikom prawo – które sądy krajowe zobowiązane są chronić – do otrzymania premii za ubój krów wypłaconej przez Państwo Członkowskie, którego są obywatelami. Prawo to mogło być wykonywane w każdym przypadku z końcem 2–miesięcznego okresu następującego po przedstawieniu dowodu uboju zgodnie z art. 10 Rozporządzenia nr 2195/69.

3. Od tego momentu, powyższe Rozporządzenia nadały rolnikowi prawo domagania się wypłaty premii bez możliwości powołania się przez Państwo Członkowskie na argumenty oparte na krajowych przepisach prawnych lub praktyce administracyjnej, które uniemożliwiają dokonanie takiej zapłaty.

Sprawa 34/73[16]
Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze

Stan faktyczny

Przed sądem włoskim zawisła sprawa między przedsiębiorstwem Fratelli Variola a Amministrazione italiana delle Finanze, dotycząca nakładania opłat na zboże pochodzące z importu. Chodziło o opłatę, która została określona jako „opłata rozładunkowa" w art. 27 włoskiej ustawy dotyczącej opłat i ceł morskich nakładanych na towary przychodzące z zagranicy i rozładowywane w portach, redach i nabrzeżach podczas importu. Opłata rozładunkowa dla zboża wynosiła 30 ITL za tonę metryczną. Wpływy z tej opłaty przeznaczone były na cele utrzymania i konserwacji urządzeń portowych.

16 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 października 1973 r., Zb. Orz. 1973, s. 981.

zapytanie prejudycjalne

Sąd włoski zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie drugie: Czy opłata nakładana jedynie na importowane towary – niezależnie od tego, czy pochodzą z Państw Członkowskich, czy państw trzecich – wyłącznie dlatego, że zostały rozładowane w portach krajowych, stanowi „opłatę o skutku równoważnym do ceł", która jest zakazana przepisami Rozporządzenia Rady nr 19/62 z 4 kwietnia 1962 r. w sprawie stopniowego ustanowienia wspólnej organizacji rynku zboża oraz Rozporządzenia Rady nr 120/67 z 13 czerwca 1967 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku zboża?

Pytania trzecie i szóste: Czy postanowienia art. 18 i 20 Rozporządzenia nr 19/62 oraz art. 18 i 21 Rozporządzenia nr 120/67 wywierają bezpośredni skutek w Państwach Członkowskich, przyznając tym samym prawa jednostkom, które sąd krajowy zobowiązany jest chronić?

Pytania czwarte i piąte: Czy sporne przepisy ww. Rozporządzeń mogą zostać wprowadzone do porządku prawnego Państw Członkowskich za pomocą środków krajowych inkorporujących treść tych przepisów w taki sposób, że problematyka regulowana będzie przez prawo krajowe i tym samym ograniczy jurysdykcję Trybunału?

Pytanie ósme: Czy za pomocą aktu krajowego uchwalonego po wejściu w życie spornego Rozporządzenia, Państwo Członkowskie może zmienić datę, od której zakaz nakładania opłat o skutku równoważnym do ceł staje się skuteczny?

Ustalenia Trybunału

opłaty o skutku równoważnym do ceł

6. Zakaz wszelkich ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym obejmuje wszystkie opłaty nakładane w trakcie lub z powodu importu i które, dotycząc produktów importowanych, nie zaś produktów krajowych, mają ten sam co cła ograniczający wpływ na swobodę przepływu towarów.

Nakładanie takich, choćby niewielkich opłat razem z administracyjnymi formalnościami, które opłaty te pociągają za sobą, stanowi barierę w swobodnym przepływie towarów.

bezpośredni skutek rozporządzeń

8. Zgodnie z art. 189 ust. 2 TEWG (obecny art. 249 ust. 2 TWE) rozporządzenie „ma zasięg ogólny" i „jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich".

Zatem ze względu na jego charakter oraz miejsce w systemie źródeł prawa wspólnotowego, rozporządzenie wywiera natychmiastowy skutek oraz w konsekwencji nadaje uprawnienia jednostkom, które sądy krajowe zobowiązane są chronić.

zakaz transpozycji rozporządzeń do krajowego porządku prawnego

10. Bezpośrednie stosowanie rozporządzeń oznacza, że ich wejście w życie oraz stosowanie na korzyść lub przeciwko podmiotom podlegającym ich przepisom są niezależne od jakichkolwiek środków inkorporujących je do prawa krajowego.

Na mocy zobowiązań wynikających z Traktatu i przyjętych w drodze ratyfikacji, Państwa Członkowskie zobowiązane są nie stwarzać barier w bezpośrednim stosowaniu rozporządzeń i innych norm prawa wspólnotowego.

Ścisłe stosowanie się do tych zobowiązań stanowi niezbędny warunek równoczesnego i jednolitego stosowania rozporządzeń wspólnotowych na całym terytorium Wspólnoty.

11. W szczególności, Państwa Członkowskie zobowiązane są do niewprowadzania żadnych środków, które mogą ograniczyć jurysdykcję Trybunału do wypowiadania się w sprawie pytań prejudycjalnych dotyczących interpretacji prawa wspólnotowego lub ważności aktów instytucji Wspólnoty, co oznacza, że zakazana jest każda procedura, w której wspólnotowy charakter norm prawnych jest ukryty przed tymi, którzy im podlegają.

Zgodnie z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) żadne przepisy prawa krajowego, które rzekomo przekształcają normy prawa wspólnotowego w prawo krajowe, nie naruszają jurysdykcji Trybunału.

zakaz zmiany terminu obowiązywania rozporządzeń

15. Przepis prawa krajowego nie może być ustanowiony przeciwko bezpośredniej skuteczności rozporządzeń wspólnotowych oraz innych przepisów prawa wspólnotowego w porządku prawnym Państw Członkowskich – włącznie z zakazem z art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) dotyczącym opłat o skutku równoważnym do ceł – bez podważania zasadniczego charakteru norm wspólnotowych jako takich oraz fundamentalnej zasady, że system prawny Wspólnoty ma charakter nadrzędny.

Ma to zastosowanie szczególnie do terminu, od którego norma wspólnotowa uzyskuje skuteczność i nadaje prawa na rzecz osób prywatnych.

Swoboda każdego Państwa Członkowskiego w zakresie zmiany terminu, w którym normy wspólnotowe wchodzą w życie na jego terytorium i bez wyraźnego upoważnienia, jest wykluczona ze względu na potrzebę zapewnienia jednolitego i równoczesnego stosowania prawa wspólnotowego w całej Wspólnocie.

Sentencja

2. Opłata nakładana jedynie na importowane towary wyłącznie dlatego, że zostały rozładowane w portach krajowych stanowi „opłatę o skutku równoważnym do ceł". Wobec tego, nakładanie takiej opłaty na importowa-

ne zboże, niezależnie od tego czy pochodzi ono z innych Państw Członkowskich czy też z państw trzecich, jest zakazane mocą art. 18 i 20 Rozporządzenia nr 19/62 oraz art. 18 i 21 Rozporządzenia nr 120/67.

3. Postanowienia art. 18 i 20 Rozporządzenia nr 19/62 oraz art. 18 i 21 Rozporządzenia nr 120/67 zakazujące Państwom Członkowskim nakładania wszelkich opłat o skutku równoważnym do ceł są bezpośrednio stosowane w porządku prawnym Państw Członkowskich i tym samym przyznają prawa osobom prywatnym, które sądy krajowe zobowiązane są chronić.

4. Przepisy prawa krajowego, które powtarzają treść bezpośrednio skutecznych norm prawa wspólnotowego, nie mogą w żaden sposób naruszać ich bezpośredniego skutku ani jurysdykcji Trybunału wynikającej z Traktatu.

6. Bezpośredni skutek art. 18 i 20 Rozporządzenia nr 19/62 oraz art. 18 i 21 Rozporządzenia nr 120/67 ma charakter nadrzędny w stosunku do wszelkich środków prawa krajowego zmierzających do zmiany terminu, od którego te postanowienia stają się skuteczne.

Sprawa C–253/00[17]
Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruiticola SA
v. Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd

Stan faktyczny

Spółka Munoz hodowała w Hiszpanii winogrona deserowe, a w szczególności odmianę bezpestkową oznaczoną jako „Superior Seedless", którą sprzedawała na rynku brytyjskim. Z kolei spółka Frumar zajmowała się importem owoców i warzyw do Wielkiej Brytanii i od 1987 r. sprzedawała tam winogrona deserowe oznaczone jako „White Seedless", „Sult" i „Coryn". Spółka Munoz kilkakrotnie składała skargi do właściwego organu administracyjnego odpowiedzialnego za zapewnienie przestrzegania norm jakości w Wielkiej Brytanii – Horticultural Marketing Inspectorate (HMI) wskazując, że sprzedawane przez spółkę Frumar winogrona stanowiły odmianę „Superior Seedless" i oznaczenie ich „White Seedless", „Sult" i „Coryn" było niezgodne z Rozporządzeniem Rady nr 1035/72 z 18 maja 1972 r. oraz Rozporządzeniem Rady nr 2200/96 z 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw. HMI nie podjął żadnych działań w związku z wniesionymi skargami.

zapytanie prejudycjalne

W 1998 r. spółka Munoz wniosła skargę do brytyjskiego sądu (High Court of Justice), który stwierdził, że spółka Frumar faktycznie naruszyła wspól-

17 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 września 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I–7289.

notowe przepisy dotyczące norm jakości poprzez niezgodne z Rozporządzeniami oznaczenie sprzedawanych towarów, jednakże przepisy te nie zawierały upoważnienia dla producentów – takich jak Munoz – do wniesienia powództwa cywilnego przeciwko spółce Frumar w oparciu o brak przestrzegania postanowień Rozporządzeń nr 1035/72 i nr 2200/96. Uznając, że sąd brytyjski był w błędzie w odniesieniu do drugiego stwierdzenia, spółka Munoz wniosła odwołanie do sądu apelacyjnego (Court of Appeal), który wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 234 TWE.

Pytanie: Czy Rozporządzenie nr 2200/96 oraz Rozporządzenie nr 1035/72 z okresu, kiedy pozostawało w mocy, nakładają obowiązek prawny na osoby, które zajmują się handlem danymi owocami lub warzywami we Wspólnocie, stosowania się do wymagań dotyczących oznaczania towarów według norm jakości mających zastosowanie do tych owoców lub warzyw, który sąd krajowy zobowiązany jest egzekwować w procesie cywilnym wszczętym wskutek powództwa osoby, która jest hodowcą tych owoców lub warzyw we Wspólnocie?

Ustalenia Trybunału

24. Pytanie sądu krajowego zasadniczo dotyczy kwestii, czy realizacja postanowień Rozporządzeń nr 1035/72 i nr 2200/96 dotyczących norm jakości stosowanych wobec owoców i warzyw może być egzekwowana w drodze procesu cywilnego wszczętego przez przedsiębiorcę przeciwko jego konkurentowi.

25. Spółka Munoz podkreślała, że jest to zarówno konieczne jak i wystarczające dla przepisu wspólnotowego, aby mógł być powoływany w stosunkach między jednostkami, że wynikające z tego przepisu zobowiązanie jest jasne i bezwarunkowe. Zobowiązanie to może być nakładane z korzyścią dla jednostek, bez konieczności udowadniania, że celem ustawodawstwa wspólnotowego było przyniesienie korzyści określonej grupie społecznej lub nadanie praw podmiotowych.

bezpośredni skutek rozporządzeń

27. Zgodnie z art. 189 ust. 2 TWE (obecny art. 249 ust. 2 TWE) rozporządzenia mają zasięg ogólny i są bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. W związku z powyższym, ze względu na ich charakter oraz miejsce w systemie źródeł prawa wspólnotowego, rozporządzenia nadają jednostkom prawa, które sądy krajowe zobowiązane są chronić.

obowiązki sądów krajowych

28. Sądy krajowe, których zadaniem jest stosowanie przepisów prawa wspólnotowego w dziedzinach podlegających ich jurysdykcji, powinny zapewnić pełną skuteczność tych przepisów.

cele wspólnych norm jakości

29. Jak wynika z czwartego motywu Preambuły Rozporządzenia nr 1035/72, celem stosowania wspólnych norm jakości jest niedopuszczenie do obrotu produktów o niezadowalającej jakości, kierowanie produkcją w celu spełnienia wymagań konsumentów oraz ułatwianie stosunków handlowych opartych na uczciwej konkurencji. Cel ten potwierdzony jest przez trzeci motyw Preambuły Rozporządzenia nr 2200/96, według którego klasyfikacja dokonywana w oparciu o wspólne normy zmierza, po pierwsze, w kierunku utworzenia wzorcowych ram stanowiących zachętę do uczciwego handlu i przejrzystości rynku oraz, po drugie, w kierunku eliminowania z rynku produktów, których jakość nie jest zadowalająca. Dwudziesty motyw Preambuły tego Rozporządzenia stanowi, że zasady organizacji wspólnego rynku powinny być realizowane przez wszystkie podmioty, do których mają zastosowanie, w przeciwnym razie ich skutki ulegną zniekształceniu.

prawa jednostek wynikające z rozporządzeń

30. W związku z powyższym, pełna efektywność zasad dotyczących norm jakości, a w szczególności praktyczny skutek zobowiązania wynikającego z art. 3 ust. 1 Rozporządzeń nr 1035/72 i nr 2200/96 wskazują, że należy dopuścić możliwość egzekwowania tego zobowiązania w drodze procesu cywilnego wszczętego przez przedsiębiorcę przeciwko konkurentowi.

31. Możliwość wszczęcia takiego procesu umacnia praktyczne funkcjonowanie wspólnotowych zasad dotyczących norm jakości. Stanowiąc uzupełnienie działań organów wyznaczonych przez Państwa Członkowskie do kontroli stosowania powyższych zasad, pomaga to eliminować często trudne do wykrycia praktyki, które zniekształcają konkurencję. W tym kontekście skargi wniesione przez konkurentów przed sądy krajowe zasadniczo przyczyniają się do zapewnienia uczciwego handlu oraz przejrzystości rynków we Wspólnocie.

32. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że Rozporządzenia nr 1035/72 i nr 2200/96 powinny być interpretowane w taki sposób, że realizacja przepisów dotyczących norm jakości w stosunku do owoców i warzyw może być egzekwowana w drodze procesu cywilnego wszczętego przez przedsiębiorcę przeciwko jego konkurentowi.

Sentencja

Rozporządzenie Rady nr 1035/72 z 18 maja 1972 r. oraz Rozporządzenie Rady nr 2200/96 z 28 października 1996 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku owoców i warzyw powinny być interpretowane w taki sposób, że realizacja przepisów dotyczących norm jakości w stosunku do owoców i warzyw może być egzekwowana w drodze procesu cywilnego wszczętego przez przedsiębiorcę przeciwko jego konkurentowi.

Sprawa C–161/06[18]
Skoma–Lux sro v. Celní reditelství Olomouc

zapytanie prejudycjalne

Krajský soud d'Ostrava w Czechach wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 234 TWE.

Pytanie pierwsze: Czy art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, na podstawie którego Republika Czeska stała się Państwem Członkowskim Unii Europejskiej od dnia 1 maja 2004 r., należy interpretować w ten sposób, że Państwo Członkowskie może stosować wobec jednostki rozporządzenie, które w chwili stosowania nie było prawidłowo opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku tego Państwa Członkowskiego?

Pytanie drugie: W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy brak możliwości stosowania danego rozporządzenia wobec jednostki jest kwestią wykładni czy też kwestią ważności prawa wspólnotowego w rozumieniu art. 234 TWE?

Pytanie trzecie: Gdyby Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich miał stwierdzić, że pytanie prejudycjalne dotyczy ważności aktu prawa wspólnotowego w rozumieniu wyroku z dnia 22 października 1989 r. w sprawie 314/85 Foto–Frost (Zb. Orz. 1987, s.4199), to czy Rozporządzenie nr 2454/93 jest nieważne względem skarżącej i w zakresie jej sporu z organami celnymi Republiki Czeskiej ze względu na brak prawidłowej publikacji w Dzienniku Urzędowym UE zgodnie z art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia?[19]

---

18 Zob. wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Krajský soud d'Ostrava w dniu 24 marca 2006 r., Dz. U. UE 2006/C 121/15. Do czasu oddania niniejszego opracowania do publikacji sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Trybunał w trybie orzeczenia prejudycjalnego.

19 W podobnej sprawie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w wyroku z 20 lipca 2005 r. (I SA/Bd 275/05) orzekł, że zgodnie z zasadą pewności prawa stanowiącą jedną z ogólnych zasad prawa wspólnotowego, akt wspólnotowy, który nie został oficjalnie opublikowany w języku polskim, nie może być źródłem obowiązków jednostek, nawet jeśli nieoficjalna wersja tekstu tego aktu została opublikowana na stronach internetowych. Tym samym bydgoski WSA, zamiast wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w trybie odesłania prejudycjalnego, orzekł w kwestii stosowania rozporządzenia wspólnotowego w polskim porządku prawnym. Wyrok ten nie został pozytywnie odebrany przez środowisko naukowe. Jak zauważył prof. A. Wróbel „przyjęcie, że prawo wspólnotowe obowiązujące na terytorium RP od 1.05.2004 r. w pewnych warunkach i ze względu na pewne zasady wspólnotowe (zasada pewności prawa) nie będzie mogło być stosowane przez organy administracji publicznej i sądy (...) budzi zastrzeżenia, ponieważ godzi w istotę rozporządzenia i zasady związane ze stosowaniem i obowiązywaniem rozporządzeń w krajowym porządku prawnym, a ponadto bezwarunkowa, jak w niniejszej sprawie, odmowa zastosowania rozporządzenia wspólnotowego wydaje się wykraczać poza kompetencje sądów państw członkowskich i organów administracji celnej". Zob. A. Wróbel, *Dopuszczalność odmowy zastosowania rozporządzenia Komisji Europejskiej przez krajowe organy ad-*

5. Dyrektywy

Sprawa 148/78[20]
Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti

Stan faktyczny

W dniu 8 maja 1978 r. wszczęto postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti, kierownikowi przedsiębiorstwa produkującego rozpuszczalniki i lakiery, w którym zarzucono mu naruszenie niektórych przepisów włoskiej ustawy z 5 marca 1963 r. Przepisy te nakładały na producentów wyrobów zawierających benzen, toluen i ksylen obowiązek umieszczania na pojemnikach etykiet wskazujących na obecność tych substancji, ich zawartość procentową ogółem oraz zawartość procentową samego benzenu. Ustawa ta, w zakresie w jakim dotyczyła rozpuszczalników, powinna była zostać znowelizowana w celu wykonania Dyrektywy Rady nr 73/173/EWG z 4 czerwca 1973 r. w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania preparatów niebezpiecznych (rozpuszczalników). Wprowadzenie przepisów tej Dyrektywy do włoskiego porządku prawnego skutkowałoby zmianą warunków stosowania sankcji karnych przewidzianych we włoskiej ustawie, której naruszenie zarzucano oskarżonemu.

Z kolei realizacja postanowień Dyrektywy Rady nr 77/728/EWG z 7 listopada 1977 r. w sprawie zbliżania przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich odnoszących się do klasyfikacji, pakowania i etykietowania farb, lakierów, farb drukarskich, klejów i produktów podobnych (lakiery) skutkowałaby uchyleniem przepisów ustawy włoskiej, których naruszenie leżało u podstaw postępowania karnego przeciwko Ratti. Termin na wykonanie tej Dyrektywy upływał z dniem 9 listopada 1979 r.

Przedsiębiorstwo oskarżonego pakowało i etykietowało produkowane przez nie rozpuszczalniki i lakiery w sposób dostosowany do przepisów Dyrektywy nr 73/173/EWG (rozpuszczalniki), której rząd włoski nie implementował w przewidzianym terminie oraz zgodnie z przepisami Dyrektywy nr 77/728/EWG (lakiery), na której realizację Państwa Członkowskie miały czas do 9 listopada 1979 r.

---

ministracji publicznej i sądy. Glosa do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z 20.07.2005 r., Europejski Przegląd Sądowy nr 1 2006, s. 48.

20 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 kwietnia 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 1629.

zapytanie prejudycjalne

Pretura Penale, przed którym toczyło się postępowanie karne, stwierdził, iż występuje oczywista sprzeczność między przepisami wspólnotowymi a włoskim prawem wewnętrznym, która rodzi pytanie, czy może on zastosować w postępowaniu karnym przeciwko Ratti kary przewidziane we włoskiej ustawie. Pretura Penale wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy Dyrektywa Rady nr 73/173/EWG, a w szczególności jej art. 8, ma „bezpośrednie zastosowanie" i nadaje jednostkom prawa podmiotowe, które sąd krajowy zobowiązany jest chronić?

Pytanie drugie: Czy wprowadzając przepisy Dyrektywy dotyczące rozpuszczalników do wewnętrznego porządku prawnego, państwo do którego jest ona adresowana, może nałożyć obowiązki i ograniczenia, które są bardziej precyzyjne i szczegółowe lub w każdym razie inne niż określone w Dyrektywie, wprowadzając w szczególności obowiązek umieszczania na pojemnikach informacji, które nie są wymagane przez Dyrektywę?

Pytanie piąte: Czy Dyrektywa Rady nr 77/728, a w szczególności jej art. 9, jest natychmiastowo i bezpośrednio stosowana, mając na względzie negatywne obowiązki nałożone na Państwo Członkowskie od daty notyfikacji Dyrektywy w przypadku, kiedy jednostka działając na podstawie uprawnionego oczekiwania dostosowała się do przepisów tej Dyrektywy przed upływem terminu, w którym Państwa Członkowskie miały zrealizować jej postanowienia?

Ustalenia Trybunału

18. Pytanie pierwsze podnosi ogólny problem charakteru prawnego przepisów Dyrektywy przyjętej na mocy art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE).

bezpośredni skutek dyrektyw

19. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, fakt, iż zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) rozporządzenia są bezpośrednio stosowane oraz w konsekwencji wywierają ze swej natury bezpośrednie skutki nie oznacza, że inne kategorie aktów wskazanych w tym artykułem nie mogą nigdy wywoływać podobnych skutków.

20. Wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez zainteresowane osoby na obowiązki nałożone przez dyrektywę, byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem, który przyznany jest jej na mocy art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE).

21. Szczególnie w przypadkach, kiedy instytucje Wspólnoty nałożyły na Państwa Członkowskie – w drodze dyrektywy – obowiązek przyjęcia określonego działania, skuteczność takiego aktu byłaby osłabiona, gdyby uniemożliwiono jednostkom powoływanie się na niego w postępowaniach prawnych,

zaś sądy krajowe nie mogły uwzględnić go jako elementu prawa wspólnotowego.

22. W konsekwencji Państwo Członkowskie, które nie przyjęło w przewidzianym terminie środków wykonawczych wymaganych przez dyrektywę, nie może powoływać się przeciwko jednostkom na własne uchybienie wykonania zobowiązań wynikających z dyrektywy.

warunki bezpośredniego skutku dyrektyw

23. Wynika z tego, że sąd krajowy, do którego zwróciła się jednostka, która zastosowała się do postanowień dyrektywy, z wnioskiem o niestosowanie przepisów krajowych sprzecznych z dyrektywą niewprowadzoną do wewnętrznego porządku prawnego przez dane Państwo Członkowskie, musi przychylić się do wniosku, jeśli przedmiotowe zobowiązanie jest bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne.

24. Należy zatem udzielić odpowiedzi na pierwsze pytanie, że po upływie terminu przewidzianego na implementację dyrektywy, Państwo Członkowskie nie może stosować prawa wewnętrznego – nawet jeśli przewiduje sankcje karne – które nie zostało jeszcze dostosowane do dyrektywy, wobec jednostki, która zastosowała się do wymagań tej dyrektywy.

26. Z treści art. 3 i 8 Dyrektywy nr 73/173 wynika, że tylko takie rozpuszczalniki, które są „zgodne z przepisami tej Dyrektywy i jej załącznika" mogą być wprowadzane na rynek, zaś Państwa Członkowskie nie są uprawnione do utrzymania innych zasad w odniesieniu do rynku wewnętrznego.

27. Zatem z Dyrektywy nr 73/173 wynika, że Państwo Członkowskie nie może wprowadzać do krajowego ustawodawstwa warunków, które są bardziej restrykcyjne niż określone w przedmiotowej Dyrektywie lub które są bardziej szczegółowe lub w każdym razie inne, jeśli chodzi o klasyfikację, pakowanie i etykietowanie rozpuszczalników oraz że ten zakaz nakładania nieprzewidzianych w Dyrektywie ograniczeń ma zastosowanie zarówno do bezpośredniego wprowadzania produktów na rynek krajowy, jak i do produktów importowanych.

28. W taki też sposób należy odpowiedzieć na skierowane przez sąd krajowy drugie pytanie.

40. Cel Dyrektywy nr 77/728 jest analogiczny do celu Dyrektywy nr 73/173 w zakresie zasad dotyczących preparatów przeznaczonych do użytku w farbach, lakierach, farbach drukarskich, klejach oraz produktach podobnych zawierających niebezpieczne substancje.

41. Zgodnie z art. 12 Dyrektywy nr 77/728, Państwa Członkowskie zobowiązane są do realizacji jej postanowień w ciągu 24 miesięcy od notyfikacji, która miała miejsce dnia 9 listopada 1977 r.

42. Termin ten jeszcze nie upłynął i państwa, do których skierowana jest Dyrektywa, mają czas do 9 listopada 1979 r. na wprowadzenie przepisów Dyrektywy nr 77/728 do ich wewnętrznych porządków prawnych.

brak bezpośredniego skutku dyrektywy, której termin implementacji jeszcze nie upłynął

43. Wynika z tego, że z powodów przedstawionych w uzasadnieniu do odpowiedzi na pytanie pierwsze, dopiero z upływem wyznaczonego okresu oraz w przypadku uchybienia przez Państwo Członkowskie swoim zobowiązaniom, Dyrektywa – a w szczególności jej art. 9 – będzie mogła wywierać bezpośredni skutek.

44. Do momentu upływu tego terminu Państwa Członkowskie mają swobodę w tym przedmiocie.

45. Jeśli jedno Państwo Członkowskie wprowadziło przepisy dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego przed upływem wyznaczonego w niej terminu, okoliczność ta nie wywołuje żadnych skutków wobec innych Państw Członkowskich.

46. Podsumowując, ponieważ dyrektywa ze swej natury nakłada obowiązki tylko na Państwa Członkowskie, nie jest możliwe powoływanie się przez jednostkę na zasadę „uprawnionych oczekiwań" przed upływem terminu przewidzianego na jej wykonanie.

47. Wobec powyższego odpowiedź na pytanie piąte musi brzmieć, że Dyrektywa Rady nr 77/728, w szczególności jej art. 9, nie może rodzić dla jednostki, która zastosowała się do przepisów wspomnianej Dyrektywy przed upływem terminu przewidzianego na jej wykonanie przez Państwa Członkowskie, żadnego skutku, który sądy krajowe mogłyby uwzględnić.

Sentencja

1. Po upływie terminu przewidzianego na implementację dyrektywy, Państwo Członkowskie nie może stosować prawa wewnętrznego – nawet jeśli przewiduje ono sankcje karne – które nie zostało jeszcze dostosowane do dyrektywy wobec osoby, która zastosowała się do wymagań tej dyrektywy.

2. Z Dyrektywy nr 73/173 wynika, że Państwo Członkowskie nie może wprowadzać do krajowego ustawodawstwa warunków, które są bardziej restrykcyjne niż określone w przedmiotowej Dyrektywie lub które są bardziej szczegółowe lub w każdym razie inne, jeśli chodzi o klasyfikację, pakowanie i etykietowanie rozpuszczalników oraz że zakaz nakładania nieprzewidzianych w Dyrektywie ograniczeń ma zastosowanie zarówno do bezpośredniego wprowadzania produktów na rynek krajowy, jak i do produktów importowanych.

5. Dyrektywa Rady nr 77/728 z 27 listopada 1977 r., w szczególności jej art. 9, nie może rodzić dla jednostki, która dostosowała się do przepisów

wspomnianej Dyrektywy przed upływem terminu przewidzianego na jej wykonanie przez Państwa Członkowskie, żadnego skutku, który sądy krajowe mogłyby uwzględnić.

Sprawa 14/83[21]
Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein–Westfalen

Stan faktyczny

Sabine von Colson oraz Elisabeth Kamann, wykwalifikowane pracownice socjalne, starały się o zatrudnienie w męskim więzieniu zarządzanym przez kraj związkowy Północna Nadrenia–Westfalia. Urzędnicy odpowiedzialni za nabór odmówili ich zatrudnienia, uzasadniając swoją decyzję płcią kandydatek oraz problemami i ryzykiem związanym z zatrudnieniem kobiet w męskim więzieniu. Z tych też powodów zatrudniono dwóch gorzej wykwalifikowanych kandydatów płci męskiej.

Kandydatki wystąpiły ze skargą do niemieckiego sądu pracy (Arbeitsgericht), który uznał, iż faktycznie miała miejsce dyskryminacja. Opierając się na ustawie niemieckiej przyjętej w celu wykonania Dyrektywy Rady nr 76/207 z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, sąd niemiecki stwierdził, że powódkom przysługuje odszkodowanie rekompensujące poniesione przez nie szkody, które są rezultatem ich oczekiwań, iż nie będzie miała miejsca dyskryminacja przy nawiązywaniu stosunku pracy. Sąd niemiecki stwierdził jednak, że zgodnie ze wspomnianym prawem niemieckim, uprawniony jest on jedynie do zasądzenia obowiązku zwrotu kosztów podróży poniesionych przez powódkę von Colson w związku ze staraniem się o pracę (7.20 DM) i nie może przychylić się do pozostałych roszczeń.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki zwrócił się zatem do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rząd Republiki Federalnej Niemiec oraz Komisja Europejska przedstawiły Trybunałowi swoje stanowisko.

Pytanie pierwsze: Czy zgodnie z Dyrektywą Rady nr 76/207/EWG dyskryminacja ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia (brak nawiązania stosunku pracy ze względu na płeć kandydatki; zatrudnienie innego kandydata ze względu na jego płeć) powinna być sankcjonowana w postaci nałożenia na pracodawcę obowiązku zawarcia umowy o pracę z kandydatką będącą ofiarą dyskryminacji?

21 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 kwietnia 1984 r., Zb. Orz. 1984, s. 1891.

Pytanie piąte: W przypadku negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, jakie sankcje, zgodnie z Dyrektywą nr 76/207/EWG, powinny być stosowane w sytuacji ustalenia przypadku dyskryminacji w zakresie dostępu do zatrudnienia?

Pytanie szóste: Czy Dyrektywa nr 76/207/EWG, w sposób, w jaki zostanie zinterpretowana przez Trybunał w odpowiedzi na powyższe pytania, stanowi bezpośrednio stosowane prawo w Republice Federalnej Niemiec?

Ustalenia Trybunału

8. Pierwsze pytanie dotyczy kwestii, czy Dyrektywa nr 76/207 wymaga, w przypadku dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia, penalizacji w postaci nałożenia na pracodawcę winnego dyskryminacji obowiązku zawarcia umowy o pracę z kandydatką będącą ofiarą dyskryminacji.

9. Zdaniem sądu krajowego, z Preambuły oraz przepisów Dyrektywy wyraźnie wynika, że wymaga ona od Państw Członkowskich przyjęcia przepisów prawnych, które zagwarantują przyznanie efektywnych sankcji. Jego zdaniem, efektywna jest jedynie taka rekompensata, która pociąga za sobą wymóg zatrudnienia ofiary dyskryminacji.

10. Według powódek, Dyrektywa nr 76/207 wymaga od Państw Członkowskich wprowadzenia odpowiednich środków w celu uniknięcia przypadków dyskryminacji w przyszłości i dlatego przepisy niemieckiej ustawy nie powinny mieć tutaj zastosowania. Rezultatem tego powinno być zobowiązanie pracodawcy do zawarcia umowy o pracę z ofiarą dyskryminacji.

11. Rząd Republiki Federalnej Niemiec ma świadomość potrzeby efektywnej transpozycji Dyrektywy, ale wskazuje, że każde Państwo Członkowskie posiada margines swobody w odniesieniu do prawnych konsekwencji, które są wynikiem naruszenia zasady równego traktowania. Niemiecki rząd utrzymuje ponadto, że sądy niemieckie mają możliwość wypracowania, w oparciu o krajowe prawo prywatne i zgodnie z treścią Dyrektywy, właściwych rozwiązań, które czynią zadość zasadzie równego traktowania oraz interesom obu stron sporu. Wreszcie, znaczące konsekwencje prawne są – zdaniem niemieckiego rządu – wystarczające do zapewnienia zgodności z zasadą równego traktowania i powinny mieć miejsce tylko w sytuacji, jeśli ofiara dyskryminacji była lepiej wykwalifikowana niż inni kandydaci.

zasada efektywnej oraz proporcjonalnej transpozycji dyrektyw

14. Zdaniem Komisji Europejskiej, pomimo iż Dyrektywa miała na celu pozostawienie Państwom Członkowskim wyboru oraz określenia sankcji, to jednak transpozycja Dyrektywy musi wywoływać efektywne skutki. Zgodnie z zasadą efektywnej transpozycji Dyrektywy sankcje powinny mieć taki

charakter, aby stanowiły dla dyskryminowanych kandydatów właściwą rekompensatę, zaś wobec pracodawcy środek nacisku, który niemądrze byłoby zlekceważyć i który skłaniałby do respektowania zasady równego traktowania. Środek krajowy, zgodnie z którym odszkodowanie przysługuje wyłącznie za szkody faktycznie poniesione w związku z oczekiwaniem zatrudnienia, nie jest wystarczający, aby zapewnić zgodność z tą zasadą.

obowiązki Państw Członkowskich wynikające z implementacji dyrektyw

15. Zgodnie z art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE) „dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków". Mimo iż dyrektywa pozostawia Państwom Członkowskim możliwość wyboru środków w celu zapewnienia jej wykonania, to jednak ta swoboda nie narusza obowiązku nałożonego na wszystkie Państwa Członkowskie, do których dyrektywa jest adresowana, przyjęcia w ich krajowym systemie prawnym wszelkich środków koniecznych do zapewnienia pełnej efektywności dyrektywy zgodnie z jej celami.

16. Należy zatem dokonać analizy Dyrektywy nr 76/207 w celu ustalenia, czy wymaga ona od Państw Członkowskich zapewnienia szczególnych konsekwencji lub sankcji prawnych w przypadku naruszenia zasady równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia.

zasada równego traktowania w zakresie dostępu do zatrudnienia

17. Celem Dyrektywy jest wprowadzenie w Państwach Członkowskich zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn, gwarantującej im w szczególności faktyczną równość szans w zakresie dostępu do zatrudnienia. W świetle tego celu, art. 2 definiuje zasadę równego traktowania oraz jej ograniczenia, podczas gdy art. 3 określa zakres stosowania zasady w szczególności w odniesieniu do dostępu do zatrudnienia. Art. 3 ust. 2 pkt a) stanowi, że Państwa Członkowskie podejmą niezbędne środki, aby przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne sprzeczne z zasadą równego traktowania zostały uchylone.

18. Art. 6 Dyrektywy wymaga, aby Państwa Członkowskie wprowadziły do ich krajowych systemów prawnych środki niezbędne w celu zapewnienia każdej osobie, która czuje się poszkodowana z powodu dyskryminacji, „możliwości dochodzenia swych praw przed sądem". Wynika z tego przepisu, że Państwa Członkowskie zobowiązane są do przyjęcia środków, które są wystarczająco efektywne, by osiągnąć cel Dyrektywy oraz do zapewnienia, że środki te mogą być powoływane przed sądami krajowymi przez zainteresowane osoby. Środki te mogą obejmować na przykład przepisy wymagające od pracodawcy zaproponowania dyskryminowanemu kandydatowi posady lub przyznające kandydatowi odpowiednie odszkodowanie finansowe zabezpieczone systemem kar pieniężnych. Jednakże sama Dyrektywa nie określa specyficznych sankcji. Pozostawia Państwom Członkowskim swobodę wyboru między różnymi rozwiązaniami właściwymi do osiągnięcia jej celów.

19. Zatem odpowiedź na pierwsze pytanie powinna brzmieć, że Dyrektywa nr 76/207 nie wymaga sankcjonowania dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia za pomocą nałożenia na pracodawcę, który jest sprawcą dyskryminacji, obowiązku zawarcia umowy o pracę z dyskryminowanym kandydatem.

21. Piąte pytanie zasadniczo dotyczy kwestii, czy możliwe jest wyprowadzenie z Dyrektywy sankcji za dyskryminację, innych niż prawo do zawarcia umowy o pracę. Pytanie szóste dotyczy zaś kwestii, czy Dyrektywa, właściwie zinterpretowana, może być powoływana przed sądami krajowymi przez osoby, które poniosły szkodę.

22. Istnieje możliwość ustanowienia rzeczywistej równości szans bez odpowiedniego systemu sankcji. Wynika to nie tylko z celu Dyrektywy, ale ściślej z jej art. 6, który – przyznając dyskryminowanym kandydatom w zakresie dostępu do zatrudnienia możliwość dochodzenia swych praw przed sądem – potwierdza, iż kandydatom przyznane jest prawo, z którego mogą korzystać przed sądami krajowymi.

efektywny charakter sankcji

23. Mimo iż pełna implementacja Dyrektywy nie nakłada obowiązku wprowadzenia żadnych szczególnych rodzajów sankcji za bezprawną dyskryminację, to jednak wymaga, by sankcje gwarantowały faktyczną i efektywną ochronę sądową. Ponadto sankcje muszą mieć również odstraszający charakter. Wynika z tego, że w sytuacji, kiedy Państwo Członkowskie postanawia usankcjonować naruszenie zakazu dyskryminacji poprzez przyznanie odszkodowania, musi ono być adekwatne do poniesionej szkody.

24. W konsekwencji, nie spełniają wymogów efektywnej transpozycji Dyrektywy przepisy krajowe, które ograniczają do czysto nominalnej sumy prawo do odszkodowania przysługujące osobom dyskryminowanym w zakresie dostępu do zatrudnienia, takie jak na przykład zwrot kosztów poniesionych w związku z ubieganiem się o pracę.

skutek pośredni dyrektyw

26. Wynikające z Dyrektywy zobowiązanie Państw Członkowskich do osiągnięcia określonego przez nią rezultatu oraz obowiązek wynikający z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) do podjęcia wszelkich środków, ogólnych i szczególnych, w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiążą wszystkie organy Państw Członkowskich, włączając w to sądy w sprawach podlegających ich jurysdykcji. Wynika z tego, że stosując prawo wewnętrzne, a w szczególności przepisy prawa krajowego wprowadzone w celu wykonania Dyrektywy nr 76/207, sądy krajowe zobowiązane są dokonywać wykładni prawa krajowego w świetle treści oraz celu Dyrektywy dla osiągnięcia rezultatu zamierzonego w art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE).

27. Z drugiej jednak strony, jak wskazują powyższe rozważania, Dyrektywa nie zawiera żadnego bezwarunkowego i wystarczająco precyzyjnego

zobowiązania dotyczącego sankcji za dyskryminację, które – w braku środków wykonawczych przyjętych w odpowiednim terminie – mogłoby być powoływane przez jednostki w celu uzyskania odszkodowania w oparciu o Dyrektywę, kiedy prawo krajowe nie stanowi o odszkodowaniu lub na nie nie zezwala.

28. Należy jednakże podkreślić, że chociaż Dyrektywa nr 76/207 w kwestii nałożenia sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji pozostawia Państwom Członkowskim swobodę wyboru między różnymi rozwiązaniami właściwymi do osiągnięcia jej celów, to w przypadku, kiedy Państwa Członkowskie usankcjonowały naruszenie tego zakazu w postaci odszkodowania, Dyrektywa wymaga – w celu zapewnienia odszkodowaniu efektywności oraz odstraszającego skutku – aby odszkodowanie było w każdym razie adekwatne do wyrządzonej szkody, czyli musi być większe niż czysto nominalne odszkodowanie, takie jak na przykład zwrot jedynie kosztów poniesionych w związku z ubieganiem się o pracę. Zadaniem sądu krajowego jest interpretacja i stosowanie przepisów przyjętych w celu wykonania Dyrektywy zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego tak daleko, jak pozwalają sądowi uprawnienia przyznane w prawie krajowym.

Sentencja

1. Dyrektywa nr 76/207/EWG nie wymaga sankcjonowania dyskryminacji ze względu na płeć w zakresie dostępu do zatrudnienia za pomocą nałożenia na pracodawcę, który jest sprawcą dyskryminacji, obowiązku zawarcia umowy o pracę z dyskryminowanym kandydatem.

2. Co się tyczy sankcji za ewentualną dyskryminację, Dyrektywa nie zawiera żadnego bezwarunkowego i wystarczająco precyzyjnego zobowiązania, które – w braku środków wykonawczych przyjętych w wyznaczonym terminie – mogłoby być powoływane przez jednostkę w celu uzyskania odszkodowania w oparciu o Dyrektywę, kiedy prawo krajowe nie stanowi o odszkodowaniu lub na nie nie zezwala.

3. Chociaż Dyrektywa nr 76/207 w kwestii nałożenia sankcji za naruszenie zakazu dyskryminacji pozostawia Państwom Członkowskim swobodę wyboru między różnymi rozwiązaniami właściwymi do osiągnięcia jej celów, to w przypadku, kiedy Państwa Członkowskie usankcjonowały naruszenie tego zakazu w postaci odszkodowania, Dyrektywa wymaga – w celu zapewnienia odszkodowaniu efektywności oraz odstraszającego skutku – aby odszkodowanie było w każdym razie adekwatne do wyrządzonej szkody, czyli musi być większe niż czysto nominalne odszkodowanie, takie jak na przykład zwrot jedynie kosztów poniesionych w związku z ubieganiem się o pracę. Zadaniem sądu krajowego jest interpretacja i stosowanie przepisów

przyjętych w celu wykonania Dyrektywy zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego tak daleko, jak pozwalają sądowi uprawnienia przyznane w prawie krajowym.

Sprawa 152/84[22]
M. H. Marshall v. Southampton
and South–West Hampshire Area Health Authority

Stan faktyczny

M. H. Marshall była zatrudniona przez Władze Zdrowotne rejonu Southampton i południowo–zachodniego Hampshire (Southampton and South–West Hampshire Area Health Authority) na stanowisku starszej dietetyczki. W dniu 31 marca 1980 r., czyli po osiągnięciu 62 roku życia, Marshall została zwolniona z pracy, pomimo iż wyraziła chęć kontynuowania zatrudnienia do momentu osiągnięcia 65 roku życia, czyli do 4 lutego 1983 r. Wyłącznym powodem wypowiedzenia był fakt, iż była kobietą, która wkroczyła w wiek emerytalny.

Władze Zdrowotne dokonały wypowiedzenia zgodnie z ogólną polityką stosowaną od 1975 r., według której zwykły wiek emerytalny stanowił wiek, od którego wypłacane były świadczenia emerytalne. Zgodnie z prawem brytyjskim, świadczenia emerytalne przyznawane były mężczyznom w wieku od 65 lat oraz kobietom od 60 lat. Jednakże nie oznaczało to obowiązku przejścia na emeryturę z momentem uzyskania wieku emerytalnego. Jeśli pracownik kontynuował zatrudnienie po przekroczeniu tego wieku, wówczas wypłata świadczeń emerytalnych zostawała wstrzymana. Ogólna polityka emerytalna Władz Zdrowotnych przewidywała możliwość przedłużenia umowy o pracę dla osób, które wkroczyły w wiek emerytalny i dlatego z momentem ukończenia przez Marshall 60 roku życia zatrudniono ją na kolejne 2 lata.

Marshall wszczęła postępowanie przeciwko pracodawcy przed właściwym sądem krajowym (Industrial Court) wskazując, że wypowiedzenie nastąpiło z chwilą osiągnięcia przez powódkę 62 roku życia, uniemożliwiając jej tym samym pracę przez kolejne 3 lata, czyli do uzyskania 65 roku życia. Powódka argumentowała, że poniosła szkodę finansową ze względu na różnice między jej wynagrodzeniem a emeryturą oraz straciła satysfakcję, którą czerpała z pracy. Marshall utrzymywała ponadto, że wypowiedzenie w terminie oraz z powodów wskazanych przez pozwanego stanowiło, sprzeczne z prawem wspólnotowym, dyskryminujące traktowanie ze względu na płeć.

22 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 1986 r., Zb. Orz. 1986, s. 723.

Sąd angielski uznał, iż faktycznie wypowiedzenie stanowiło naruszenie zasady równego traktowania określonej w Dyrektywie nr 76/207 z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy. Sąd wyższej instancji (Employment Appeal Tribunal) stwierdził jednak, że mimo iż wypowiedzenie stanowiło naruszenie zasady równego traktowania, jednostka nie jest uprawniona do powoływania się na takie naruszenie przed sądem w Wielkiej Brytanii.

zapytanie prejudycjalne

Marshall odwołała się do sądu apelacyjnego (Court of Appeal), który wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska przedstawiły Trybunałowi swoje stanowisko.

Pytanie pierwsze: Czy wypowiedzenie Marshall umowy o pracę po ukończeniu przez nią 60 roku życia i jedynie na podstawie tego, że była kobietą, która wkroczyła w wiek emerytalny, stanowi dyskryminację zakazaną przez Dyrektywę nr 76/207?

Pytanie drugie: Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, czy przedmiotowa Dyrektywa może być powołana przez powódkę w niniejszym stanie faktycznym przed sądem krajowym, pomimo sprzeczności – jeśli taka ma miejsce – między Dyrektywą a prawem krajowym?

Ustalenia Trybunału

15. Art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 stanowi, że „stosowanie zasady równego traktowania w zakresie warunków pracy, w tym warunków wypowiedzenia, pociąga za sobą konieczność zapewnienia mężczyznom i kobietom takich samych warunków, bez dyskryminacji ze względu na płeć."

21. W pierwszym pytaniu sąd krajowy poszukuje odpowiedzi, czy art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 powinien być interpretowany w taki sposób, że ogólna polityka wypowiedzeń realizowana przez organy państwowe i pociągająca za sobą wypowiedzenie kobiecie umowy o pracę wyłącznie dlatego, że osiągnęła lub przekroczyła wiek uprawniający do państwowych świadczeń emerytalnych, który to wiek różni się zgodnie z przepisami krajowymi w stosunku do mężczyzn i kobiet, stanowi sprzeczną z Dyrektywą dyskryminację ze względu na płeć.

23. Zdaniem powódki, wspomniane ograniczenia wiekowe mieszczą się w zakresie terminu „warunki pracy" w znaczeniu art. 1 ust. 1 i art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207. Szeroka wykładnia tego terminu jest usprawiedliwiona zważywszy na cel TEWG, którym jest zapewnienie „stałej poprawy

warunków pracy i życia narodów" Państw Członkowskich oraz biorąc pod uwagę sformułowanie zakazu dyskryminacji określonego w przytoczonych artykułach Dyrektywy nr 76/207 oraz w art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty.

24. Powódka argumentuje również, że wyeliminowanie dyskryminacji ze względu na płeć stanowi część fundamentalnych praw człowieka oraz ogólnych zasad prawa wspólnotowego. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka te podstawowe zasady powinny być interpretowane szeroko, zaś wszelkie wyjątki, takie jak te określone w art. 1 ust. 2 Dyrektywy nr 76/207 w odniesieniu do zabezpieczenia społecznego, powinny być interpretowane w sposób ścisły.

26. Komisja Europejska wskazuje, że ani polityka zatrudnienia pozwanego, ani państwowy plan zabezpieczenia społecznego nie czyni przejście na emeryturę obowiązkowym wobec osób, które osiągnęły wiek emerytalny. W tych okolicznościach trudno byłoby uzasadnić wypowiedzenie kobiecie umowy o pracę na podstawie jej wieku lub płci.

27. Komisja wskazuje również na dotychczasowe orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym równość traktowania kobiet i mężczyzn stanowi fundamentalną zasadę prawa wspólnotowego.

33. Art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 stanowi, że stosowanie zasady równego traktowania w odniesieniu do warunków pracy, włączając w to warunki dotyczące wypowiedzenia, oznacza, że kobiety i mężczyźni powinni mieć zagwarantowane takie same warunki bez dyskryminacji ze względu na płeć.

34. Termin „wypowiedzenie", zawarty w tym przepisie, powinien być szeroko interpretowany. W konsekwencji, granica wieku w stosunku do obowiązkowego zwolnienia pracowników zgodnie z ogólną polityką pracodawcy dotyczącą przejścia na emeryturę, objęta jest terminem „wypowiedzenie", nawet jeśli wypowiedzenie pociąga za sobą przyznanie świadczeń emerytalnych.

zasada równego traktowania w odniesieniu do warunków wypowiedzenia

38. W konsekwencji, odpowiedź na pierwsze pytanie sądu krajowego powinna brzmieć, że art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 powinien być interpretowany w taki sposób, że ogólna polityka dotycząca wypowiedzenia pociągająca za sobą zwolnienie z pracy kobiety wyłącznie dlatego, że osiągnęła wiek upoważniający do uzyskania świadczeń emerytalnych, który według prawa krajowego różni się w stosunku do kobiet i mężczyzn, stanowi dyskryminację ze względu na płeć, która jest sprzeczna z Dyrektywą.

39. Ponieważ odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, należy rozpatrzyć, czy art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 może być powoływany przez jednostkę przed sądami krajowymi.

40. Według powódki oraz Komisji Europejskiej odpowiedź na to pytanie powinna być twierdząca. Ich zdaniem, w szczególności w odniesieniu do art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207, przepisy te są wystarczająco jasne, aby umożliwić sądom krajowym stosowanie ich bez legislacyjnej interwencji Państw Członkowskich, przynajmniej w zakresie jawnej dyskryminacji.

41. Na poparcie tego stanowiska powódka wskazuje, że dyrektywy mogą przyznawać jednostkom prawa, które z kolei mogą być bezpośrednio powoływane przed sądami Państw Członkowskich. Sądy krajowe zobowiązane są z mocy wiążącego charakteru dyrektyw oraz w związku z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) przyznawać bezpośredni skutek przepisom dyrektyw tam, gdzie to jest możliwe, w szczególności w wykładni lub stosowaniu odpowiednich przepisów prawa krajowego. W przypadku istnienia sprzeczności między prawem krajowym a prawem wspólnotowym, która nie może zostać wyeliminowana w drodze wykładni, powódka wskazuje, że sąd krajowy zobowiązany jest nie stosować przepisu prawa krajowego, który jest sprzeczny z dyrektywą.

42. Zdaniem Komisji, postanowienia art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 są wystarczająco jasne i bezwarunkowe, aby można było powoływać się na nie przed sądem krajowym. Można je zatem przeciwstawić prawu krajowemu, według którego dokonano wypowiedzenia.

43. Pozwany oraz Zjednoczone Królestwo proponują udzielenie negatywnej odpowiedzi na zadane pytanie. Przyznają, że dyrektywa może w określonych, szczególnych okolicznościach wywierać bezpośredni skutek przeciwko Państwu Członkowskiemu, które nie może powoływać się na własne uchybienie w wykonaniu zobowiązań wynikających z dyrektywy. Jednakże dyrektywa nigdy nie może nakładać obowiązków na jednostki i dlatego może wywierać bezpośredni skutek wyłącznie przeciwko Państwu Członkowskiemu jako władzy publicznej i nie przeciwko Państwu Członkowskiemu jako pracodawcy. Państwo występujące w charakterze pracodawcy nie różni się niczym od prywatnego pracodawcy. Niepoprawnym byłoby stawianie osób zatrudnionych przez państwo w lepszej sytuacji od tych, którzy zatrudnieni są przez prywatnych pracodawców.

44. W odniesieniu do pozycji prawnej pracowników pozwanego, Zjednoczone Królestwo twierdzi, że znajdują się oni w takiej samej sytuacji jak pracownicy prywatnego pracodawcy. Pomimo iż zgodnie z brytyjskim prawem konstytucyjnym Władze Zdrowotne podlegają Koronie, zaś ich pracownicy są urzędnikami Korony, to administracja krajowej Służby Zdrowotnej traktowana jest przez Władze Zdrowotne jako odrębna od centralnej administracji rządowej, zaś jej pracownicy nie są traktowani jako urzędnicy państwowi.

45. Wreszcie pozwany oraz Zjednoczone Królestwo stoją na stanowisku, że przepisy Dyrektywy nr 76/207 nie są ani bezwarunkowe, ani wystar-

czająco jasne i precyzyjne, by mogły wywierać bezpośredni skutek. Dyrektywa zawiera szereg możliwych wyjątków, których szczegóły powinny zostać uregulowane przez Państwa Członkowskie. Ponadto, sformułowanie art. 5 Dyrektywy jest mało precyzyjne i wymaga przyjęcia odpowiednich środków w celu jego realizacji.

warunki bezpośredniej skuteczności dyrektyw

46. Konieczne jest przypomnienie, że zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału w sytuacji, kiedy przepisy dyrektywy są, pod względem swojej treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, mogą być powoływane przez jednostkę przeciwko państwu, jeśli państwo nie wdrożyło dyrektywy do prawa krajowego z upływem wyznaczonego terminu lub kiedy wdrożyło dyrektywę w sposób nieprawidłowy.

zakaz czerpania przez państwo korzyści z faktu uchybienia zobowiązaniom wspólnotowym

47. Pogląd ten oparty jest na rozumowaniu, że byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem, który art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) przyznaje dyrektywom, utrzymanie w charakterze zasady, że nałożony mocą dyrektyw obowiązek nie może być powoływany przez zainteresowane osoby. Trybunał wysuwa z tego wniosek, że Państwo Członkowskie, które nie przyjęło środków wykonawczych wymaganych przez dyrektywę w wyznaczonym terminie, nie może powoływać się przeciwko jednostkom na własne uchybienie w wykonaniu nałożonych przez dyrektywę zobowiązań.

brak bezpośredniego skutku horyzontalnego dyrektyw

48. W odniesieniu do argumentu, że dyrektywa nie może być powołana przeciwko jednostce, należy podkreślić, że zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wiążący charakter dyrektywy, który stanowi podstawę dla możliwości powoływania się na nią przed sądem krajowym, obowiązuje w stosunku do każdego Państwa Członkowskiego, do którego dyrektywa jest kierowana. Wynika z tego, że dyrektywa nie może sama z siebie nakładać obowiązków na jednostkę oraz, że sam przepis dyrektywy nie może być powoływany przeciwko takiej osobie. Należy zatem zbadać, czy w przedmiotowej sprawie pozwany powinien być uznany za działający w charakterze jednostki.

szeroka definicja „państwa"

49. W tym względzie należy podkreślić, że w sytuacji, kiedy osoba zaangażowana w postępowanie sądowe może powoływać się na dyrektywę przeciwko państwu, może tak czynić niezależnie od pozycji, w jakiej występuje państwo, czy w charakterze pracodawcy czy władzy publicznej. W każdym przypadku należy uniemożliwić państwu czerpania korzyści z jego własnego uchybienia dostosowania się do prawa wspólnotowego.

50. Zadaniem sądu krajowego jest stosowanie tych wniosków do okoliczności zawisłej przed nim sprawy. Brytyjski sąd apelacyjny stwierdził, że pozwany jest władzą publiczną.

51. Przedstawiony przez Zjednoczone Królestwo argument, że możliwość powoływania się na przepisy Dyrektywy przeciwko pozwanemu jako organowi państwa skutkowałaby przypadkowym i niesprawiedliwym rozróż-

nieniem między prawami pracowników państwowych a prawami pracowników prywatnych, nie usprawiedliwia żadnej innej konkluzji. Można łatwo zapobiec takiemu rozróżnieniu, jeśli zainteresowane Państwo Członkowskie właściwie wdroży Dyrektywę do prawa krajowego.

52. Wreszcie, w odniesieniu do pytania, czy art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207, który realizuje zasadę równego traktowania określoną w art. 2 ust. 1 Dyrektywy, może być uznany, pod względem jego treści, za bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, aby mógł być powoływany przez jednostkę przeciwko państwu, należy stwierdzić, że sam przepis zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć w warunkach pracy, włączając w to reguły normujące wypowiedzenie, w sposób ogólny i na niedwuznacznych warunkach. Przepis ten jest w związku z tym wystarczająco precyzyjny, aby mógł być powołany przez jednostkę oraz stosowany przez sądy krajowe.

53. W następnej kolejności należy rozpatrzyć, czy określony w Dyrektywie zakaz dyskryminacji jest bezwarunkowy w świetle zawartych w niej wyjątków oraz biorąc pod uwagę fakt, że zgodnie z art. 5 ust. 2 Dyrektywy Państwa Członkowskie zobowiązane są podjąć niezbędne środki w celu zapewnienia stosowania zasady równego traktowania w prawie krajowym.

54. Przede wszystkim, w odniesieniu do zastrzeżenia zawartego w art. 1 ust. 2 Dyrektywy dotyczącego stosowania zasady równego traktowania w sprawach dotyczących zabezpieczenia społecznego, należy zwrócić uwagę, że – mimo iż przepis ten ogranicza zakres przedmiotowy Dyrektywy – nie określa on żadnych warunków dotyczących stosowania tej zasady w dziedzinie jego obowiązywania oraz w odniesieniu do art. 5 Dyrektywy. Podobnie wyjątki zawarte w art. 2 Dyrektywy nie mają znaczenia dla przedmiotowej sprawy.

55. Następnie, art. 5 Dyrektywy nr 76/207 nie nadaje Państwom Członkowskim prawa do ograniczania stosowania zasady równego traktowania lub do uzależnienia jej od jakichkolwiek warunków. Przepis ten jest wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby mógł być powoływany przez jednostkę przed sądem krajowym w celu zapobiegania stosowaniu przepisów krajowych, które są sprzeczne z art. 5 ust. 1 tej Dyrektywy.

56. W konsekwencji, należy udzielić odpowiedzi na drugie pytanie, że art. 5 ust. 1 Dyrektywy Rady nr 76/207 z 9 lutego 1976 r., który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć w odniesieniu do warunków pracy, włączając w to warunki wypowiedzenia, może być powoływany przeciwko władzy państwowej działającej w charakterze pracodawcy, w celu zapobiegnięcia stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które są sprzeczne z art. 5 ust. 1 tej Dyrektywy.

Sentencja

1. Art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207 powinien być interpretowany w taki sposób, że ogólna polityka dotycząca wypowiedzenia pociągająca za sobą zwolnienie z pracy kobiety wyłącznie dlatego, że osiągnęła wiek upoważniający do uzyskania świadczeń emerytalnych, który według prawa krajowego różni się w stosunku do kobiet i mężczyzn, stanowi dyskryminację ze względu na płeć, która jest sprzeczna z Dyrektywą.

2. Art. 5 ust. 1 Dyrektywy Rady nr 76/207 z 9 lutego 1976 r., który zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć w odniesieniu do warunków pracy, włączając w to warunki wypowiedzenia, może być powoływany przeciwko władzy państwowej działającej w charakterze pracodawcy, w celu zapobiegania stosowaniu wszelkich przepisów krajowych, które są sprzeczne z art. 5 ust. 1 tej Dyrektywy.

Sprawa 80/86[23]
Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV

Stan faktyczny

Przedsiębiorstwo Kolpinghuis Nijmegen prowadziło kawiarnię, w której sprzedawało pod nazwą „woda mineralna" napój zawierający wodę wodociągową z dodatkiem dwutlenku węgla. W wyniku tej działalności, Kolpinghuis zostało oskarżone o naruszenie holenderskich przepisów inspekcyjnych ustanawiających zakaz magazynowania i sprzedaży produktów konsumpcyjnych o niewłaściwym składzie. Oskarżyciel publiczny (Officier van Jutitie) oparł swoje zarzuty między innymi na Dyrektywie Rady nr 80/777/EWG z 15 lipca 1980 r. dotyczącej zbliżenia ustawodawstwa Państw Członkowskich związanego z eksploatacją i sprzedażą naturalnych wód mineralnych, zgodnie z którą Państwa Członkowskie zobowiązane były podjąć wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, aby jedynie wody wydobywane z gruntu Państwa Członkowskiego i uznane przez właściwy organ tego państwa za spełniające wymagania I Aneksu, I rozdziału Dyrektywy, były sprzedawane jako naturalne wody mineralne.

Dyrektywa miała zostać wdrożona w ciągu 4 lat od jej notyfikacji, czyli do 17 lipca 1984 r., jednakże holenderskie przepisy zostały dostosowane dopiero ze skutkiem od 8 sierpnia 1985 r. Natomiast wykroczenie, o które oskarżono przedsiębiorstwo Kolpinghuis miało miejsce 7 sierpnia 1984 r.

23 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 października 1987 r., Zb. Orz. 1987, s. 3969.

zapytanie prejudycjalne

Sąd holenderski (Arrondissementsrechtbank) wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy organ Państwa Członkowskiego (w tym przypadku oskarżyciel publiczny) może powoływać się przeciwko jednostkom tego państwa na przepisy dyrektywy w przypadku braku przepisów krajowych wdrażających tę dyrektywę?

Pytanie drugie: Czy sąd krajowy zobowiązany jest, w przypadku braku środków wdrażających dyrektywę, uznać bezpośredni skutek przepisów dyrektywy, nawet jeśli zainteresowana jednostka sama nie odwołuje się do tych przepisów?

Pytanie trzecie: Czy w sytuacji, kiedy sąd krajowy zobowiązany jest dokonać wykładni normy krajowej, powinien lub może kierować się w dokonywaniu tej wykładni postanowieniami dyrektywy?

Ustalenia Trybunału

6. Pierwsze dwa pytania dotyczą możliwości stosowania przepisów dyrektywy, która nie została jeszcze wdrożona do prawa krajowego w danym Państwie Członkowskim.

warunki bezpośredniego skutku dyrektyw

7. Należy przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału za każdym razem, kiedy przepisy dyrektywy są, pod względem swej treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, przepisy te mogą być powoływane przez jednostki przeciwko państwu, jeśli państwo nie wdrożyło dyrektywy do prawa krajowego z upływem wyznaczonego terminu lub kiedy wdrożyło dyrektywę w sposób nieprawidłowy.

8. Pogląd ten oparty jest na rozumowaniu, że byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem, który art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) przyznaje dyrektywom, utrzymanie jako zasady, że nałożone mocą dyrektywy zobowiązanie nie może być powoływane przez zainteresowane osoby. Trybunał wysuwa z tego wniosek, że Państwo Członkowskie, które nie przyjęło środków wykonawczych wymaganych przez dyrektywę w wyznaczonym terminie, nie może powoływać się przeciwko jednostkom na własne uchybienie wykonania nałożonych przez dyrektywę zobowiązań.

brak bezpośredniego skutku horyzontalnego dyrektyw

9. Jednak zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wiążący charakter dyrektywy, który stanowi podstawę dla możliwości powoływania się na nią przed sądem krajowym, obowiązuje w stosunku do każdego Państwa Członkowskiego, do którego dyrektywa jest kierowana. Wynika z tego, że dyrektywa nie może sama z siebie nakładać obowiązków na jednostkę, zaś sam przepis dyrektywy nie może być powoływany przeciwko takiej osobie przed sądem krajowym.

10. Odpowiedź na dwa pierwsze pytania powinna zatem brzmieć, że organ krajowy nie może powoływać się przeciwko jednostce na przepis dyrektywy, która nie została jeszcze wdrożona do prawa krajowego.

11. W pytaniu trzecim sąd krajowy poszukuje odpowiedzi, jak daleko może lub musi brać pod uwagę dyrektywę, dokonując interpretacji norm prawa krajowego.

pośredni skutek dyrektyw

12. Wynikające z dyrektywy zobowiązanie Państw Członkowskich do osiągnięcia określonego przez nią rezultatu oraz obowiązek wynikający z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) do podjęcia wszelkich środków, ogólnych i szczególnych, w celu zapewnienia wykonania tego zobowiązania, wiąże wszystkie organy Państw Członkowskich, włączając w to sądy w sprawach podlegających ich jurysdykcji. Wynika z tego, że stosując prawo wewnętrzne, a w szczególności przepisy prawa krajowego wprowadzone w celu wykonania dyrektywy, sądy krajowe zobowiązane są dokonywać wykładni prawa krajowego w świetle treści oraz celu dyrektywy dla osiągnięcia rezultatu zamierzonego w art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE).

ograniczenia pośredniego skutku dyrektyw

13. Jednakże zobowiązanie sądu krajowego do uwzględniania treści dyrektywy podczas interpretacji odpowiednich norm prawa krajowego jest ograniczone przez ogólne zasady prawa, które stanowią część prawa wspólnotowego, a w szczególności przez zasadę pewności prawa oraz zasadę nie działania prawa wstecz. Stąd też dyrektywa nie może sama z siebie i niezależnie od prawa krajowego przyjętego w Państwie Członkowskim w celu jej wykonania, wywierać skutku w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej jednostek, które działały z naruszeniem przepisów tej dyrektywy.

14. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że stosując prawo wewnętrzne sąd krajowy zobowiązany jest dokonywać jego wykładni w świetle treści oraz celu dyrektywy dla osiągnięcia rezultatu zamierzonego w art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE), jednak dyrektywa nie może sama z siebie i niezależnie od prawa przyjętego w celu jej wykonania, wywierać skutku w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej jednostek, które działały z naruszeniem przepisów tej dyrektywy.

Sentencja

1. Organ krajowy nie może powoływać się przeciwko jednostce na przepis dyrektywy, która nie została jeszcze wdrożona do prawa krajowego.

2. Stosując prawo wewnętrzne, sąd krajowy zobowiązany jest dokonywać jego wykładni w świetle treści oraz celu dyrektywy dla osiągnięcia rezultatu zamierzonego w art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE),

jednak dyrektywa nie może sama z siebie i niezależnie od prawa przyjętego w celu jej wykonania, wywierać skutku w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej jednostek, które działały z naruszeniem przepisów tej dyrektywy.

Sprawa C–188/89[24]
A. Foster i inni v. British Gas plc

Stan faktyczny

Przedsiębiorstwo British Gas Cooperation (BGC) miało status osoby prawnej utworzonej mocą ustawy, odpowiedzialnej za rozwój i utrzymanie, w ramach monopolu, systemu dystrybucji gazu w Wielkiej Brytanii. Członkowie BGC byli powoływani przez właściwego Sekretarza Stanu, który był upoważniony do wydawania przedsiębiorstwu ogólnych zaleceń w kwestiach dotyczących interesu narodowego oraz instrukcji dotyczących zarządzania przedsiębiorstwem. BGC było zobowiązane do przedstawiania Sekretarzowi Stanu okresowych raportów z wykonywania zadań, zarządzania i programów, które następnie były przekazywane obu izbom brytyjskiego Parlamentu. Ponadto, przedsiębiorstwo BGC było upoważnione do przedstawiania Parlamentowi projektów ustaw za zgodą Sekretarza Stanu.

A. Foster oraz jej współpracownice zostały zwolnione z pracy przez BGC z momentem ukończenia przez nie 60 roku życia. Zwolnienia te wynikały z ogólnej polityki BGC, wymagającej od swoich pracowników przejścia na emeryturę z momentem osiągnięcia wieku uprawniającego do emerytury państwowej. Zgodnie z prawem brytyjskim, wiek ten wynosił w przypadku kobiet 60 lat, zaś w przypadku mężczyzn 65 lat. Powódki, które chciały kontynuować pracę, zwróciły się do House of Lords o przyznanie im odszkodowania podnosząc, że ich zwolnienie z pracy było sprzeczne z art. 5 ust. 1 Dyrektywy Rady nr 76/207 z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

Obie strony postępowania były zgodne co do faktu, iż na podstawie wyroku Trybunału w sprawie Marshall (Sprawa 152/84 z 26 lutego 1986 r., Zb. Orz. 1986, s. 723), zwolnienie powódek z pracy było sprzeczne z art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207. Strony zgadzały się również, że zwolnienie nie było bezprawne w świetle przepisów prawa brytyjskiego obowiązujących w momencie zaistnienia faktów oraz że zgodnie z orzecznictwem House of Lords przepisy te nie mogą być interpretowane w sposób zgodny z Dyrekty-

24 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 1990 r., Zb. Orz. 1990, s. I–3313.

wą. Kwestię sporną stanowiło natomiast pytanie, czy art. 5 ust. 1 Dyrektywy może być powołany przeciwko przedsiębiorstwu BGC.

zapytanie prejudycjalne

House of Lords zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy przedsiębiorstwo BGC było podmiotem, przeciwko któremu powódki miały prawo bezpośredniego powołania się na Dyrektywę nr 76/207 przed angielskimi sądami w celu domagania się odszkodowania na podstawie tego, że polityka zwolnień w BGC była sprzeczna z niniejszą Dyrektywą?

Ustalenia Trybunału

13. W pierwszej kolejności należy przytoczyć, że zdaniem Zjednoczonego Królestwa to nie Trybunał, lecz sąd krajowy jest właściwy do ustalenia, w kontekście krajowego systemu prawnego, czy przepisy Dyrektywy mogą być powoływane przeciwko takiemu podmiotowi, jak przedsiębiorstwo BGC.

14. Pytanie o skutki środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty oraz, czy te środki mogą być powoływane przeciwko określonym kategoriom osób, pociąga za sobą konieczność dokonania wykładni artykułów Traktatu dotyczących środków przyjmowanych przez instytucje Wspólnoty oraz przedmiotowego aktu wspólnotowego.

15. Wynika z tego, że Trybunał posiada jurysdykcję do określenia, w trybie prejudycjalnym, kategorii osób, przeciwko którym mogą być powoływane przepisy dyrektywy. Z drugiej strony, do sądów krajowych należy rozstrzygnięcie, czy strona zawisłego przed nimi sporu zalicza się do jednej z określonych kategorii.

bezpośredni skutek dyrektyw

16. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, jeśli organy Wspólnoty nałożyły na Państwa Członkowskie w drodze dyrektywy obowiązek określonego postępowania, skuteczność takiego środka byłaby osłabiona, gdyby jednostki nie mogły powoływać się na niego w postępowaniu przed sądem, zaś sądy krajowe nie mogły uwzględnić go jako elementu prawa wspólnotowego. W konsekwencji, Państwo Członkowskie, które nie przyjęło wymaganych przez dyrektywę środków wykonawczych w wyznaczonym terminie, nie może powoływać się przeciwko jednostkom na własne uchybienie wykonania zobowiązań nałożonych przez dyrektywę. Zatem w sytuacji, kiedy przepisy dyrektywy są, pod względem swojej treści, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, przepisy te mogą, w braku środków wykonawczych przyjętych we wskazanym terminie, być powoływane przeciwko wszelkim

przepisom krajowym sprzecznym z dyrektywą lub jako przepisy określające prawa, które jednostki mogą stosować przeciwko państwu.

17. W przypadku gdy jednostki mają możliwość powoływania się na dyrektywę przeciwko państwu, mogą tak czynić niezależnie od pozycji, w jakiej występuje państwo, w charakterze pracodawcy czy władzy publicznej. W każdym przypadku należy uniemożliwić państwu czerpanie korzyści z jego własnego uchybienia w zastosowaniu się do prawa wspólnotowego.

szeroka definicja „państwa"

18. W oparciu o te rozważania, Trybunał niejednokrotnie orzekł, że bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne przepisy dyrektywy mogą być powoływane przeciwko instytucjom i podmiotom, które podlegają zwierzchnictwu lub kontroli państwa lub posiadają specjalne uprawnienia wykraczające poza te, które wynikają ze zwykłych zasad stosowanych w stosunkach między jednostkami.

19. Trybunał orzekł również, że można powoływać się na przepisy dyrektywy przeciwko organom podatkowym (Sprawa 8/81 z 19 stycznia 1982 r., Becker, Zb. Orz. 1982, s. 53 oraz sprawa C–221/88 z 22 lutego 1990 r., ECSC, Zb, Orz. 1990, s. I–495), samorządom terytorialnym (Sprawa 103/88 z 22 czerwca 1989 r., Fratelli Costanzo, Zb. Orz. 1989, s. 1839), niezależnym konstytucyjnym organom odpowiedzialnym za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa publicznego (Sprawa 222/84 z 15 maja 1986 r., Johnston, Zb. Orz. 1986, s. 1651) oraz przeciwko instytucjom publicznym odpowiedzialnym za zdrowie publiczne (Sprawa 152/84 z 26 lutego 1986 r., Marshall, Zb. Orz. 1986, s. 723).

20. Z powyższego wynika, że podmiot, bez względu na jego formę prawną, który został zobowiązany na mocy przyjętego przez państwo środka do świadczenia usług o charakterze publicznym i posiadający w tym celu szczególne kompetencje wykraczające poza te wynikające ze zwykłych zasad mających zastosowanie w stosunkach między jednostkami, jest w każdym wypadku zaliczany do podmiotów, przeciwko którym można powoływać się na przepisy dyrektywy zdolnej wywierać bezpośredni skutek.

21. Co się zaś tyczy art. 5 ust. 1 Dyrektywy nr 76/207, należy przypomnieć, że w ww. wyroku w sprawie Marshall Trybunał orzekł, że przepis ten jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, by mógł być powoływany przez jednostki i stosowany przez sądy krajowe.

22. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że art. 5 ust. 1 Dyrektywy Rady nr 76/207 może być powoływany w celu uzyskania odszkodowania przeciwko podmiotowi, bez względu na jego formę prawną, który został zobowiązany, na mocy przyjętego przez państwo środka, do świadczenia usług o charakterze publicznym pod kontrolą państwa i który posiada w tym celu

szczególne kompetencje wykraczające poza te wynikające ze zwykłych zasad mających zastosowanie w stosunkach między jednostkami.

Sentencja

Art. 5 ust. 1 Dyrektywy Rady nr 76/207 z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy może być powoływany w celu uzyskania odszkodowania przeciwko podmiotowi, bez względu na jego formę prawną, który został zobowiązany, na mocy przyjętego przez państwo środka, do świadczenia usług o charakterze publicznym pod kontrolą państwa i który posiada w tym celu szczególne kompetencje wykraczające poza te wynikające ze zwykłych zasad mających zastosowanie w stosunkach między jednostkami.

Sprawa C–129/96[25]
Inter–Environnement Wallonie ASBL v. Region wallonne

Stan faktyczny

Towarzystwo o charakterze niezarobkowym Inter–Environnement Wallonie wszczęło postępowanie przed belgijskim sądem (Conseil d'Etat) w celu uchylenia zarządzenia organu wykonawczego Regionu Walonii dotyczącego toksycznych i niebezpiecznych odpadów. Towarzystwo podnosiło, że zarządzenie narusza postanowienia Dyrektywy Rady nr 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, która została zmieniona mocą Dyrektywy Rady nr 91/156/EWG z 18 marca 1991 r. Zarządzenie zostało przyjęte w dniu 9 kwietnia 1992 r. i weszło w życie 23 czerwca 1992 r., natomiast termin na transpozycję Dyrektywy nr 91/156 upływał w dniu 1 kwietnia 1993 r.

zapytanie prejudycjalne

Sąd belgijski skierował do Trybunału zapytanie prejudycjalne w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rządy Belgii, Francji i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Komisja Europejska przedstawiły Trybunałowi swoje stanowisko.

Pytanie: Czy art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) oraz art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wykluczają możliwość przyjęcia przez Państwa Członkowskie przepisów, które są sprzeczne z Dyrektywą nr 75/442 zmienioną przez Dyrektywę nr 91/156, przed upływem terminu na wykonanie tej ostatniej? Czy te same artykuły Traktatu uniemożliwiają Państwom Członkowskim przyjmowanie aktów prawnych, które mają na celu wykonanie po-

25 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 grudnia 1997 r., Zb. Orz. 1997, s. I–7411.

wyższej Dyrektywy, ale których przepisy wydają się być sprzeczne z wymaganiami tej Dyrektywy?

Ustalenia Trybunału

35. W pytaniu pierwszym sąd krajowy próbuje ustalić, czy art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) oraz art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wykluczają możliwość przyjęcia przez Państwa Członkowskie środków sprzecznych z Dyrektywą nr 91/156 w trakcie okresu wyznaczonego na jej transpozycję.

36. Według Inter–Environnement Wallonie, z zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) wynika, że nawet w sytuacji, kiedy Państwo Członkowskie postanowi transponować dyrektywę przed upływem wyznaczonego terminu, taka transpozycja powinna być zgodna z tą dyrektywą. W konsekwencji, ponieważ Region Walonia zdecydował o dokonaniu transpozycji Dyrektywy nr 91/156 w dniu 9 kwietnia 1992 r., powinien był dokonać tego zgodnie z postanowieniami tej Dyrektywy.

37. Komisja Europejska popiera powyższe stanowisko utrzymując, że art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) oraz art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) uniemożliwiają Państwom Członkowskim przyjęcie przepisów sprzecznych z Dyrektywą nr 91/156 w trakcie okresu wyznaczonego na jej transpozycję. Zdaniem Komisji nie ma znaczenia, czy określony środek prawny był zamierzony w celu transpozycji Dyrektywy.

38. Z drugiej strony rządy Belgii, Francji i Zjednoczonego Królestwa utrzymują, iż do czasu upływu terminu wyznaczonego na transpozycję dyrektywy, Państwa Członkowskie mają swobodę przyjmowania norm krajowych, które mogą być z nią sprzeczne. Rząd Zjednoczonego Królestwa dodaje jednak, że byłoby nie do pogodzenia z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) oraz art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE), gdyby Państwo Członkowskie przyjęło środki skutkujące uniemożliwieniem lub nadmiernym utrudnieniem dokonania prawidłowej transpozycji dyrektywy.

wiążący charakter obowiązku „osiągnięcia wyznaczonego rezultatu" dyrektywy

40. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że obowiązek Państwa Członkowskiego przyjęcia wszelkich środków niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonego przez dyrektywę rezultatu stanowi wiążące zobowiązanie nałożone mocą art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE) oraz przez samą dyrektywę. Obowiązek przyjęcia wszelkich właściwych środków, ogólnych i szczególnych, wiąże wszystkie organy Państw Członkowskich, włączając w to sądy w sprawach podlegających ich jurysdykcji.

wywoływanie skutków prawnych przez dyrektywy w stosunku do Państw Członkowskich

41. Następnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 191 ust. 2 TEWG (obecny art. 254 ust. 3 TWE) dyrektywy i decyzje „są notyfikowane ich adre-

satom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją". Z przepisu tego wynika, że dyrektywa wywołuje skutki prawne w stosunku do Państwa Członkowskiego, do którego jest adresowana, z momentem jej notyfikacji.

termin implementacji dyrektywy

42. W tym przypadku Dyrektywa nr 91/156 sama określa okres, z upływem którego powinny wejść w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, niezbędne do zapewnienia zgodności z tą Dyrektywą.

43. Ponieważ celem wyznaczenia takiego okresu jest, w szczególności, przyznanie Państwom Członkowskim czasu niezbędnego do przyjęcia środków transpozycyjnych, nie można ich winić za brak transpozycji dyrektywy do wewnętrznego porządku prawnego przed upływem tego okresu.

zakres swobody Państw Członkowskich w okresie wyznaczonym na implementację dyrektywy

44. Niemniej jednak, to właśnie w trakcie okresu transpozycyjnego Państwa Członkowskie powinny przyjąć środki konieczne do zapewnienia, że określony w dyrektywie rezultat zostanie osiągnięty z upływem tego okresu.

45. Mimo iż Państwa Członkowskie nie są zobowiązane do przyjęcia tych środków przed upływem terminu wyznaczonego na transpozycję, to jednak z art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE) w związku z art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE) oraz z samej Dyrektywy wynika, że w trakcie tego okresu Państwa Członkowskie powinny powstrzymać się od podejmowania środków, które mogłyby poważnie zagrozić wyznaczonemu rezultatowi.

46. Zadaniem sądu krajowego jest ocena, czy taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do przepisów krajowych, których legalność jest kwestionowana.

47. Dokonując tej oceny, sąd krajowy powinien w szczególności rozpatrzyć, czy dane przepisy mają na celu zapewnienie pełnej transpozycji dyrektywy, jak również powinien wziąć pod uwagę praktyczne skutki stosowania sprzecznych z dyrektywą przepisów oraz czas ich trwania.

48. Na przykład, jeśli dane przepisy mają na celu zapewnienie pełnej i ostatecznej transpozycji dyrektywy, ich sprzeczność z dyrektywą może skutkować domniemaniem, że wyznaczony w dyrektywie rezultat nie zostanie osiągnięty w przypisanym okresie, jeśli niemożliwa będzie ich zmiana w tym terminie.

49. Z drugiej strony, sąd krajowy powinien brać pod uwagę prawo Państwa Członkowskiego do przyjęcia środków tymczasowych lub do realizacji dyrektywy w etapach. W takich przypadkach, sprzeczność tymczasowych środków krajowych z dyrektywą lub brak transpozycji niektórych jej postanowień, nie musi koniecznie narażać na niebezpieczeństwo określonego przez dyrektywę rezultatu.

50. Odpowiedź na pytanie sądu krajowego powinna zatem brzmieć, że art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE), art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE) oraz Dyrektywa nr 91/156 wymagają, aby Państwa Członkowskie, do których kierowana jest Dyrektywa, powstrzymały się w okresie przewidzianym na jej wykonanie, od przyjmowania środków, które mogłyby poważnie zagrozić wyznaczonemu rezultatowi.

Sentencja

Art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE), art. 189 ust. 3 TEWG (obecny art. 249 ust. 3 TWE) oraz Dyrektywa nr 91/156 wymagają, aby Państwa Członkowskie, do których kierowana jest Dyrektywa, powstrzymały się w okresie przewidzianym na jej wykonanie, od przyjmowania środków, które mogłyby poważnie zagrozić wyznaczonemu rezultatowi.

Sprawa C–6/04[26]
Komisja Europejska v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Stan faktyczny

skarga na naruszenie prawa wspólnotowego

Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 226 TWE na naruszenie prawa wspólnotowego przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Komisja podnosiła, iż Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom wspólnotowym dokonując nieprawidłowej transpozycji Dyrektywy Rady nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dyrektywa siedliskowa).

Ustalenia Trybunału

15. Zdaniem Komisji Europejskiej Zjednoczone Królestwo niesłusznie przyjęło ogólne przepisy w celu wypełnienia ewentualnych luk w poszczególnych przepisach transponujących Dyrektywę do porządku krajowego.

16. Zjednoczone Królestwo utrzymuje, że dokonało prawidłowej transpozycji Dyrektywy przyjmując w tym celu przepisy, które zawierają nie tylko specyficzne wymogi, ale również ogólne obowiązki oraz procedury administracyjne. Te ogólne obowiązki powinny być brane pod uwagę w połączeniu

26 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 października 2005r., Zb. Orz. 2005, s. I–9017. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-6%2F04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

ze specyficznymi wymogami tych przepisów, które uzupełniają, co zapewnia prawidłowe i skuteczne wprowadzenie w życie wskazanej Dyrektywy.

17. Władze brytyjskie uzasadniają swoje stanowisko wskazując w szczególności art. 3 ust. 2 i 4 brytyjskiego rozporządzenia z 1994 r. Przepisy te nałożyły na ministrów, organy ochrony środowiska oraz na wszystkie właściwe organy państwowe obowiązek wykonywania zadań w sposób zapewniający poszanowanie wymogów Dyrektywy.

18. Komisja uważa z kolei, że ogólne przepisy powołane przez Zjednoczone Królestwo nie są wystarczająco precyzyjne, aby zagwarantować transpozycję do prawa krajowego szczególnych obowiązków wynikających z tej Dyrektywy.

19. Aby bowiem określić zakres swych praw i obowiązków, jednostki zmuszone są za każdym razem odwołać się do Dyrektywy siedliskowej, co nie spełnia wymogu pewności prawa ani warunków szczegółowości, dokładności i jasności, wymaganych w ugruntowanym orzecznictwie Trybunału.

20. Komisja dodaje, że gdyby Trybunał miał podążyć za logiką argumentów Zjednoczonego Królestwa, wskazana Dyrektywa mogłaby prawdopodobnie zostać przetransponowana w całości poprzez jeden ogólny przepis, co sprzeciwiałoby się wymogowi szczegółowości, wskazanemu wielokrotnie w orzecznictwie dotyczącym transpozycji dyrektyw.

warunki prawidłowej implementacji dyrektyw

21. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 249 ust. 3 TWE dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków wprowadzenia danej dyrektywy do prawa wewnętrznego. Jednakże, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, transpozycja dyrektywy do prawa wewnętrznego nie wymaga w sposób konieczny, aby jej treść została formalnie i dosłownie przejęta przez wyraźny, szczególny przepis prawa i – w zależności od treści dyrektywy – wystarczyć mogą ogólne ramy prawne, pod warunkiem, że rzeczywiście zapewni to pełne stosowanie dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny.

22. W tym względzie należy w każdym przypadku określić charakter przepisu przewidzianego w dyrektywie, którego dotyczy skarga na naruszenie prawa wspólnotowego, w celu ustalenia zakresu obowiązku transpozycji ciążącego na Państwach Członkowskich.

23. Nie można przyjąć argumentu Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którym najbardziej odpowiednim sposobem wprowadzenia w życie Dyrektywy siedliskowej było przyznanie specyficznych uprawnień organom ochrony środowiska i nałożenie na nie ogólnego obowiązku wykonywania ich zadań w sposób zapewniający poszanowanie wymogów Dyrektywy.

24. Po pierwsze, należy przypomnieć, że istnienie krajowych przepisów może jedynie wówczas skutkować tym, że transpozycja w drodze odrębnych przepisów ustawowych i administracyjnych stanie się zbędna, gdy istniejące przepisy krajowe rzeczywiście gwarantują pełne stosowanie przedmiotowej Dyrektywy przez administrację krajową.

25. Po drugie, należy wskazać, że z czwartego i jedenastego motywu Preambuły Dyrektywy wynika, że zagrożone siedliska i gatunki tworzą część dziedzictwa naturalnego Wspólnoty Europejskiej i dotyczące ich zagrożenia mają często charakter transgraniczny, w związku z czym przyjęcie środków ochrony stanowi wspólną odpowiedzialność wszystkich Państw Członkowskich. Wobec tego, dokładność transpozycji przybiera szczególną wagę w takim przypadku jak niniejszy, w którym zarządzanie wspólnym dziedzictwem jest powierzone Państwom Członkowskim na ich terytorium.

26. Wynika z tego, że w ramach Dyrektywy siedliskowej, która ustanawia złożone i techniczne przepisy w dziedzinie prawa ochrony środowiska, Państwa Członkowskie są w szczególny sposób zobowiązane do dbania o to, aby ich przepisy prawne mające zapewnić transpozycję Dyrektywy były jasne i precyzyjne, również w zakresie podstawowych obowiązków nadzoru i kontroli, takich jak nałożone na organy państwowe w art. 11, 12 ust. 4 i 14 ust. 2 wskazanej Dyrektywy.

27. Z analizy przepisów powołanych przez Zjednoczone Królestwo wynika, że charakteryzują się one tak dużym stopniem ogólności, że nie wprowadzają w życie przepisów Dyrektywy siedliskowej z precyzją i jasnością wymaganą dla spełnienia wymogu pewności prawa. Przepisy te nie ustanawiają również precyzyjnych ram prawnych, które gwarantowałyby pełne jej stosowanie i umożliwiałyby zharmonizowane i skuteczne wprowadzenie w życie przewidzianych w niej przepisów.

28. Z powyższego wynika, że ogólne obowiązki przewidziane w przepisach Zjednoczonego Królestwa nie mogą zapewnić zadowalającej transpozycji przepisów Dyrektywy siedliskowej i nie nadają się w związku z tym do uzupełnienia ewentualnych braków w poszczególnych przepisach mających zapewnić transpozycję tej Dyrektywy.

Sentencja

Trybunał niniejszym orzeka, że nie przyjmując w przepisanym terminie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia pełnego i prawidłowego wprowadzenia w życie wymogów Dyrektywy Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tej Dyrektywy.

6. Decyzje

Sprawa 9/70[27]
Franz Grad v. Finanzamt Traunstein

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Niemiecki sąd (Finanzgericht) wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rząd niemiecki przedstawił Trybunalowi swoje stanowisko.

Pytanie: Czy art. 4 ust. 2 Decyzji Rady nr 65/271 z 13 maja 1965 r. dotyczącej harmonizacji przepisów o transporcie kolejowym, drogowym i na wodach wewnętrznych, w związku z art. 1 Dyrektywy Rady nr 67/227 z 11 kwietnia 1967 r. harmonizującej ustawodawstwo Państw Członkowskich o podatku obrotowym, wywierają bezpośredni skutek w stosunkach prawnych między Państwami Członkowskimi a podmiotami, które podlegają ich jurysdykcji, w taki sposób, że przepisy te nadają jednostkom prawa, które sądy krajowe zobowiązane są chronić?

Ustalenia Trybunału

cechy dyrektyw i decyzji

3. Pytanie dotyczy kumulatywnego skutku przepisów zawartych w powołanej Decyzji i Dyrektywie. Zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE), decyzja wiąże w całości adresatów, do których jest skierowana. Dyrektywa z kolei wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków.

4. Zdaniem niemieckiego rządu, dokonując rozróżnienia między skutkiem rozporządzeń a skutkiem dyrektyw i decyzji, art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wyklucza możliwość wywierania przez dyrektywy i decyzje bezpośredniego skutku, który przysługuje wyłącznie rozporządzeniom.

bezpośredni skutek decyzji

5. Mimo iż z mocy art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) rozporządzenia są bezpośrednio stosowane i – co wynika z ich specyficznego charakteru – mogą wywierać bezpośredni skutek, nie oznacza to jednak, że inne kategorie środków prawnych wspomnianych w tym artykule nigdy nie mogą wywoływać podobnych skutków. W szczególności, przepis Traktatu, zgodnie z którym decyzje wiążą w całości adresatów, do których są skierowane, nasuwa pytanie, czy stworzone przez decyzję zobowiązanie może być jedynie powoływane przez instytucje Wspólnoty przeciwko jej adresatom, czy też upraw-

27 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 października 1970 r., Zb. Orz. 1970, s. 825.

nienie to może być wykorzystywane przez te podmioty, które mają interes w wypełnieniu zobowiązania. Wykluczenie możliwości powoływania się przez jednostki, które mają w tym interes, na zobowiązanie nałożone przez decyzję, byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem tego aktu wynikającym z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE). W szczególności w przypadku, kiedy instytucje Wspólnoty mocą decyzji nałożyły na Państwo Członkowskie zobowiązanie do określonego działania, efektywność takiego środka byłaby osłabiona, gdyby obywatele tego państwa nie mogli powoływać się na niego przed sądami, zaś sądy krajowe nie mogły uwzględniać tego środka jako części prawa wspólnotowego. Mimo, iż skutki decyzji nie muszą być identyczne ze skutkami przepisów rozporządzenia, różnica ta nie wyklucza możliwości, że końcowy rezultat (prawo jednostki do powoływania się na ten środek przed sądami) może być taki sam, jak w przypadku bezpośrednio stosowanych postanowień rozporządzenia.

6. Fakt, iż na mocy art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), sądy krajowe upoważnione są do występowania do Trybunału z wszystkimi pytaniami dotyczącymi ważności i wykładni wszelkich, bez różnicy, aktów instytucji, wskazuje, że jednostki również mogą powoływać się na takie akty przed sądami krajowymi. Dlatego w każdej konkretnej sprawie należy ustalić, czy charakter, tło oraz treść danego przepisu mogą wywierać bezpośrednie skutki w stosunkach prawnych między adresatem aktu a osobami trzecimi.

7. Decyzja Rady z 13 maja 1965 r., skierowana do wszystkich Państw Członkowskich, oparta jest w szczególności na art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE), który upoważnia Radę do ustanawiania „wspólnych reguł", „warunków dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim" oraz „wszelkich innych potrzebnych przepisów" w celu wprowadzenia wspólnej polityki transportowej. Rada ma zatem szeroką swobodę w wyborze środków. Powołana Decyzja ustanawia cele, które mają zostać osiągnięte w ramach polityki harmonizacji przepisów krajowych i zgodnie z harmonogramem ich realizacji. W świetle tych celów art. 4 ust. 1 Decyzji stanowi, że z chwilą przyjęcia przez Radę i wejścia w życie w Państwach Członkowskich wspólnego systemu podatków obrotowych, państwa te będą stosowały ten system do przewozu towarów za pomocą kolei, dróg i wód wewnętrznych. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że wspólny system podatków obrotowych zastąpi również te szczególne podatki, które nie są podatkami obrotowymi, a które dotyczą transportu towarów za pomocą kolei, dróg i wód wewnętrznych.

8. Zatem przepis ten nakłada dwa obowiązki na Państwa Członkowskie. Po pierwsze, obowiązek zastosowania w określonym terminie wspólnego systemu podatków obrotowych do transportu towarów za pomocą kolei, dróg i wód wewnętrznych oraz, po drugie, obowiązek zastąpienia tym systemem

szczególnych podatków, o których mowa w ust. 2, nie później niż z momentem jego wejścia w życie. Drugi obowiązek wyraźnie pociąga za sobą zakaz wprowadzania szczególnych podatków w celu uniknięcia sytuacji, kiedy wspólny system podatków obrotowych stosowany jest w dziedzinie transportu równocześnie z dodatkowymi, podobnymi systemami podatkowymi.

9. Pytanie sądu niemieckiego dotyczy drugiego obowiązku, który ma ze swej natury charakter wiążący i generalny, mimo iż przepis pozostawia możliwość określenia daty, od której obowiązek staje się skuteczny. Zakazuje on zatem Państwom Członkowskim stosowania wspólnego systemu podatków obrotowych równocześnie ze szczególnymi podatkami nakładanymi zamiast podatku obrotowego. Zobowiązanie to ma charakter bezwarunkowy i jest wystarczająco jasne i precyzyjne, by mogło wywierać bezpośredni skutek w stosunkach prawnych między Państwami Członkowskimi a podmiotami, które podlegają ich jurysdykcji.

10. Data, z którą zobowiązanie to staje się skuteczne została ustalona w Dyrektywach Rady dotyczących harmonizacji przepisów o podatku obrotowym, które określały ostateczny termin, w którym Państwa Członkowskie zobowiązane są wprowadzić do ich ustawodawstwa wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT). Fakt, iż termin ten został określony w Dyrektywie, nie pozbawia tego przepisu mocy wiążącej. W ten sposób obowiązek wynikający z art. 4 ust. 2 Decyzji z 13 maja 1965 r. został jedynie udoskonalony przy pomocy Dyrektywy. Dlatego też przepis ten nakłada na Państwa Członkowskie obowiązki (w szczególności obowiązek niestosowania od określonej daty wspólnego systemu podatku VAT równocześnie ze wspomnianymi szczególnymi podatkami), które mogą wywierać bezpośrednie skutki w stosunkach prawnych między Państwami Członkowskimi a podmiotami, które podlegają ich jurysdykcji oraz mogą być powoływane przez jednostki przed sądami krajowymi.

Sentencja

Art. 4 ust. 2 Decyzji Rady z 13 maja 1965 r., który zakazuje stosowania przez Państwa Członkowskie wspólnego systemu podatków obrotowych równocześnie ze szczególnymi podatkami nakładanymi zamiast podatku obrotowego, może – łącznie z przepisami Dyrektyw Rady z 11 kwietnia 1967 r. i 9 grudnia 1969 r. – wywierać bezpośrednie skutki w stosunkach prawnych między Państwami Członkowskimi, do których skierowana jest Decyzja a podmiotami, które podlegają ich jurysdykcji oraz może być powoływany przez jednostki przed sądami krajowymi.

Sprawa 249/85[28]
Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG
v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung

Stan faktyczny

Na podstawie Decyzji z 25 lutego 1985 r. w sprawie środków promocji sprzedaży masła na rynku w Berlinie Zachodnim, Komisja Europejska postanowiła o przeprowadzeniu specjalnej akcji w terminie od 15 kwietnia do 30 czerwca 1985 r. w celu promocji sprzedaży masła w Berlinie Zachodnim. W Decyzji tej Komisja sprecyzowała szczegółowe warunki akcji, przede wszystkim 900 ton masła z zapasów publicznych (masło interwencyjne) miało zostać podzielonych na 250 – gramowe opakowania i stanowić bezpłatny dodatek do 250 – gramowych opakowań masła pochodzącego z wolnego rynku i w ten sposób razem sprzedawanych. W celu realizacji powyższego przedsięwzięcia, niemieckie Federalne Biuro ds. Organizacji Rynku Rolnego (Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung) – będące właściwą rolniczą agencją interwencyjną odpowiedzialną za mleko i produkty mleczne – miało dostarczyć określonym przedsiębiorcom 900 ton masła z zapasów państwowych, którzy z kolei zobowiązani byli rozdysponować to masło zgodnie z przyjętymi zasadami.

Producent margaryny, firma Albako, wszczęła postępowanie przed sądem niemieckim (Landgericht) w czerwcu 1985 r. (już po rozpoczęciu akcji), domagając się wydania zakazu sądowego uniemożliwiającego Federalnemu Biuru przeprowadzenie akcji uzasadniając, że akcja była sprzeczna z przepisami krajowymi dotyczącymi nieuczciwej konkurencji i opłat gratyfikacyjnych. Sąd uznał między innymi, że bezpłatne rozprowadzenie przez Federalne Biuro 900 ton masła było niezgodne z krajowymi przepisami dotyczącymi uczciwego handlu.

zapytanie prejudycjalne

Według sądu krajowego odrzucenie wniosku powoda o wydanie zakazu sądowego byłoby możliwe tylko na podstawie faktu, że przyjęte przez Federalne Biuro środki były oparte na Decyzji Komisji. Sąd uznał jednak, że Decyzja Komisji nie może mieć pierwszeństwa nad prawem krajowym dotyczącym nieuczciwej konkurencji, chyba że wywiera bezpośredni skutek. Wystąpił zatem do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy art. 189 ust. 4 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE) powinien być interpretowany w taki sposób, że Decyzja skierowana przez Komisję 25 lutego 1985 r. do Republiki Federalnej Niemiec – wyklucza możliwość

28 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21 maja 1987 r., Zb. Orz. 1987, s. 2345.

zakazania przez sąd tego państwa określonego postępowania właściwej rolniczej agencji interwencyjnej – niebędącej adresatem Decyzji – postępowania, które jest sprzeczne z ustawodawstwem krajowym dotyczącym nieuczciwej konkurencji, a które zostało przyjęte przez tę agencję w celu zrealizowania przedmiotowej Decyzji?

Ustalenia Trybunału

10. Należy podkreślić, że problem, przed którym stoi sąd krajowy, ma odmienną formę niż ten z wyroku w sprawie Grad (Sprawa 9/70 z 6 października 1970 r., Zb. Orz. 1970, s. 825), w którym Trybunał uznał, że w określonych okolicznościach decyzja skierowana do wszystkich Państw Członkowskich może wywierać bezpośredni skutek w taki sposób, że jednostka może się na nią powoływać w sporze z władzą publiczną.

11. Decyzja będąca przedmiotem wyroku w sprawie Grad pociągała za sobą nowelizację przepisów lub norm prawnych i była powołana w celu zapobiegania stosowaniu określonych przepisów prawa krajowego, które nie zostały dostosowane do tej Decyzji. Nie ulega wątpliwości, że Decyzja Komisji z 25 lutego 1985 r., będąca przedmiotem niniejszego sporu, nie pociągała za sobą przyjęcia żadnych ogólnych norm sprzecznych z ustawodawstwem krajowym dotyczącym nieuczciwej konkurencji i opłat gratyfikacyjnych. Ponadto, Republika Federalna Niemiec przeprowadziła za pomocą agencji interwencyjnej wymaganą akcję i w ten sposób należycie zrealizowała skierowaną do niej Decyzję. Nie ma zatem podstaw, by jednostka szukała ochrony przed niekorzystnymi skutkami uchybienia przez Państwo Członkowskie zobowiązaniom wynikającym z prawa wspólnotowego, co miało miejsce w przytoczonej sprawie Grad.

12. Następnie należy podkreślić, że postępowanie Federalnego Biura, które zdaniem sądu krajowego stanowi nieuczciwą konkurencję zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi, było wymagane od Republiki Federalnej Niemiec (działającej za pomocą agencji interwencyjnej) mocą Decyzji Komisji z 25 lutego 1985 r. Niniejsza Decyzja nie pozostawiała państwu żadnej swobody dyskrecjonalnej. Wprowadzała wymóg rozprowadzania masła w opakowaniach zawierających 250 gram masła z wolnego rynku i 250 gram masła interwencyjnego, nakazywała oznaczanie masła interwencyjnego słowami „Bezpłatne masło EWG", określała cenę sprzedaży tych dwóch opakowań jako jednego, ustalała całkowitą ilość masła objętego akcją, precyzowała termin trwania akcji oraz wskazywała rynek, na którym miała zostać przeprowadzona. Ustanowienie zakazu podejmowania takich działań jako środków stanowiących nieuczciwą konkurencję w sytuacji, kiedy zostały one nakazane przez Komisję Europejską, byłoby równoznaczne z uniemożliwieniem realizacji Decyzji Komisji.

13. Pytanie w rzeczywistości dotyczy kwestii, czy sąd krajowy zobowiązany jest mocą prawa wspólnotowego, a w szczególności art. 189 ust. 4 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE) powstrzymać się od stosowania ustawodawstwa krajowego dotyczącego ochrony przed nieuczciwą konkurencją i regulującego oferty gratyfikacyjne w sytuacji, kiedy to ustawodawstwo skutkowałoby uniemożliwieniem państwu realizacji, za pomocą rolniczej agencji interwencyjnej, Decyzji Komisji z 25 lutego 1985 r.

zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego

14. W tym kontekście należy przede wszystkim podkreślić, że jeśli akcja zarządzona przez instytucję Wspólnoty i przeprowadzona w Berlinie Zachodnim w maju 1985 r., miałaby być regulowana przez normy prawa krajowego, wówczas w praktyce uzależniłoby to ważność samego środka wspólnotowego od zgodności z prawem krajowym. Rezultat ten byłby sprzeczny z orzecznictwem Trybunału, według którego ważność środków wspólnotowych może być oceniana jedynie w świetle prawa wspólnotowego. Wywodzone z Traktatu prawo, stanowiące niezależne źródło prawa, nie może, ze względu na swój charakter, zostać uchylone przez normy prawa krajowego w jakiejkolwiek formie, bez pozbawienia go charakteru prawa wspólnotowego i bez kwestionowania podstaw prawnych samej Wspólnoty.

możliwość wzruszenia ważności decyzji

16. Należy podkreślić, że ważność przyjętych przez instytucje Wspólnoty środków może być wzruszona, jeśli będą one sprzeczne z zasadami prawa wspólnotowego w dziedzinie konkurencji. Instytucje Wspólnoty muszą brać pod uwagę w szczególności wymóg uczciwego handlu. Jednakże zgodnie z zasadami wspólnej organizacji rynków rolnych, zobowiązane są pogodzić ten wymóg z celami określonymi w art. 39 TEWG (obecny art. 33 TWE). W niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, aby instytucje Wspólnoty przekroczyły swobodę uznania, która przysługuje im przy ocenianiu zgodności tego wymogu z przedmiotowymi celami.

pierwszeństwo decyzji przed prawem krajowym

17. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 189 ust. 4 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE) decyzje wiążą w całości adresatów, do których są skierowane. W przypadku decyzji skierowanych do Państw Członkowskich, wiążą one wszystkie organy państwa, do którego są adresowane, włączając w to sądy tego państwa. Wynika z tego, że z mocy zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, sądy krajowe zobowiązane są powstrzymać się od stosowania przepisów krajowych oraz w szczególności – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – tych przepisów dotyczących nieuczciwej konkurencji lub ofert gratyfikacyjnych, których realizacja mogłaby utrudnić wykonanie Decyzji wspólnotowej.

18. W świetle powyższych rozważań należy udzielić odpowiedzi, że art. 189 ust. 4 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE) musi być interpretowany w taki sposób, że Decyzja skierowana przez Komisję 25 lutego 1985 r. do Republiki Federalnej Niemiec, uniemożliwia sądowi tego państwa wstrzymanie

postępowania właściwej rolniczej agencji interwencyjnej, które jest sprzeczne z ustawodawstwem krajowym dotyczącym nieuczciwej konkurencji i sprzedaży gratyfikacyjnej, ale które zostało przyjęte przez tę agencję w celu realizacji niniejszej Decyzji.

Sentencja

Art. 189 ust. 4 TEWG (obecny art. 249 ust. 4 TWE) musi być interpretowany w taki sposób, że Decyzja skierowana przez Komisję 25 lutego 1985 r. do Republiki Federalnej Niemiec w sprawie środków promocji sprzedaży masła na rynku w Berlinie Zachodnim, uniemożliwia sądowi tego państwa wstrzymanie postępowania właściwej rolniczej agencji interwencyjnej, które jest sprzeczne z ustawodawstwem krajowym dotyczącym nieuczciwej konkurencji i sprzedaży gratyfikacyjnej, ale które zostało przyjęte przez tę agencję w celu realizacji niniejszej Decyzji.

Sprawa C–156/91[29]
Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG
v. Landrat des Kreises Schleswig–Flensburg

Stan faktyczny

Przedsiębiorstwo Hansa Fleisch obsługiwało rzeźnię oraz chłodnię mięsa w Schleswig Holstein. Mięso z uboju zwierząt na terenie przedsiębiorstwa poddane było kontroli Departamentu Weterynarii i Inspekcji Żywności podlegającego pod Landrat des Kreises Schleswig–Flensburg („Landrat"). W dniu 23 maja 1989 r. Landrat, zgodnie z niemieckim prawem, wystawił fakturę na określoną sumę do zapłaty przez przedsiębiorstwo Hansa Fleisch z tytułu przeprowadzenia kontroli sanitarnej na jego terenie. Przedsiębiorstwo złożyło skargę przeciwko żądaniu zapłaty, która została odrzucona przez Landrat. Wszczęło zatem postępowanie przed niemieckim sądem (Verwaltungsgericht) wskazując, że żądanie zapłaty było bezprawne między innymi dlatego, że wskazane w fakturze sumy przekraczały te określone w art. 2 ust. 1 Decyzji Rady nr 88/408 z 15 czerwca 1988 r. dotyczącej wysokości opłat nakładanych w związku z sanitarnymi inspekcjami i kontrolami świeżego mięsa zgodnie z Dyrektywą nr 85/73/EWG. Według art. 11 Decyzji nr 88/408, postanowienia tej Decyzji miały zostać zrealizowane przez Państwa Członkowskie nie później niż do 31 grudnia 1990 r.

29 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 listopada 1992 r., Zb. Orz. 1992, s. I–5567.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). W niniejszej sprawie rząd niemiecki przedstawił Trybunałowi swoje stanowisko.

Pytanie pierwsze: Czy Dyrektywa Rady nr 85/73/EWG z 29 stycznia 1985 r. w sprawie finansowania inspekcji sanitarnych i kontroli świeżego mięsa oraz drobiu w związku z Decyzją Rady nr 88/408/EWG powinny być bezpośrednio stosowane w taki sposób, że powołując się na nie jednostka może pomyślnie podnosić przed sądem Państwa Członkowskiego, że najpóźniej z dniem wejścia w życie Decyzji nr 88/408/EWG, Państwo Członkowskie traci kompetencję do nakładania opłat w znaczeniu art. 1 Decyzji, które przekraczają standardowe wysokości opłat wskazane w art. 2 ust. 1 tej Decyzji?

Pytanie drugie: Czy odpowiedź Trybunału na pierwsze pytanie zależy od tego, czy upłynął termin określony w art. 11 Decyzji nr 88/408/EWG?

Ustalenia Trybunału

5. Art. 2 ust. 1 Decyzji Rady nr 88/408 określa jedną lub więcej wysokości standardowych opłat za każdy gatunek zwierząt. Jednakże art. 2 ust. 2 tej Decyzji stanowi, że „Państwa Członkowskie, w których koszty wynagrodzeń, struktury placówek i stosunek między weterynarzami a inspektorami różnią się od średniej Wspólnoty przyjętej w celu obliczenia standardowych wysokości opłat (...) mogą od nich odstępować poprzez zwiększenie lub obniżenie wskazanych sum za koszty inspekcji."

11. Za pomocą pierwszego i drugiego pytania sąd krajowy poszukuje odpowiedzi, po pierwsze, czy art. 2 ust. 1 Decyzji nr 88/408 wywiera bezpośredni skutek oraz, po drugie – jeśli odpowiedź jest twierdząca – czy jednostki mogą powoływać się na ten przepis przeciwko Państwu Członkowskiemu przed upływem terminu określonego w art. 11 tej Decyzji w celu przeciwstawienia się pobraniu opłaty o wysokości większej niż określona w art. 2 ust. 1.

bezpośredni skutek decyzji

12. Należy pamiętać, że byłoby nie do pogodzenia z wiążącym charakterem Decyzji przyznanym w art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) wykluczenie co do zasady możliwości powoływania się przez jednostki „dotknięte" decyzją na nałożone w niej obowiązki.

warunki bezpośredniego skutku decyzji

13. Decyzja skierowana do Państwa Członkowskiego może być powoływana przeciwko temu państwu, jeśli dany przepis nakłada na adresata zobowiązanie, które jest bezwarunkowe oraz wystarczająco jasne i precyzyjne.

14. Rząd niemiecki oraz Landrat utrzymują, że obowiązek Państw Członkowskich ustalenia opłat w wysokości określonej w art. 2 ust. 1 Decy-

zji nr 88/408 nie stanowił bezwarunkowego zobowiązania, biorąc pod uwagę przyznaną Państwom Członkowskim mocą art. 2 ust. 2 Decyzji możliwość niestosowania standardowych wysokości opłat.

15. Jednakże fakt, że Decyzja pozwala Państwom Członkowskim, do których jest skierowana, na niestosowanie jasnego oraz precyzyjnego przepisu, sam w sobie nie pozbawia tego przepisu bezpośredniej skuteczności. W szczególności, takie przepisy mogą wywierać bezpośredni skutek w sytuacji, kiedy uciekanie się do możliwości derogacji podlega ocenie sądowej.

16. Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie jeśli chodzi o możliwość niestosowania standardowych wysokości opłat określonych w art. 2 ust. 1 Decyzji nr 88/408. Jak wynika z art. 2 ust. 2 oraz Aneksu do Decyzji nr 88/408, wysokość opłaty może zostać zwiększona do odpowiadającej rzeczywistym kosztom inspekcji, jeśli koszty przerastają wysokości opłat określonych w art. 2 ust. 1 tej Decyzji. Możliwość zwiększenia opłaty podlega w związku z tym warunkom, których spełnienie poddane jest ocenie Trybunału.

17. W konsekwencji fakt, że art. 2 ust. 2 Decyzji pozwala Państwom Członkowskim na ustanowienie wyższych opłat poprzez niestosowanie standardowych wysokości opłat określonych w art. 2 ust. 1, nie może pozbawić tego przepisu bezpośredniej skuteczności.

18. Należy jednakże podkreślić, że art. 11 Decyzji nr 88/408 przyznaje Państwom Członkowskim określony termin na jej zrealizowanie.

warunki bezpośredniej skuteczności decyzji, które określają termin na ich wykonanie

19. W sytuacji, kiedy decyzja skierowana do Państw Członkowskich zawiera precyzyjne i bezwarunkowe przepisy, które muszą zostać zrealizowane w określonym terminie, jednostki mogą powoływać się na te przepisy przeciwko Państwu Członkowskiemu jedynie w sytuacji, kiedy państwo nie zrealizuje decyzji do momentu upływu wyznaczonego terminu lub zrealizuje decyzję w terminie, ale nieprawidłowo.

20. Przyznana jednostkom możliwość powoływania się na decyzję przeciwko Państwom Członkowskim, do których jest skierowana, oparta jest na wiążącym charakterze decyzji w stosunku do jej adresatów. W konsekwencji, jeśli decyzja przyznaje państwom określony termin, w którym powinny zastosować się do określonych w niej obowiązków, decyzja nie może być powoływana przez jednostki przeciwko Państwom Członkowskim przed upływem tego terminu.

21. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że art. 2 ust. 1 Decyzji nr 88/408/EWG może być powoływany przez jednostki przeciwko Państwu Członkowskiemu w celu sprzeciwienia się pobraniu opłat przekraczających wysokość określoną przez ten przepis, jeśli nie są spełnione warunki, którym

art. 2 ust. 2 Decyzjii poddaje możliwość zwiększenia wysokości opłat wynikających z art. 2 ust. 1. Jednakże, art. 2 ust. 1 Decyzji może być powoływany tylko w celu sprzeciwienia się takiemu żądaniu pokrycia opłat, które zostało wydane po upływie terminu określonego w art. 11 tej Decyzji.

Sentencja

Art. 2 ust. 1 Decyzji Rady nr 88/408/EWG z 15 czerwca 1988 r. dotyczącej wysokości opłat nakładanych w związku z sanitarnymi inspekcjami i kontrolami świeżego mięsa zgodnie z Dyrektywą nr 85/73/EWG, może być powoływany przez jednostki przeciwko Państwu Członkowskiemu w celu sprzeciwienia się pobraniu opłat przekraczających wysokość określoną przez ten przepis, jeśli warunki, którym art. 2 ust. 2 Decyzji poddaje możliwość zwiększenia wysokości opłat wynikających z art. 2 ust. 1, nie są spełnione. Jednakże, art. 2 ust. 1 Decyzji może być powoływany tylko w celu sprzeciwienia się takiemu żądaniu pokrycia opłat, które zostało wydane po upływie terminu określonego w art. 11 tej Decyzji.

7. Akty niewiążące

Sprawa C–322/88[30]
Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles

Stan faktyczny

Włoch Salvatore Grimaldi pracował w Belgii od 1953 do 1980 r. W 1983 r. zwrócił się w do belgijskiego Funduszu chorób zawodowych (Fonds des maladies professionnelles) o uznanie za chorobę zawodową schorzenia dłoni (choroby Dupuytrena), którego nabawił się w związku z używaniem w pracy młota pneumatycznego oraz o przyznanie mu z tego tytułu odpowiedniego świadczenia. Fundusz odmówił zakwalifikowania schorzenia, na które cierpiał Grimaldi jako choroby zawodowej ze względu na fakt, że schorzenie to nie widniało w belgijskim wykazie chorób zawodowych.

Grimaldi wniósł sprawę do belgijskiego sądu pracy (Tribunal du travail). Sąd zwrócił się o opinię do specjalisty, który stwierdził, że faktycznie Grimaldi cierpi na chorobę Dupuytrena, która co prawda nie jest włączona do belgijskiego wykazu chorób zawodowych, ale znajduje się w europejskim wykazie chorób zawodowych, który został zarekomendowany Państwom Członkowskim w Zaleceniu Komisji z 23 lipca 1962 r. w sprawie przyjęcia europejskiego wykazu chorób zawodowych. Ponadto, przed sądem belgijskim powstało dodatkowe pytanie, czy Grimaldi może dowodzić, że jego choroba miała charakter zawodowy w celu uzyskania rekompensaty w oparciu o system rekompensaty określony w Zaleceniu Komisji nr 66/462 z 20 lipca 1966 r. w sprawie warunków przyznawania rekompensaty osobom cierpiącym na choroby zawodowe.

zapytanie prejudycjalne

Belgijski sąd pracy zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy takie środki, jak europejski wykaz chorób zawodowych, nie wywierają bezpośredniego skutku w Państwach Członkowskich w oparciu o wykładnię art. 189 ust. 5 TEWG (obecny art. 249 ust. 5 TWE), w świetle ducha ust. 1 tego artykułu oraz teleologicznego podejścia orzecznictwa Trybunału w zakresie, w jakim wykaz jest jasny, bezwarunkowy, wystarczająco precyzyjny i niedwuznaczny oraz nie pozostawia żadnej swobody jeśli chodzi o rezultat, jaki ma zostać osiągnięty, jak również biorąc pod uwagę fakt, że wykaz załączony jest do Zalecenia Komisji, które nie zostało formalnie wprowadzone do krajowego porządku prawnego przez ponad 25 lat?

30 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 1989 r., Zb. Orz. 1989, s. 4407.

Ustalenia Trybunału

7. Ponieważ zapytanie prejudycjalne dotyczy interpretacji Zalecenia, które zgodnie z art. 189 ust. 5 TEWG (obecny art. 249 ust. 5 TWE) nie ma mocy wiążącej, konieczne jest w pierwszej kolejności rozważenie kwestii, czy zgodnie z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) Trybunał jest w tej sytuacji właściwy orzekać w trybie prejudycjalnym.

właściwość Trybunału do orzekania o wykładni aktów niewiążących

8. Wystarczy podkreślić, że w przeciwieństwie do art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), który wyłącza kompetencję Trybunału do kontroli aktów takich jak zalecenia, art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nadaje Trybunałowi kompetencję do orzekania w trybie prejudycjalnym o ważności i wykładni wszystkich bez wyjątku aktów instytucji Wspólnoty.

9. Ponadto, Trybunał już nieraz orzekał w trybie odesłania prejudycjalnego z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) o wykładni zaleceń przyjętych na podstawie Traktatu. Konieczne jest zatem rozpatrzenie zapytania prejudycjalnego przedstawionego Trybunałowi przez belgijski sąd.

10. Z przedstawionych dokumentów wynika, że mimo iż pytanie sądu krajowego odnosi się tylko do Zalecenia z 23 lipca 1962 r., to jednak zmierza ono także do określenia skutków w prawie krajowym Zalecenia nr 66/462 z 20 lipca 1966 r. Pytanie powinno być zatem rozumiane w następujący sposób: Czy w przypadku braku środków krajowych implementujących powyższe Zalecenia, nadają one prawa jednostkom, które te mogą powoływać przed sądami krajowymi?

bezpośredni skutek aktów prawa wspólnotowego

11. Przede wszystkim, Trybunał nieraz podkreślał, że chociaż zgodnie z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) rozporządzenia są bezpośrednio stosowane i w konsekwencji zdolne ze swej natury wywierać bezpośrednie skutki, nie oznacza to jednak, że inne kategorie środków wspomnianych w tym artykule nigdy nie mogą wywoływać podobnych skutków.

12. W celu ustalenia, czy oba przedmiotowe Zalecenia mogą nadawać jednostkom prawa, należy w pierwszej kolejności określić, czy mogą one wywierać wiążące skutki prawne.

cechy zaleceń

13. Zalecenia, które zgodnie z art. 189 ust. 5 TEWG (obecny art. 249 ust. 5 TWE) nie mają mocy wiążącej, przyjmowane są przez instytucje Wspólnoty wówczas, kiedy nie mają one kompetencji wynikających z Traktatu, aby przyjmować wiążące środki lub też wówczas, kiedy instytucje uznają, że przyjęcie wiążących norm nie jest konieczne.

14. Mimo iż z orzecznictwa Trybunału wynika, że wybór formy środka prawnego nie może zmieniać jego charakteru, należy ustalić, czy treść środka jest w pełni zgodna z przypisaną mu formą.

15. Dwa przedmiotowe Zalecenia odwołują się w uzasadnieniu do art. 155 TEWG (obecny art. 211 TWE), który nadaje Komisji ogólne prawo formułowania zaleceń, jak również do art. 117 TEWG (obecny art. 136 TWE) i art. 118 TEWG (obecny art. 137 TWE). Art. 118 TEWG (obecny art. 137

TWE) nie narusza kompetencji Państw Członkowskich w dziedzinie polityki społecznej w takim zakresie, w jakim dziedzina ta nie jest objęta innymi postanowieniami Traktatu oraz pod warunkiem, że kompetencje te wykonywane są w ramach współpracy między Państwami Członkowskimi, która ma być zorganizowana przez Komisję.

brak bezpośredniego skutku zaleceń

16. W tych okolicznościach nie ma wątpliwości, że analizowane środki prawne są rzeczywiście zaleceniami, czyli aktami, które nie zmierzają do wywoływania wiążących skutków prawnych nawet wobec osób, do których są skierowane. W konsekwencji, nie mogą one nadawać praw, na które jednostki mogłyby powoływać się przed sądami krajowymi.

17. W tym kontekście fakt, iż od przyjęcia pierwszego z przedmiotowych Zaleceń minęło więcej niż 25 lat, zaś wszystkie Państwa Członkowskie nie zrealizowały do tej pory jego postanowień, nie może zmieniać jego skutków prawnych.

skutek pośredni zaleceń

18. W celu jednakże udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na zadane przez sąd krajowy pytanie, należy podkreślić, że przedmiotowe akty nie mogą być uznane za niewywołujące żadnych skutków prawnych. Sądy krajowe zobowiązane są brać pod uwagę zalecenia w celu rozstrzygnięcia spraw przed nimi zawisłych, w szczególności wówczas, kiedy rzucają światło na wykładnię środków krajowych przyjętych w celu realizacji zaleceń lub w przypadkach, kiedy mają na celu uzupełnienie wiążących przepisów prawa wspólnotowego.

19. Zatem odpowiedź na pytanie sądu krajowego powinna brzmieć, że w świetle art. 189 ust. 5 TEWG (obecny art. 249 ust. 5 TWE), Zalecenie Komisji z 23 lipca 1962 r. w sprawie przyjęcia europejskiego wykazu chorób zawodowych oraz Zalecenie Komisji nr 66/462 z 20 lipca 1966 r. w sprawie warunków przyznawania rekompensaty osobom cierpiącym na chorobę zawodową, nie mogą same nadawać praw jednostkom, które te mogłyby powoływać przed sądami krajowymi. Jednakże, sądy krajowe zobowiązane są brać Zalecenia pod uwagę w celu rozstrzygnięcia spraw przed nimi zawisłych, w szczególności wówczas, kiedy rzucają światło na wykładnię innych przepisów prawa krajowego lub wspólnotowego.

Sentencja

W świetle art. 189 ust. 5 TEWG (obecny art. 249 ust. 5 TWE), Zalecenie Komisji z 23 lipca 1962 r. w sprawie przyjęcia europejskiego wykazu chorób zawodowych oraz Zalecenie Komisji nr 66/462 z 20 lipca 1966 r. w sprawie warunków przyznawania rekompensaty osobom cierpiącym na chorobę zawodową, nie mogą nadawać praw jednostkom, które te mogłyby powoływać przed sądami krajowymi. Jednakże, sądy krajowe zobowiązane są brać Zalecenia pod uwagę w celu rozstrzygnięcia spraw przed nimi zawisłych, w szczególności wówczas, kiedy rzucają światło na wykładnię innych przepisów prawa krajowego lub wspólnotowego.

III
INSTYTUCJE WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

1. Zasady dotyczące stosunków Wspólnoty Europejskiej z Państwami Członkowskimi

Sprawa 14/68[1]
Walt Wilhelm i inni v. Bundeskartellamt

Stan faktyczny

Przed Kammergericht (Kartellsenat) z Berlina, sądem właściwym w Republice Federalnej Niemiec w sprawach kartelowych, zawisła sprawa pomiędzy 1) Waltem Wilhelmem – dyrektorem Farbenfabriken Bayer AG w Hanwaldzie, 2) Hansem Goelzem – dyrektorem Cassella – Farbwerke Mainkur AG we Frankfurcie n. Menem, 3) Hansem Ulrichem Fintelmannem – menedżerem sprzedaży Farbwerke Hoechst AG we Frankfurcie nad Menem – Hoechst, 4) Badische Anilin – Und Soda – Fabrik AG w Ludwigshafen nad Menem, 5) Farbenfabriken Bayer AG w Leverkusen, 6) Farbwerke Hoechst AG (wcześniej Meister Lucius und Bruening) we Frankfurcie nad Menem – Hoechst, 7) Cassella Farbwerke Mainkur AG we Frankfurcie nad Menem – Fechenheim a Bundeskartellamt w Berlinie.

zapytanie prejudycjalne

Na podstawie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) Kammergericht przedłożył Trybunałowi cztery pytania celem interpretacji art. 3 lit. f)-[2] TEWG (obecnie art. 3 lit. g TWE), art. 5 TEWG (obecnie art. 10 TWE), art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) i art. 85 TEWG (obecnie art. 81 TWE) oraz art. 9 Rozporządzenia Rady nr 17 z 6 lutego 1962 r.

Pytanie pierwsze: Czy w przypadku wszczęcia przez Komisję postępowania na podstawie art. 14 Rozporządzenia nr 17 z 6 lutego 1962 r. zastosowanie przez władze krajowe do tych samych okoliczności faktycznych zakazów, wynikających z przepisów krajowych, jest zgodne z Traktatem?

Pytanie drugie: Czy ryzyko nałożenia podwójnej sankcji przez Komisję oraz właściwy organ krajowy nie pozwala na poddanie ocenie tych samych

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 lutego 1969 r., Zb. Orz. 1969, s. 1.
2 Art. 3 lit. f) TEWG obowiązywał w brzmieniu: (dla osiągnięcia celów Traktatu, działalność Wspólnoty obejmuje:)„ustanowienie systemu chroniącego od wypaczania konkurencji na wspólnym rynku".

faktów w dwóch różnych postępowaniach (tj. ocenie wspólnotowej i ocenie krajowej)?

Pytanie czwarte: Czy (jeżeli Komisja wszczęła postępowanie przeciwko porozumieniu) podjęcie działań o charakterze karnoprawnym przeciwko temu samemu porozumieniu przez władze krajowe byłoby sprzeczne z art. 7 TEWG (obecnie art 12 TWE)? Pytanie to dotyczyło głównie sytuacji, w których właściwe władze krajowe podejmują określone środki, adresowane wyłącznie do obywateli tego państwa, powodując w ten sposób ich gorsze traktowanie w porównaniu do znajdujących się w analogicznej sytuacji obywateli innych Państw Członkowskich.

Ustalenia Trybunału

3. Odpowiadając na pytanie pierwsze Trybunał przypomniał, że art. 9 ust. 3 Rozporządzenia nr 17 z 6 lutego 1962 r. dotyczy kompetencji władz Państw Członkowskich tylko w takim zakresie, w jakim mogą stosować bezpośrednio art. 85 ust. 1 TEWG (obecnie art 81 ust. 1 TWE) i art. 86 TEWG (obecnie art. 82 TWE) w sytuacji, gdy Komisja nie wszczęła postępowania kontrolnego. Postanowienie to nie ma zastosowania, gdy wspomniane władze krajowe działają na podstawie przepisów prawa krajowego. Wspólnotowe i krajowe prawo kartelowe regulują kartele z odmiennej perspektywy. Podczas gdy art. 85 TEWG (obecnie art. 81 TWE) odnosi się do nich w świetle potencjalnych przeszkód w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi, każdy system prawa krajowego reguluje kartele tylko w kontekście okoliczności istotnych dla danego państwa. To samo porozumienie z zasady może być zatem przedmiotem dwóch równolegle toczących się postępowań: jednego przed organem wspólnotowym na podstawie art. 85 TEWG (obecnie art. 81 TWE), a drugiego przed organem krajowym na podstawie przepisów prawa krajowego.

4. Taką interpretację potwierdzają postanowienia art. 87 ust. 2 lit. e) TEWG (obecnie art. 83 ust. 2 lit. e) TWE), upoważniające Radę do określenia stosunku między ustawodawstwem poszczególnych krajów a wspólnotowymi regułami konkurencji. Oznacza to, że co do zasady krajowe władze antykartelowe mogą wszcząć postępowanie również w odniesieniu do porozumień, które mogą być przedmiotem decyzji Komisji. Jednakże to równoległe zastosowanie przepisów krajowych może być dopuszczalne jedynie wówczas, gdy nie naruszy to jednolitego stosowania wspólnotowego prawa kartelowego oraz pełnej skuteczności środków, podjętych celem implementacji tego prawa.

pierwszeństwo prawa wspólnotowego

5. Inne rozwiązanie byłoby sprzeczne z celami Traktatu i charakterem jego przepisów dotyczących konkurencji. Art. 85 TEWG (obecnie

art. 81 TWE) stosuje się do wszystkich przedsiębiorstw we Wspólnocie, których postępowanie regulowane jest zarówno przez zakaz, jak też instytucję wyłączenia. Ponieważ podstawowym celem Traktatu jest m.in. eliminacja przeszkód dla swobodnego przepływu towarów w ramach wspólnego rynku oraz ochrona jednolitości tego rynku, organy wspólnotowe mogą podejmować określone działania na rzecz promowania harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej w ramach całej Wspólnoty, stosownie do postanowień art. 2 TEWG (obecnie art. 2 TWE). Art. 87 ust. 2 lit. e) TEWG (obecnie art. 83 ust. 2 lit. e) TWE), przyznając instytucjom wspólnotowym kompetencje do określania stosunku pomiędzy prawem krajowym a wspólnotowym w zakresie konkurencji, potwierdza pierwszeństwo prawa wspólnotowego.

specyfikacja prawa wspólnotowego, kolizja prawa wspólnotowego i prawa krajowego pierwszeństwo prawa wspólnotowego

6. Traktat EWG ustanowił swój własny porządek prawny włączony do systemów prawnych Państw Członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy. Sprzeczne z charakterem tego systemu byłoby zezwolenie Państwom Członkowskim na wprowadzanie lub utrzymywanie środków, które mogłyby naruszać praktyczną skuteczność Traktatu. Wiążący charakter Traktatu i środków, przyjętych celem jego realizacji nie może różnić się w poszczególnych Państwach Członkowskich bez zakłócenia funkcjonowania systemu wspólnotowego oraz bez zagrożenia realizacji celów Traktatu. W konsekwencji, kolizje pomiędzy regulacjami wspólnotowymi a krajowymi w zakresie prawa kartelowego muszą być rozstrzygane przy zastosowaniu zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

kompetencje organów krajowych i wspólnotowych

9. W konsekwencji, o ile rozporządzenie przyjęte na podstawie art. 87 ust. 2 lit. e) TEWG (obecnie art. 83 ust. 2 lit. e) TWE) nie stanowi inaczej, organy krajowe mogą podejmować działania przeciwko kartelom zgodnie z postanowieniami prawa krajowego nawet jeśli Komisja prowadzi postępowanie kontrolne w sprawie zgodności tego porozumienia z prawem wspólnotowym, pod warunkiem, że stosowanie prawa krajowego nie narusza pełnego i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego, bądź skuteczności środków przyjętych celem jego implementacji.

kompetencje dzielone pomiędzy organy wspólnotowe i krajowe

11. Odnosząc się do pytania drugiego Trybunał stwierdził, że możliwość podwójnego nałożenia sankcji nie oznacza, że prowadzenie dwóch równoległych postępowań, mających różne cele, jest niedopuszczalne. Możliwość podwójnego równoległego postępowania wynika de facto ze specyfiki systemu podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę i Państwa Członkowskie w odniesieniu do karteli. Jednakże, jeśli w wyniku przeprowadzenia dwóch niezależnych postępowań dochodzi do zastosowania sankcji, ogólny wymóg sprawiedliwości, w rodzaju wyrażonego w art. 90 ust. 2 TEWWiS[3], wymaga

3 Art. 90 TEWWiS obowiązywał w brzmieniu: „1. Jeżeli uchybienie wobec zobowiązania wynikającego z niniejszego Układu, którego dopuściło się dane przedsiębiorstwo, stanowi jednocześnie uchybienie wobec zobowiązania ciążącego na nim na mocy ustawodawstwa państwa, któremu podlega i jeże-

uwzględnienia każdej wydanej uprzednio decyzji celem określenia sankcji, która ma być zastosowana.

13. W kontekście pytania czwartego Trybunał zaznaczył, że art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) zakazuje każdemu Państwu Członkowskiemu odmiennego stosowania prawa kartelowego w zależności od pochodzenia stron, do których się odnosi. Jednakże przepis ten nie dotyczy różnego traktowania osób lub przedsiębiorstw, podlegających jurysdykcji Wspólnoty, jeżeli jest to spowodowane różnicami, istniejącymi pomiędzy regulacjami poszczególnych Państw Członkowskich, tak długo jak stosowane są one do wszystkich adresatów, zgodnie z obiektywnymi kryteriami i bez względu na ich pochodzenie.

Sentencja

1. O ile rozporządzenie wydane na podstawie art. 87 ust. 2 lit. e) TEWG (obecnie art. 83 ust. 2 lit. e) TWE) nie stanowi inaczej, władze krajowe mogą podejmować działania przeciwko kartelom zgodnie z postanowieniami ich prawa krajowego, nawet gdy Komisja prowadzi stosowne postępowanie kontrolne w sprawie oceny tego porozumienia z punktu widzenia jego zgodności z prawem wspólnotowym. Zastosowanie prawa krajowego nie może jednak uchybiać pełnemu i jednolitemu stosowaniu prawa wspólnotowego oraz skuteczności środków, podjętych dla jego implementacji.

2. Art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) zakazuje Państwom Członkowskim odmiennego stosowania ich prawa kartelowego w zależności od pochodzenia stron, do których się odnosi. Zakaz ten nie dotyczy różnic w traktowaniu, będących skutkiem odmienności, istniejących pomiędzy regulacjami Państw Członkowskich, tak długo jak stosowane są do wszystkich adresatów, zgodnie z obiektywnymi kryteriami i bez względu na ich pochodzenie.

Sprawa 22/70[4]
Komisja v. Rada (ERTA)

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu

Na podstawie skargi z 19 maja 1970 r. Komisja domagała się unieważnienia obrad Rady z 20 marca 1970 r. w części dotyczącej negocjacji i za-

li zgodnie z wymienionym ustawodawstwem wszczęto przeciwko temu przedsiębiorstwu postępowanie sądowe albo administracyjne – odnośne państwo członkowskie jest zobowiązane zawiadomić o tym Komisję, która może zawiesić postępowanie własne. 2.Jeżeli Komisja zawiesi postępowanie własne, zawiadamia się ją o przebiegu postępowania i umożliwia przedstawienie wszelkich dokumentów, ekspertyz i zeznań świadków dotyczących sprawy. Zawiadamia się ją również o podjętej decyzji ostatecznej, którą powinna brać pod uwagę przy określaniu sankcji, które ewentualnie zastosuje."

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 31 marca 1971 r., Zb. Orz. 1971 r., s. 263.

warcia przez Państwa Członkowskie – pod auspicjami Europejskiej Komisji Gospodarczej Organizacji Narodów Zjednoczonych (dalej jako: EKGONZ) – Konwencji w sprawie warunków pracy załóg pojazdów międzynarodowego transportu drogowego (European Road Transport Agreement – dalej jako ERTA).

Stanowiska stron

Komisja kwestionowała ważność obrad z 20 marca 1970 r. ze względu na to, że w ich trakcie doszło do naruszenia przepisów Traktatu, zwłaszcza art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE), art. 228 TEWG (obecnie art. 300 TWE) oraz art. 235 TEWG (obecnie art. 308 TWE), dotyczących podziału kompetencji pomiędzy Radą i Komisją oraz uprawnień Komisji, która powinna prowadzić negocjacje w przedmiocie ERTA. Komisja zarzucała także, że w kwestionowanych obradach nie wskazano podstawy prawnej dla ich prowadzenia, ani nie sporządzono uzasadnienia.

W opinii Komisji art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE), który powierza Wspólnocie szeroko zakreślone kompetencje, związane z realizacją wspólnej polityki transportowej, znajduje zastosowanie zarówno do stosunków zewnętrznych, jak i do środków krajowych z tej dziedziny. Komisja uważała, że pełna skuteczność tego przepisu zostałaby narażona, gdyby przyznane w nim uprawnienia nie obejmowały prawa do zawierania umów z państwami trzecimi.

Komisja twierdziła, że ze względu na kompetencje przyznane Wspólnocie na mocy art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE) ERTA powinna być negocjowana i zawarta przez Wspólnotę, zgodnie z procedurą przyjętą w art. 228 ust. 1 TEWG (obecnie art. 300 TWE).

Rada twierdziła natomiast, że ponieważ Wspólnota ma tylko takie uprawnienia, jakie zostały jej powierzone, nie można domniemywać istnienia uprawnienia do zawarcia umów z państwami trzecimi, jeżeli w Traktacie brak jest bezpośredniego umocowania.

Rada kwestionowała również dopuszczalność skargi. Wskazywała m.in., że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ obrady nie są aktem prawnym, który może podlegać kontroli w trybie art. 173 ust. 1 TEWG (obecnie art. 230 TWE).

Ustalenia Trybunału

3. Dla rozstrzygnięcia badanej kwestii konieczne jest ustalenie, który organ w badanym okresie był uprawniony do prowadzenia negocjacji i zawarcia umowy międzynarodowej.

4. Charakter prawny obrad jest różny w zależności od tego, czy są one traktowane jako przejaw wykonywania kompetencji powierzonych Wspólnocie, czy też jako sposób koordynacji wykonywania kompetencji pozostających w gestii Państw Członkowskich.

5. Rozstrzygnięcie zarzutu niedopuszczalności skargi wymaga ustalenia, czy w czasie prowadzenia obrad, których dotyczy skarga, uprawnienie do prowadzenia negocjacji i zawarcia ERTA przysługiwało Wspólnocie, czy też Państwom Członkowskim.

kompetencje Wspólnoty
zasada kompetencji powierzonych

10. Art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE) dotyczy tylko środków podejmowanych w ramach Wspólnoty. Nie można go interpretować w taki sposób, że uprawnia on Wspólnotę do zawierania umów międzynarodowych.

12. W braku szczególnych postanowień Traktatu dotyczących negocjowania i zawierania umów międzynarodowych w obszarze polityki transportowej (kategorii, która obejmuje ERTA), należy zwrócić uwagę na ogólne zasady systemu prawa wspólnotowego, regulujące stosunki z państwami trzecimi.

15. Dokonując ustalenia, czy w konkretnym przypadku Wspólnota ma prawo do zawarcia umów międzynarodowych, należy uwzględnić całą systematykę Traktatu w stopniu nie mniejszym niż treść jego przepisów.

kompetencje do zawierania umów międzynarodowych

16. Kompetencja do zawierania umów międzynarodowych występuje nie tylko wtedy, gdy Traktat bezpośrednio tak stanowi, ale również jeśli wynika to z innych postanowień Traktatu oraz środków podjętych na ich podstawie przez instytucje wspólnotowe.

17. W szczególności, za każdym razem gdy Wspólnota, realizując przewidzianą w Traktacie politykę, wydaje przepisy, w których ustalono wspólne zasady (bez względu na to jaką mogą one przybrać formę), Państwa Członkowskie tracą prawo do zaciągania zobowiązań wobec państw trzecich, które mogą wpłynąć na treść przepisów wspólnotowych. Nie ma tutaj znaczenia, czy państwa działają samodzielnie czy wspólnie.

kompetencje wyłączne Wspólnoty

18. Od momentu wejścia w życie takich wspólnych przepisów Wspólnota ma wyłączne prawo zaciągania i wykonywania obowiązków umownych wobec państw trzecich, które wpływają na sferę stosowania wspólnotowego systemu prawnego.

19. Przy realizacji postanowień Traktatu nie można rozpatrywać oddzielnie systemu środków wewnątrzwspólnotowych oraz sfery stosunków zewnętrznych Wspólnoty.

22. Jeżeli dla osiągnięcia celów Traktatu wydane zostają przepisy wspólnotowe, Państwa Członkowskie nie mogą zaciągać poza systemem instytucji

wspólnotowych zobowiązań, które mogłyby wpływać na przepisy wspólnotowe lub zmieniać ich treść.

31. Uprawnienia Wspólnoty wyłączają możliwość równoległych uprawnień Państw Członkowskich, ponieważ jakiekolwiek kroki podejmowane poza systemem instytucji wspólnotowych byłyby sprzeczne z integralnością wspólnego rynku oraz jednolitym stosowaniem prawa wspólnotowego.

dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności
akty podlegające kontroli Trybunału

39. Jedynymi aktami wyłączonymi z zakresu skargi o stwierdzenie nieważności są „rekomendacje i opinie", które na mocy ostatniego ustępu art. 189 TEWG (obecnie art. 249 TWE) nie mają mocy wiążącej. Kontroli Trybunału na podstawie art. 173 TEWG (obecnie art. 230 TWE) podlegają wszelkie środki podjęte przez instytucje, które mają na celu wywołanie skutków prawnych.

40. Celem wspomnianej kontroli jest zapewnienie, jak wymaga tego art. 164 TEWG (obecnie art. 220 TWE), przestrzegania prawa w procesie interpretacji i stosowania Traktatu.

41. Restrykcyjna interpretacja warunków dopuszczalności skargi, ograniczająca możliwość występowania ze skargą wyłącznie do środków wymienionych w art. 189 TEWG (obecnie art. 249 TWE) byłaby niezgodna z tym celem.

42. Skarga o stwierdzenie nieważności powinna być dostępna w odniesieniu do wszystkich środków podjętych przez instytucje, których celem jest wywołanie skutków prawnych, bez względu na ich charakter lub formę.

44. Podczas spotkania 20 marca 1970 r. Rada, po wymianie opinii jej członków i przedstawiciela Komisji, podjęła szereg konkluzji odnośnie stanowiska, jakie miały przyjąć rządy Państw Członkowskich w decydującej fazie negocjacji ERTA.

45. Przedmiotem obrad był zarówno cel negocjacji, jak też procedura ich prowadzenia.

46. Jeżeli chodzi o zakładany cel, Rada przyjęła stanowisko negocjacyjne, w którym domagano się dostosowania postanowień ERTA do systemu wspólnotowego, z wyjątkiem pewnych odstępstw, które musiały być przyjęte przez Wspólnotę.

49. W czasie negocjacji i przyjmowania ostatecznej wersji umowy państwa miały działać wspólnie i na bieżąco koordynować swoje stanowiska, zgodnie z procedurą ścisłej współpracy z instytucjami wspólnotowymi, przy czym delegacja Państwa Członkowskiego przewodniczącego Wspólnocie miała występować w charakterze rzecznika.

52. Wynika stąd, że przedmiotem obrad Rady były sprawy należące do kompetencji Wspólnoty oraz że Państwa Członkowskie nie mogły w tej kwestii działać poza ramami wspólnych instytucji.

charakter prawny obrad Rady

53. Obrady z 20 marca 1970 r. nie mogły być zatem wyrazem zwykłej i dobrowolnej koordynacji, ale miały na celu przyjęcie sposobu postępowania, który wiązałby zarówno instytucje, jak i Państwa Członkowskie.

54. W części konkluzji, dotyczących procedury negocjacji, Rada przyjęła postanowienia, które w określonych okolicznościach mogły prowadzić do odstąpienia od określonej w Traktacie procedury negocjowania umów z państwami trzecimi.

55. Obrady z 20 marca 1970 r. wywierały zatem skutek prawny zarówno dla stosunków między Wspólnotą i Państwami Członkowskimi, jak i stosunków między instytucjami.

67. Z tych wszystkich względów skarga jest dopuszczalna.

Istota sprawy:

kompetencje Rady i Komisji

70. Na mocy art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE) i art. 228 TEWG (obecnie art. 300 TWE) Rada w każdej sprawie może podjąć decyzję, czy wskazane jest zawarcie umowy z państwami trzecimi. Nie ma swobody decydowania, czy dany cel powinien być realizowany za pośrednictwem kanałów międzyrządowych, czy wspólnotowych.

71. Podejmując decyzję o wykorzystaniu kanałów międzyrządowych, Rada uniemożliwiła Komisji wykonanie powierzonych jej przez Traktat zadań w obszarze prowadzenia negocjacji z państwami trzecimi.

72. W braku szczególnych postanowień traktatowych, znajdujących zastosowanie do prowadzenia negocjacji i implementacji omawianej umowy, odpowiednie reguły należy wywodzić z ogólnego brzmienia tych przepisów Traktatu, które dotyczą negocjacji w sprawie ERTA.

73. Podziału uprawnień między instytucje wspólnotowe w zakresie negocjowania i wdrażania ERTA należy dokonać z odpowiednim uwzględnieniem zarówno postanowień, dotyczących wspólnej polityki transportowej, jak i regulujących zasady zawierania przez Wspólnotę[5] umów międzynarodowych

---

5 Na mocy art. 75 ust. 1 TEWG (obecnie art. 71 TWE) do Rady, działającej na wniosek Komisji i w konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Parlamentem Europejskim, należy wydanie odpowiednich przepisów, w formie rozporządzenia lub innego aktu prawnego, w celu realizacji wspólnej polityki transportowej. Zgodnie z art. 228 ust. 1 TEWG (obecnie art. 300 TWE), jeżeli umowa ma być zawarta z jednym lub więcej państw trzecich lub z organizacją międzynarodową, umowy negocjowane są przez Komisję i zawierane przez Radę, o ile nie przyznano Komisji większych uprawnień.

77. Z łącznej interpretacji tych przepisów wynika, że zawsze, gdy dane zagadnienie stanowi część wspólnej polityki, Państwa Członkowskie są zobowiązane do wspólnego działania w celu obrony interesów wspólnotowych.

79. Z przepisów tych, branych pod uwagę kompleksowo, a w szczególności z art. 228 ust. 1 TEWG (obecnie art. 300 TWE) wynika, że prawo do zawierania umów międzynarodowych przysługuje Radzie.

80. Kompetencje Komisji dotyczyły wykonania prawa inicjatywy legislacyjnej, wynikającego z art. 75 ust. 1 TEWG (obecnie art. 71 TWE) oraz prowadzenia negocjacji w rozumieniu art. 228 ust. 1 lit. a) TEWG (obecnie art. 300 TWE).

81. Jednakże wskazany podział uprawnień między instytucje byłby konieczny wyłącznie wtedy, gdyby negocjacje podjęto w momencie, gdy uprawnienia zostały już przekazane na rzecz Wspólnoty (na mocy Traktatu lub środków podjętych przez instytucje).

83. Negocjacje, których część stanowiły omawiane obrady, nie miały na celu przygotowania nowej umowy, lecz wprowadzenie do istniejącej wersji umowy z 1962 r. poprawek, koniecznych do umożliwienia jej ratyfikacji przez umawiające się strony.

84. Negocjacje w sprawie ERTA charakteryzują się więc tym, że ich początek oraz znaczna część prowadzona była pod auspicjami EKGONZ, zanim w konsekwencji Rozporządzenia nr 543/69 Wspólnota uzyskała uprawnienia w tej dziedzinie.

85. Wynika stąd, że 20 marca 1970 r. Rada działała w sytuacji, w której nie miała swobody w zakresie ustalania stosunków z państwami trzecimi, biorącymi udział w tych samych negocjacjach.

86. Poinformowanie na tym etapie państw trzecich, uczestniczących w negocjacjach, o nowym podziale kompetencji w ramach Wspólnoty, mogłoby zagrozić pozytywnemu zakończeniu negocjacji, na co zwrócił uwagę przedstawiciel Komisji w trakcie obrad Rady.

87. W takiej sytuacji do Komisji i Rady należało osiągnięcie porozumienia (zgodnie z art. 15 Traktatu o fuzji organów) w sprawie odpowiednich form współpracy, celem zapewnienia możliwie najskuteczniejszej ochrony interesów Wspólnoty.

91. Podejmując zatem, w warunkach określonych wyżej, decyzję o wspólnym działaniu przez Państwa Członkowskie Rada nie naruszyła obowiązków wynikających z art. 75 TEWG (obecnie art. 71 TWE) i art. 228 TEWG (obecnie art. 300 TWE).

98. Art. 190 TEWG (obecnie art. 253 TWE) nakłada obowiązek wskazania podstawy prawnej oraz sporządzenia uzasadnienia w odniesieniu do rozporządzeń, dyrektyw oraz decyzji. Nie można rozciągnąć go na środki o charakterze szczególnym, takim jak obrady z 20 marca 1970 r.

obowiązek uzasadnienia aktu

Sentencja

Trybunał oddala wniosek.

Sprawy połączone 3, 4 i 6/76[6]
Cornelius Kramer i inni

Stan faktyczny

Sądy okręgowe w Zwolle (sprawy 3/76 i 4/76) oraz w Alkmaar (sprawa 6/76) złożyły w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) szereg pytań, dotyczących wykładni art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), art. 31 TEWG (obecnie uchylony), art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) i art. 38 TEWG (obecnie art. 32 TWE) – 47 TEWG (obecnie uchylony), art. 102 Aktu o warunkach przystąpienia i zmianach Traktatów (dalej „akt o przystąpieniu"), a także Rozporządzeń Rady nr 2141/70 i 2142/70 z 20 października 1970 r. w sprawie – odpowiednio – wspólnej polityki strukturalnej przemysłu rybołówczego oraz wspólnej organizacji rynku towarów z sektora rybołówstwa.

Pytania powstały w toku postępowań karnych przeciwko holenderskim rybakom, którzy zostali oskarżeni o złamanie w maju lub sierpniu 1975 r. (w zależności od sprawy) przepisów holenderskich, wprowadzonych w tym roku celem zapewnienia zachowania zasobów soli i flądry w północno–wschodnim Atlantyku.

zapytanie prejudycjalne

Przepisy te zostały wprowadzone w wykonaniu zobowiązań, zaciągniętych przez Holandię w ramach North–East Atlantic Fisheries Convention (dalej jako: „Konwencja"), podpisanej w Londynie 24 stycznia 1959 r. celem „zapewnienia zachowania zasobów rybnych i racjonalnej eksploatacji łowisk północno–wschodniego Atlantyku i wód sąsiadujących, które stanowią przedmiot wspólnego zainteresowania". Stronami tej konwencji były wszystkie ówczesne Państwa Członkowskie z wyjątkiem Włoch i Wielkiego Księstwa Luksemburga wraz z siedmioma państwami trzecimi. Naruszone przepisy holenderskie przyjęte zostały w wykonaniu zaleceń powołanej w Konwencji Komisji Łowisk.

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 lipca 1976 r., Zb. Orz. 1976, s. 1279.

Pytanie: Czy w sferze międzynarodowej Wspólnota ma samodzielną kompetencję do zaciągania zobowiązań (zawierania umów międzynarodowych) takich, jak w przedmiotowej sprawie?

Ustalenia Trybunału

13. Należy zaznaczyć, że sporne przepisy krajowe zostały przyjęte w wykonaniu zobowiązań, wynikających z wiążących zaleceń Komisji Łowisk, a więc aktu wydanego przez organ międzynarodowy.

14. Dlatego pytanie powinno być interpretowane tak, że odnosi się do kompetencji Wspólnoty i Państw Członkowskich w sferze ustalania kwot połowowych, do uczestnictwa w decyzjach organu międzynarodowego i do zaciągania zobowiązań międzynarodowych w ramach takiej struktury.

kompetencje Wspólnoty w stosunkach międzynarodowych

16. W braku szczególnych postanowień Traktatu upoważniających Wspólnotę do zaciągania zobowiązań międzynarodowych w zakresie ochrony biologicznych zasobów morza należy odwołać się do ogólnego systemu prawa wspólnotowego w sferze stosunków zewnętrznych Wspólnoty.

17/18. Art. 210 TEWG (obecnie art. 281 TWE) stanowi, że „Wspólnota posiada osobowość prawną". Postanowienie to, umieszczone w nagłówku części szóstej Traktatu – „Postanowienia ogólne i końcowe" oznacza, że w stosunkach zewnętrznych Wspólnota korzysta z kompetencji do zaciągania zobowiązań międzynarodowych w zakresie wszystkich zadań, określonych w części pierwszej Traktatu.

19/20. Aby ustalić, czy w konkretnym przypadku Wspólnocie przysługuje kompetencja do zaciągania zobowiązań międzynarodowych, należy wziąć pod uwagę cały system prawa wspólnotowego, a nie tylko jego poszczególne postanowienia materialne. Wspomniana kompetencja powstaje nie tylko z wyraźnego nadania jej przez Traktat. Może także wynikać implicite z innych postanowień Traktatu oraz aktów podjętych przez instytucje wspólnotowe w ramach upoważnienia traktatowego.

30/33. Z powyższych przepisów interpretowanych łącznie wynika, że Wspólnota ma kompetencję do podejmowania w sferze wewnętrznej wszelkich środków dla zachowania biologicznych zasobów morza, w tym aktów ustalających kwoty połowowe i ich rozdział między Państwa Członkowskie. W tej sytuacji, z zadań i kompetencji przyznanych prawem wspólnotowym instytucjom wspólnotowym w sferze wewnętrznej wynika, że Wspólnota ma także kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych w dziedzinie ochrony zasobów morza.

34. Uznawszy kompetencję Wspólnoty w danej dziedzinie za ustaloną należy z kolei rozważyć, czy instytucje Wspólnoty rzeczywiście przeję-

ły funkcje i zobowiązania, wynikające z Konwencji i decyzji podjętych na jej podstawie.

35/38. Należy zauważyć, że w ramach samej Konwencji nie podjęto żadnych stanowczych działań, mimo iż zawarto ją w czasie, gdy Wspólnota nie wydała jeszcze żadnych regulacji w odniesieniu do rybołówstwa morskiego. Wszelkie zmiany w mechanizmie decyzyjnym, ustanowionym w Konwencji, dokonywane są w drodze negocjacji z innymi państwami – stronami. Po drugie, rozporządzenia wspólnotowe obowiązujące w sferze rybołówstwa ograniczają się do przyznania instytucjom wspólnotowym kompetencji do podejmowania środków analogicznych do tych, które zostały przewidziane w ramach Konwencji. Do czasu zaistnienia przedłożonych spraw, instytucje wspólnotowe nie uczyniły jednak użytku z tej kompetencji.

39. Uwzględniając powyższe argumenty, jak również fakt, że Wspólnota nie wykonała jeszcze w pełni swych funkcji w tej sferze, na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że w chwili powstania spornych kwestii przed sądami krajowymi Państwa Członkowskie miały kompetencję do zaciągnięcia w ramach Konwencji zobowiązań, dotyczących zachowania biologicznych zasobów morza. W konsekwencji miały także prawo do zapewnienia przestrzegania tych zobowiązań na obszarach podlegających ich jurysdykcji.

40. Należy jednak podkreślić, że wspomniana kompetencja Państw Członkowskich ma ściśle przejściowy charakter. W rokowaniach, prowadzonych w ramach Konwencji oraz innych analogicznych porozumień, Państwa Członkowskie są ponadto związane zobowiązaniami wspólnotowymi.

Sentencja

W czasie gdy zawisły sprawy przed sądami narodowymi, Państwa Członkowskie miały kompetencję do zaciągania zobowiązań w ramach North–East Atlantic Fisheries Convention celem zachowania biologicznych zasobów morza i w konsekwencji miały prawo do zapewnienia stosowania tych zobowiązań w ramach swojej jurysdykcji.

2. Zasady dotyczące stosunków międzyinstytucjonalnych we Wspólnocie Europejskiej

Sprawy połączone 188–190/80[7]
Republika Francuska, Republika Włoska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu

Republika Francuska, Republika Włoska i Zjednoczone Królestwo wszczęły trzy postępowania w trybie art. 173 § 1 TEWG (obecnie art. 230 TWE) o stwierdzenie nieważności Dyrektywy Komisji nr 80/723/EWG z 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości relacji finansowych między Państwami Członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi.

Zaskarżona dyrektywa, przyjęta na podstawie art. 90(3) TEWG (obecnie art. 86(3) TWE), nakładała na Państwa Członkowskie obowiązek przechowywania i udostępniania przez okres pięciu lat informacji o funduszach publicznych przyznanych przez władze publiczne przedsiębiorstwom publicznym oraz o sposobie rzeczywistego wykorzystania tych funduszy przez te przedsiębiorstwa. Z preambuły dyrektywy wynika jasno, że jej podstawowym celem jest wsparcie skutecznego egzekwowania w stosunku do przedsiębiorstw publicznych postanowień art. 92 TEWG (obecnie art. 87 TWE) i art. 93 TEWG (obecnie art. 88 TWE) dotyczących pomocy państwowej.

Zarzuty skarżących dotyczyły m.in. braku kompetencji Komisji do wydania kwestionowanego aktu.

Stanowiska stron

W opinii Zjednoczonego Królestwa Komisja naruszyła podstawowe zasady, dotyczące podziału kompetencji i zadań między instytucjami wspólnotowymi. Z przepisów Traktatu dotyczących instytucji wynika jasno, że cała pierwotna kompetencja prawotwórcza powierzona jest Radzie, a Komisji przysługują tylko kompetencje kontrolne i wykonawcze. Ten podział władz potwierdzają poszczególne upoważnienia prawodawcze zawarte w Traktacie, które niemal zawsze rezerwują na rzecz Rady prawo wydawania rozporządzeń i dyrektyw. Analogiczny podział kompetencji występuje w szczególności w przepisach dotyczących konkurencji. Nadają one Komisji kompetencje

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 lipca 1982 r., Zb. Orz. 1982, s. 2545.

kontrolne, natomiast regulacje prawne może ona stanowić tylko w granicach szczególnej i wyraźnej delegacji, udzielonej w akcie Rady.

Na poparcie swoich zarzutów, dotyczących braku kompetencji Komisji, trzy skarżące rządy podnosiły, że postanowienia spornej dyrektywy winny były zostać przyjęte przez Radę. Celem tej dyrektywy było bowiem umożliwienie Komisji zapewnienia poszanowania przez Państwa Członkowskie obowiązku notyfikacji każdego zamiaru udzielenia lub zmiany pomocy państwowej, wynikającego z art. 93(3) TEWG (obecnie art. 88(3) TWE). Poza tym art. 94 TEWG (obecnie art. 89 TWE) daje Radzie kompetencję do określania przesłanek jego zastosowania. Zdaniem skarżących, sporne uprawnienia wchodzą zatem na mocy tego artykułu w zakres kompetencji tej instytucji.

Ustalenia Trybunału

kompetencje Rady i kompetencje Komisji

6. W opinii Trybunału argumenty stron nie znajdują podstaw w postanowieniach Traktatu dotyczących instytucji. W myśl art. 4 TEWG (obecnie art. 7 TWE) Komisja uczestniczy w realizacji zadań, powierzonych Wspólnocie na takich samych zasadach, jak pozostałe instytucje, z których każda działa w granicach kompetencji przyznanych jej przez Traktat. Art. 155 TEWG (obecnie art. 211 TWE) stanowi, że Komisji przysługują jej własne kompetencje decyzyjne na zasadach określonych w Traktacie. Sformułowanie jest niemal identyczne z dotyczącym Rady art. 145 TEWG (obecnie art. 202 TWE). Ponadto, postanowienia rozdziału dotyczącego ogólnych zasad odnoszących się do skutków i zawartości aktów wydawanych przez instytucje, a zwłaszcza postanowienia art. 189 TEWG (obecnie art. 249 TWE) nie zawierają żadnych rozróżnień między dyrektywami o zastosowaniu ogólnym i innymi, dotyczącymi bardziej konkretnych rozwiązań. Zgodnie z ustępem 1 tego artykułu Komisja, tak samo jak Rada, ma prawo wydawać dyrektywy. Wynika z tego, że granice kompetencji, nadanych Komisji postanowieniami Traktatu, można wywodzić nie z zasady ogólnej, lecz z wykładni konkretnego przepisu – w niniejszej sprawie z art. 90 TEWG (obecnie art. 86 TWE) – rozważonego w świetle jego celu i miejsca w systemie Traktatu.

7. W konsekwencji nie można również sformułować żadnych wniosków ogólnych w oparciu o fakt, że większość pozostałych szczegółowych postanowień Traktatu, zawierających delegacje do stanowienia przepisów o charakterze ogólnym, nadaje stosowną kompetencję Radzie (wydanie aktu na podstawie projektu Komisji). Zgodnie z art. 189 TEWG (obecnie art. 249 TWE) zarówno dyrektywy, jak i decyzje, wydawane tak przez Radę, jak i Komisję, są „kierowane" do zainteresowanych podmiotów, którymi w przypadku dyrektyw są wyłącznie Państwa Członkowskie.

11. Aby ocenić argument, odnoszący się do art. 94 TEWG (obecnie art. 89 TWE), należy porównać jego postanowienia z postanowieniami art. 90 TEWG (obecnie art. 86 TWE) w świetle celów i funkcji obu artykułów.

13. Poza różnicą celów, rozważane przepisy różnią się także warunkami wykonywania kompetencji, przysługujących Radzie i Komisji. Art. 94 TEWG (obecnie art. 89 TWE) przyznaje Radzie kompetencję do wydania wszelkich koniecznych przepisów wykonawczych do art. 92 TEWG (obecnie art. 87 TWE) i art. 93 TEWG (obecnie art. 88 TWE). Kompetencja nadana w art. 92(3) TEWG (obecnie art. 87(2) TWE) Komisji ogranicza się natomiast do dyrektyw i decyzji, które są niezbędne dla skutecznego wykonywania ciążących na niej obowiązków kontrolnych.

14. Z tych powodów, w porównaniu z art. 94 TEWG (obecnie art. 89 TWE) dotyczącym kompetencji Rady, art. 90(3) TEWG (obecnie art. 86(3) TWE) nadaje Komisji kompetencję w wąskim obszarze zastosowania i na zasadach określonych przez szczególny cel tego przepisu. Wynika z tego, że kompetencja Komisji do wydania spornej dyrektywy jest zależna od istnienia potrzeb, ściśle związanych z jej obowiązkami kontrolnymi, przewidzianymi w art. 90 TEWG (obecnie art. 86 TWE). Możliwość uchwalenia przez Radę odpowiednich przepisów w analizowanej dziedzinie pomocy państwowej dla przedsiębiorstw publicznych w ramach ogólnego upoważnienia art. 94 TEWG (obecnie art. 89 TWE) nie wyklucza możliwości wykonywania przez Komisję jej własnych kompetencji.

Sentencja

Skarga zostaje oddalona.

Sprawa C–257/01[8]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej

Stan faktyczny

skarga o stwierdzenie nieważności aktu

Komisja Wspólnot Europejskich w trybie art. 230 TWE w dniu 3 lipca 2001 r. złożyła skargę o stwierdzenie nieważności Rozporządzenia Rady (WE) nr 789/2001 z dnia 24 kwietnia 2001 r., zastrzegającego dla Rady uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do niektórych szczegółowych prze-

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 stycznia 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I–345. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-257%2F01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

pisów i procedur praktycznych rozpatrywania wniosków wizowych oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 790/2001 z dnia 24 kwietnia 2001 r. zastrzegającego dla Rady uprawnienia wykonawcze w odniesieniu do niektórych szczegółowych przepisów i procedur praktycznych przeprowadzania kontroli granicznej i nadzoru, zwanych dalej wspólnie „zaskarżonymi rozporządzeniami".

Komisja podnosiła dwa zarzuty na poparcie swojej skargi:

- pierwszy z nich opierał się na naruszeniu przepisu art. 202 TWE i przepisu art. 1 drugiej decyzji w sprawie komitologii, które polega na tym, że w przepisach art. 1 zaskarżonych rozporządzeń Rada zastrzegła dla siebie uprawnienia wykonawcze w sposób niewłaściwy i bez wystarczającego uzasadnienia,
- drugi zarzut opierał się na naruszeniu przepisu art. 202 TWE, polegającemu na tym, że przepisy art. 2 zaskarżonych rozporządzeń przyznają Państwom Członkowskim uprawnienia do dokonywania zmian, zarówno w niektórych punktach Wspólnych Instrukcji Konsularnych w sprawie wiz dla placówek dyplomatycznych i konsulatów (WIK) i uzupełniających je niektórych decyzjach Komitetu Wykonawczego, jak i w punktach Wspólnego Podręcznika (WP).

Ustalenia Trybunału

49. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zastrzeżenia uprawnień na rzecz Rady, należy przypomnieć, iż zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 drugiej decyzji w sprawie komitologii, uprawnienia wykonawcze są przyznane Komisji z wyjątkiem szczególnych i uzasadnionych przypadków, kiedy akt podstawowy zastrzega dla Rady prawo bezpośredniego wykonywania niektórych z tych uprawnień. W ten sposób przepis ten ogranicza się jedynie do powtórzenia wymagań, określonych jednocześnie w art. 202 TWE i w art. 253 TWE.

50. W tym względzie, jak Trybunał orzekł w sprawie z 24 października 1989 r. (sprawa 16/88 Komisja przeciwko Radzie, Zb. Orz. 1989, s. 3457, pkt 10) od czasu zmian, wprowadzonych przez Jednolity Akt Europejski w art. 145 Traktatu WE (obecnie art. 202 TWE), Rada może jedynie w szczególnych przypadkach zastrzec dla siebie prawo bezpośredniego wykonywania uprawnień wykonawczych. Decyzja taka musi być w sposób szczegółowy uzasadniona.

uprawnienia wykonawcze Komisji obowiązek uzasadnienia podjęcia kompetencji wykonawczych przez Radę

51. Gdy w systemie ustanowionym w Traktacie należy podjąć na poziomie wspólnotowym środki wykonawcze do aktu podstawowego, wykonanie takiego uprawnienia spoczywa zwykle na Komisji. Zastosowanie wyjątku od powyższej zasady musi być w sposób właściwy uzasadnione przez Radę,

z odniesieniem do charakteru i treści aktu podstawowego, który ma być wykonany bądź zmieniony.

59. Z powodów wyraźnie wynikających z preambuł zaskarżonych rozporządzeń należy stwierdzić, że Rada miała podstawy, aby przypuszczać, iż miała do czynienia ze szczególnym przypadkiem. Zgodnie z art. 253 TWE właściwie uzasadniła też decyzję o tymczasowym zastrzeżeniu dla siebie uprawnień do wykonania całości przepisów, wymienionych w sposób wyczerpujący w WIK i WP.

61. W tych okolicznościach pierwszy zarzut, powołany przez Komisję na poparcie jej skargi winien zostać oddalony.

65. Odnosząc się do zarzutu drugiego, dotyczącego uprawnień wykonawczych przyznanych Państwom Członkowskim, z art. 2 zaskarżonych rozporządzeń wynika wyraźnie, iż każde Państwo Członkowskie może samo (a niekiedy w porozumieniu z innymi Państwami Członkowskimi) dokonać zmian w treści postanowień lub załączników do WIK i WP. W istocie, zgodnie z brzmieniem dziesiątego motywu Rozporządzenia nr 789/2001 i siódmego motywu rozporządzenia nr 790/2001, „członkowie Rady i Komisji byliby niezwłocznie informowani o wszelkich zmianach (...)", co wskazuje, że uprawnienia do dokonywania zmian pozostają w gestii Państw Członkowskich.

66. Należy stwierdzić w tym względzie, że art. 202 TWE reguluje kwestię jednolitego wykonywania aktów podstawowych ustanowionych przez Radę lub Radę i Parlament Europejski, a zatem dotyczy rozdziału uprawnień wykonawczych między Radą a Komisją. Przepis ten nie dotyczy rozdziału uprawnień między Wspólnotą a Państwami Członkowskimi.

kompetencje organów wspólnotowych/ Państw Członkowskich

67. Należy zbadać, czy w celu wykonania niektórych postanowień lub załączników do WIK i WP, Rada miała obowiązek zastosowania procedur wspólnotowych, czy też uprawnienia do dokonywania zmian tychże postanowień lub załączników mogły bez uszczerbku dla przepisów prawa wspólnotowego być przyznane Państwom Członkowskim.

69. Należy przypomnieć w tym względzie, iż WIK i WP zostały przyjęte przez Komitet Wykonawczy w okresie, kiedy przedmiotowa dziedzina należała do zakresu współpracy międzyrządowej. Włączenie w ramy Unii Europejskiej od chwili wejścia w życie Traktatu z Amsterdamu nie wywołało samo w sobie skutku natychmiastowego pozbawienia Państw Członkowskich uprawnień, które miały e prawo wykonywać na mocy tychże aktów dla zapewnienia ich właściwego zastosowania.

70. W tej szczególnej i przejściowej sytuacji, w oczekiwaniu na rozwój dorobku Schengen w ramach Unii Europejskiej, nie można kwestionować

ustanowienia przez Radę procedury, polegającej na informowaniu przez Państwa Członkowskie o zmianach niektórych postanowień WIK i WP w sytuacji, gdy Państwa te są upoważnione do dokonywania takich zmian jednostronnie, bądź w porozumieniu z innymi Państwami Członkowskimi. Zarzut taki byłby zasadny jedynie wtedy, gdyby udowodniono, że wprowadzona w ten sposób procedura może zaszkodzić skutecznemu i właściwemu wykonaniu WIK lub WP.

81. Komisja nie kwestionując, iż do każdego Państwa Członkowskiego należy określenie wniosków wizowych, dla których wymagana jest wcześniejsza konsultacja organów centralnych innych Umawiających się Stron, nie wykazała przyczyny, dla której – do czasu ustanowienia przez Radę ostatecznego wykazu przypadków wymagających wzajemnej konsultacji – miałoby być konieczne zastosowanie jednolitej procedury w rozumieniu art. 202 TWE.

83. Komisja nie wykazała też przyczyny, dla której należało zastosować jednolitą procedurę w rozumieniu art. 202 TWE w celu właściwego zastosowania pkt 2.3 części II WIK.

84. W konsekwencji, należy oddalić również drugi zarzut, powołany przez Komisję na poparcie jej skargi.

Sentencja

Skarga zostaje oddalona.

3. Zasady dotyczące stanowienia prawa wspólnotowego

Sprawy połączone C–154/04 i C–155/04[9]
The Queen, Alliance for Natural Health i in. v. Secretary of State for Health oraz The Queen, National Association of Health Stores i in. v. Secretary of State for Health i in.

Stan faktyczny

W połączonych sprawach C–154/04 i C–155/04 przedmiotem postępowania były wnioski o wydanie na podstawie art. 234 TWE orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wnioski te zostały złożone przez High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division /Administrative Court/ (Zjednoczone Królestwo) w postępowaniach: The Queen, na wniosek Alliance for Natural Health (C–154/04), Nutri–Link Ltd przeciwko Secretary of State for Health oraz The Queen, na wniosek National Association of Health Stores (C–155/04), Health Food Manufacturers Ltd przeciwko Secretary of State for Health, National Assembly for Wales.

Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczyły ważności art. 3, 4 ust. 1 oraz 15 akapit drugi lit. b) Dyrektywy nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych.

Postępowania krajowe wszczęte zostały wskutek skarg, złożonych w październiku 2003 r. odpowiednio przez National Association of Health Stores i Health Food Manufacturers Ltd (C–155/04) i Alliance for Natural Health i Nutri–Link Ltd (C–154/04) w przedmiocie dokonania sądowej kontroli zgodności z prawem („judicial review") Food Supplements (England) Regulations 2003 oraz Food Supplements (Wales) Regulations 2003 (zwane dalej „Food Supplements Regulations"). W drodze tych rozporządzeń dokonano transpozycji do prawa brytyjskiego dyrektywy 2002/46/WE.

zapytanie prejudycjalne

Sądy krajowe dopuściły skargi i postanowiły zawiesić postępowanie oraz zwrócić się do Trybunału (w identycznych kwestiach w ramach dwóch niniejszych spraw) z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 3, 4 ust. 1 oraz art. 15 lit. b) Dyrektywy nr 2002/46/WE są nieważne z uwagi na:

---

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I–6451. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi–bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C–154%2F04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

a) niewłaściwą podstawę prawną w postaci art. 95 TWE;

c) naruszenie zasady pomocniczości;

g) naruszenie art. 253 TWE lub obowiązku uzasadnienia?".

Ustalenia Trybunału

27. Odnosząc się do części pytania a) należy przypomnieć, że na podstawie art. 95 ust. 1 TWE Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 TWE i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno–Społecznym, przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

wybór odpowiedniej podstawy prawnej

28. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału zwykłe stwierdzenie różnic między uregulowaniami krajowymi nie wystarczy dla uzasadnienia odwołania się do art. 95 TWE. Inaczej jest w przypadku rozbieżności między przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi Państw Członkowskich, które mogą zakłócić podstawowe wolności i w ten sposób wywrzeć bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

29. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że możliwe jest odwołanie się do art. 95 TWE jako podstawy prawnej dla zapobiegania w przyszłości przeszkodom w wymianie handlowej, wynikającym z niejednolitego rozwoju ustawodawstw krajowych. Pojawienie się takich przeszkód powinno być jednak prawdopodobne, a celem danego środka powinno być zapobieganie tym przeszkodom.

30. Trybunał orzekł również, że jeśli spełnione zostały warunki odwołania się do art. 95 TWE jako podstawy prawnej, ustawodawca wspólnotowy nie może być pozbawiony możliwości oparcia się na tej podstawie prawnej, nawet jeśli decydujące znaczenie przy podejmowanych rozstrzygnięciach będą miały względy ochrony zdrowia publicznego.

uzasadnienie działań harmonizacyjnych Wspólnoty

32. Z powyższego wynika, że gdy występują przeszkody w wymianie handlowej lub istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia takich przeszkód w przyszłości spowodowane stosowaniem przez Państwa Członkowskie w stosunku do produktu lub grupy produktów rozbieżnych środków, mogących uniemożliwić swobodny przepływ danego towaru we Wspólnocie, art. 95 TWE uprawnia ustawodawcę wspólnotowego do interwencji przez przyjęcie odpowiednich środków. Działania ustawodawcy wspólnotowego muszą być podejmowane przy poszanowaniu art. 95 ust. 3 TWE oraz zasad prawnych, o których mowa w Traktacie lub które wynikają z orzecznictwa, w szczególności zasady proporcjonalności.

33. W zależności od okoliczności „odpowiednie środki" wspólnotowe mogą polegać na zobowiązaniu ogółu Państw Członkowskich do zezwolenia na sprzedaż danego produktu lub grupy produktów lub na czasowym albo ostatecznym zakazie sprzedaży danego produktu lub grupy produktów.

42. W świetle wskazanych wyżej zasad art. 95 TWE stanowi jedyną odpowiednią podstawę prawną dla art. 3, 4 ust. 1 oraz art. 15 akapit drugi lit. b) Dyrektywy nr 2002/46.

stosowanie zasady pomocniczości (subsydiarności)

103. Odnosząc się do części pytania c) Trybunał przypomniał, że zasada pomocniczości jest stosowana, gdy ustawodawca wspólnotowy odwołuje się do art. 95 TWE w zakresie, w jakim przepis ten nie przyznaje mu kompetencji wyłącznej do regulowania działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym, a jedynie udziela kompetencji w celu poprawy warunków ustanowienia i funkcjonowania tego rynku (przez eliminację utrudnień w swobodnym przepływie towarów oraz w swobodzie świadczenia usług) lub usunięcia zakłóceń konkurencji.

104. Aby stwierdzić, czy przepisy art. 3, 4 ust. 1 i art. 15 akapit drugi lit. b) Dyrektywy nr 2002/46 są zgodne z zasadą pomocniczości, należy zbadać, czy cel tych przepisów mógłby być lepiej osiągnięty na poziomie Wspólnoty.

105. Wynikający z tych przepisów zakaz sprzedaży suplementów żywnościowych niezgodnych z Dyrektywą nr 2002/46 oraz nałożony na Państwa Członkowskie obowiązek zezwolenia na zgodny z Dyrektywą handel suplementami żywnościowymi ma na celu wyeliminowanie przeszkód, wynikających z różnic między normami.

106. Przy pozostawieniu Państwom Członkowskim kompetencji do regulacji handlu suplementami spożywczymi, które są niezgodne z Dyrektywą nr 2002/46, prawdopodobny będzie niejednorodny rozwój krajowych regulacji. W konsekwencji powstaną przeszkody w handlu między Państwami Członkowskimi oraz zakłócenia konkurencji.

107. Wynika z tego, że celu art. 3, 4 ust. 1 i art. 15 akapit drugi lit. b) Dyrektywy nr 2002/46 nie można osiągnąć w sposób zadowalający przez działanie podjęte tylko na poziomie Państw Członkowskich. Zakłada on działanie na poziomie Wspólnoty, ponieważ w ten sposób założony cel mógłby zostać lepiej zrealizowany.

obowiązek uzasadnienia aktu

133. Odnosząc się do części pytania g) Trybunal przypomniał, że wskazany w art. 253 TWE obowiązek uzasadnienia aktu wymaga jasnego przedstawienia rozumowania organu wspólnotowego, będącego autorem danego aktu, w sposób pozwalający zainteresowanym na poznanie motywów podjętego środka, a Trybunałowi umożliwiający wykonanie jego kontroli. Nie jest

jednak konieczne podanie wszystkich istotnych względów prawnych i faktycznych.

134. Ponadto przestrzeganie obowiązku uzasadnienia powinno być oceniane z punktu widzenia nie tylko brzmienia aktu, lecz również jego kontekstu oraz ogółu norm prawnych regulujących daną dziedzinę. Jeżeli z zaskarżonego aktu można wywnioskować zasadniczy cel, jaki realizowała instytucja, to zbędnym byłoby żądanie odrębnego uzasadnienia dla każdego z przyjętych technicznych rozstrzygnięć.

Sentencja

Analiza zadanego pytania nie wykazała żadnego elementu, będącego w stanie zakwestionować ważność przepisów art. 3, 4 ust. 1 oraz art. 15 akapit drugi lit. b) Dyrektywy nr 2002/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do suplementów żywnościowych.

Sprawa C–434/02[10]
Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford

Stan faktyczny

Arnold André, spółka mającą siedzibę w Niemczech, prowadziła sprzedaż cygar, tytoniu fajkowego oraz tradycyjnego tytoniu szwedzkiego, zwanego „snusem" („snus" to tytoń drobno mielony lub krojony, sprzedawany na wagę lub w formie małych saszetek, przeznaczony do stosowania doustnego poprzez umieszczenie go między dziąsłami a wargą).

Decyzją z dnia 12 września 2002 r. Landrat des Kreises Herford zakazał Arnold André prowadzenia działalności, polegającej na sprzedaży wyrobów tytoniowych marki „Röda Lacket–Snus", marki „Ljunglöfs Ettan–Snus" i marki „General Snus" importera Swedish Match. Podstwę decyzji stanowił § 5 a Verordnung über Tabakerzeugnisse (Tabakverordnung, BGBl. 1996 I, str. 460, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie tytoniu"), wydanego celem wykonania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 201/37/WE. Spółce Arnold André nakazano pod sankcją kary pieniężnej wycofanie z rynku tych wyrobów oraz dokumentacji z nimi związanej. Zarządzono przy tym natychmiastową wykonalność podjętej decyzji.

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 grudnia 2004 r., Zb. Orz. 2004, s. I–11825. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-434%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

W dniu 27 września 2002 r. spółka Arnold André wniosła skargę na tę decyzję do władz administracyjnych, a następnie – w dniu 30 września 2002 r. – zażądała od Verwaltungsgericht Minden (sąd krajowy) wstrzymania wykonania powyższej decyzji.

W trakcie postepowania powstała wątpliwość, czy art. 8 Dyrektywy nr 2001/37/WE (której transpozycja została dokonana na podstawie ust. 5 a rozporządzenia w sprawie tytoniu) jest zgodny z postanowieniami art. 28 TWE i art. 95 ust. 1 TWE, jak również z zasadami równego traktowania i proporcjonalności.

zapytanie prejudycjalne

W konsekwencji Verwaltungsgericht Minden zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 8 Dyrektywy nr 2001/37/WE, na mocy którego zakazane jest wprowadzanie do obrotu tytoniu do stosowania doustnego, jest niezgodny z przepisami wspólnotowymi wyższej rangi?"

Ustalenia Trybunału

29. Odnosząc się do wyboru art. 95 TWE jako podstawy prawnej Trybunał przypomniał, że artykuł 95 ust. 1 TWE stanowi, iż Rada przyjmuje środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

kompetencja Rady UE w zakresie harmonizacji prawa wybór odpowiedniej podstawy prawnej

30. Samo stwierdzenie różnic między przepisami krajowymi nie wystarczy, by uzasadnić skorzystanie z art. 95 TWE. Inaczej jest w przypadku rozbieżności między przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, które mogą ograniczać podstawowe swobody i wywierać tym samym bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

31. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że art. 95 TWE może zostać przyjęty za podstawę prawną w celu zapobieżenia przyszłym przeszkodom w wymianie handlowej wynikającym z niejednolitego rozwoju krajowych przepisów prawnych, jednakże wystąpienie takich przeszkód musi być prawdopodobne, zaś zamierzony środek musi mieć na celu ich uniknięcie.

34. Z powyższych rozważań wynika, że art. 95 TWE upoważnia ustawodawcę wspólnotowego do działania w drodze przyjęcia odpowiednich środków w przypadku istnienia przeszkód w handlu lub prawdopodobieństwa, że przeszkody takie wystąpią w przyszłości z powodu tego, iż Państwa Członkowskie w stosunku do jakiegoś produktu lub kategorii produktów podjęły rozbieżne środki lub są w trakcie podejmowania takich środków, które zapewniają różny poziom ochrony, utrudniając w ten sposób swobodny przepływ danego produktu lub danych produktów we Wspólnocie. Środki te mu-

szą być przyjmowane z poszanowaniem zarówno ust. 3 tego artykułu, jak i zasad prawnych wymienionych w Traktacie, bądź wypracowanych przez orzecznictwo, w tym w szczególności zasady proporcjonalności.

35. W zależności od okoliczności „odpowiednie środki" mogą polegać na zobowiązaniu wszystkich Państw Członkowskich do zezwolenia na sprzedaż danego produktu (lub produktów), na uzależnieniu zezwolenia na sprzedaż od pewnych warunków, a nawet na zakazaniu (tymczasowo lub ostatecznie) sprzedaży danego produktu lub produktów.

39. Ponieważ rynek wyrobów tytoniowych jest rynkiem, na którym wymiana handlowa między Państwami Członkowskimi generuje stosunkowo wysokie obroty, środki zakazujące obrotu tymi wyrobami mogły przyczynić się do niejednolitego rozwoju tego rynku, tworząc tym samym przeszkody w swobodnym przepływie towarów.

40. Co więcej, z uwagi na rosnącą świadomość społeczeństwa w zakresie szkodliwości dla zdrowia wyrobów tytoniowych należało spodziewać się, iż swobodny przepływ tych produktów będzie utrudniony na skutek uchwalenia przez Państwa Członkowskie nowych przepisów, mających na celu skuteczniejsze zniechęcanie do ich spożywania.

43. Z powyższych rozważań wynika, że zakaz zawarty w art. 8 Dyrektywy nr 2001/37/WE mógł zostać przyjęty na podstawie art. 95 TWE.

zasada proporcjonalności

45. Odnosząc się do art. 95 ust. 3 WE i zasady proporcjonalności Trybunał przypomniał, że zgodnie z zasadą proporcjonalności, która zalicza się do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, środki podejmowane w trybie przepisów wspólnotowych muszą być zdolne do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co konieczne do jego osiągnięcia.

46. W obszarze takim jak w niniejszym przypadku, ustawodawcy wspólnotowemu należy przyznać szeroki zakres swobodnej oceny, ponieważ dziedzina ta wymaga od niego dokonywania wyborów politycznych, gospodarczych i społecznych, jak również przeprowadzania złożonych analiz. W konsekwencji, środek wydany w tej dziedzinie jest niezgodny z prawem jedynie wtedy, gdy jest on w sposób oczywisty nieodpowiedni do realizacji celu zamierzonego przez właściwe instytucje.

56. Z powyższych rozważań wynika, że – mając na uwadze zarówno cel narzucony ustawodawcy wspólnotowemu przez przepis art. 95 ust. 3 TWE, tj. zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego, jak również obowiązek poszanowania zasady proporcjonalności – zakwestionowany środek zakazujący nie może być uznany za oczywiście nieodpowiedni.

obowiązek uzasadnienia aktu

61. W kwestii obowiązku uzasadnienia aktu wspólnotowego Trybunał zaznaczył, iż wprawdzie uzasadnienie, wymagane przepisem art. 253 TWE,

musi opisywać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jego kontroli, jednakże nie jest wymagane, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne.

62. Co więcej, ocena kwestii poszanowania obowiązku uzasadnienia winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. Jeżeli z zakwestionowanego aktu wynika istota celu zamierzonego przez instytucję, to wymaganie szczególnego uzasadnienia dla każdego z rozwiązań technicznych przez nią wybranych jest niepotrzebne.

Sentencja

Analiza przedstawionego pytania nie wykazała nic, co mogłoby kwestionować ważność art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2001/37/WE z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych.

Sprawa C–138/79[11]
SA Roquette Fréres v. Rada

Stan faktyczny

Francuska spółka Roquette Fréres SA, wytwarzająca między innymi izoglukozę, 31 sierpnia 1981 r. wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności ustalenia limitów produkcyjnych, wynikających z załącznika do Rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące izoglukozy.

skarga o stwierdzenie nieważności

Dla uzasadnienia swego żądania, skarżąca wysuwała m.in. zarzut formalno–prawny, tj. nieważności ustalenia limitów w powołanym Rozporządzeniu, wskutek przyjęcia go przez Radę bez uzyskania opinii Parlamentu Europejskiego, czego wymaga art. 43(2) TEWG (obecnie art. 37(2) TWE). Zdaniem skarżącej, stanowiło to naruszenie istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 173 TEWG (obecnie art. 230 TWE).

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29 października 1980 r., Zb. Orz. 1980, s. 3333.

Ustalenia Trybunału

zasada równowagi instytucjonalnej uprawnienia konsultacyjne Parlamentu

33. Konsultacja, o której mowa w art. 43 (2) ust. 3 TEWG (obecnie art. 37(2) TWE), podobnie jak w przypadku innych analogicznych postanowień Traktatu, stanowi instrument pozwalający Parlamentowi na rzeczywiste uczestniczenie we wspólnotowych procedurach prawodawczych. Kompetencja ta stanowi istotny czynnik zakładanej przez Traktat równowagi instytucjonalnej. Chociaż ma ona we Wspólnocie ograniczony zakres, wyraża fundamentalną zasadę demokracji, zgodnie z którą narody powinny brać udział w sprawowaniu władzy za pośrednictwem organu przedstawicielskiego. Dlatego też należyta konsultacja Parlamentu w przypadkach przewidzianych w Traktacie stanowi istotny wymóg formalny, a jego uchybienie powoduje nieważność danego aktu.

34. W związku z powyższym można stwierdzić, że poszanowanie wspomnianego wymogu zakłada wyrażenie opinii przez Parlament. Nie można uznać, iż jest on spełniony już wtedy, gdy Rada dopiero zwraca się do Parlamentu o opinię.

37. Z powyższego wynika, że przy braku opinii Parlamentu, wymaganej przez art. 43 TEWG (obecnie art. 37 TWE), zaskarżone rozporządzenie winno być uznane za nieważne, co wszakże nie narusza kompetencji Rady do podjęcia wszelkich środków, których podjęcie w konsekwencji niniejszego wyroku okaże się konieczne, stosownie do art. 176 § 1 TEWG (obecnie art. 233 TWE).

Sentencja

Zaskarżone rozporządzenie unieważnia się.

Sprawa 24/62[12]
Republika Federalna Niemiec v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Rząd Republiki Federalnej Niemiec zwrócił się do Komisji o przyznanie kontyngentu celnego w wysokości 450 000 hektolitrów wina, zaś Komisja decyzją z 11 maja 1962 r. uwzględniła ten wniosek do wysokości 100 000 hektolitrów i oddaliła w pozostałej części.

12 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedlidwości z 4 lipca 1963 r., Zb. Orz. 1963, s. 131.

skarga o unieważnienie

Republika Federalna Niemiec wszczęła postępowanie przeciwko tej decyzji, zarzucając Komisji naruszenie Traktatu, niewystarczające uzasadnienie i nadużycie władzy, podnosząc w szczególności, że jej decyzja narusza art. 25 TEWG (obecnie uchylony)[13], który nakazywał Komisji udzielić zgody na cały kontyngent w razie ustalenia, że nie ma niebezpieczeństwa poważnych zakłóceń rynku, a także art. 29 TEWG (obecnie art. 27 TWE), który wymaga, aby Komisja podejmując decyzję kierowała się potrzebą wspierania handlu z państwami trzecimi.

Ustalenia Trybunału

Dla zbadania zarzutów ważne jest, by wskazane w skardze artykuły były ujmowane w kontekście całego Traktatu i aby przysługująca Komisji na podstawie art. 25 TEWG (obecnie uchylony) kompetencja do oceny legalności i celowości kontyngentu, o który się wnioskuje, zbadana została w świetle podstawowych postanowień art. 2, 3 i 9 TEWG (obecnie art. 2, 3 i 23 TWE) i wytycznych art. 29 TEWG (obecnie art. 27 TWE).

granice swobodnego uznania

Komisja miała obowiązek zastosować się do powyższych zasad. Podejmując decyzję winna kierować się wszystkimi względami, wskazanymi w art. 29 TEWG (obecnie art. 27 TWE) z równoczesnym poszanowaniem podstawowych wskazań art. 2 i 3 i 9 TEWG (obecnie art.2,3 i 23 TWE). W ramach tych zasad winno być wykonywane swobodne uznanie, które przysługuje Komisji na podstawie art. 25 TEWG (obecnie uchylony).

Artykuł 25 TEWG (obecnie uchylony) jako całość wskazywał, że Komisja ma obowiązek zbadać rozwój rynku danego towaru i trudności związane z zaspokojeniem popytu w Państwie Członkowskim, występującym z wnioskiem o zastosowanie wyjątku, przewidzianego w art. 25 ust. 3 TEWG (obecnie uchylony). Komisja winna też upewnić się, czy została spełniona szczególna przesłanka zastosowania tego postanowienia, zgodnie z którą ma obowiązek zbadać charakter zaburzeń, ich rozmiar i prawdopodobieństwo wystąpienia. Uznawszy wreszcie, że art. 25 ust. 3 TEWG (obecnie uchylony) stosuje się w danej sytuacji, Komisja, kierując się zasadami wspomnianymi powyżej oraz kryteriami art. 29 TEWG (obecnie art. 27 TWE), „mogła" ponadto rozważyć celowość i wielkość konkretnego kontyngentu.

Z litery art. 25 TEWG (obecnie uchylony) i jego systemowego ujęcia wynikało zatem, że przysługujące Komisji swobodne uznanie, z którego korzysta w granicach wytyczonych przez Traktat i pod nadzorem Trybunału, nie jest w żaden sposób ograniczone.

---

13 Art. 25 TEWG przewidywał możliwość odstępstwa od podstawowych postanowień art. 2, 3 i 9 TEWG (obecnie art.23 TWE) w celu zaradzenia trudnościom, które mogą powstać w związku z koniecznością zapewnienia dostaw na zaspokojenie popytu na dany towar w Państwie Członkowskim wskutek dostosowania wysokości krajowych ceł do ceł ustalonych we Wspólnej Taryfie Celnej.

obowiązek odpowiedniego uzasadnienia aktu

Chociaż okazało się, że zasady powyższe nie zostały naruszone, to jednak z drugiej strony skarżący wnioskodawca słusznie zarzucał, że uzasadnienie spornej decyzji jest niewystarczające i tym samym naruszony został art. 190 TEWG (obecnie art. 253 TWE).

Wynikający z art. 190 TEWG (obecnie art. 253 TWE) obowiązek uzasadnienia wydawanych aktów, nałożony na Komisję, dotyczy nie tylko względów czysto formalnych, ale ma na celu zapewnienie stronom możliwości obrony ich praw, Trybunałowi umożliwia wykonywanie jego funkcji kontrolnych, a Państwom Członkowskim i innym zainteresowanym podmiotom – możliwość poznania okoliczności, w których Komisja zastosowała Traktat. Aby cele te zostały zrealizowane, w przypadku decyzji wystarczy w sposób zwięzły, ale zarazem jasny i rzeczowy, przedstawić podstawowe względy prawne i faktyczne, leżące u jej podstaw, niezbędne dla zrozumienia powodów, które skłoniły Komisję do wydania określonej decyzji. Poza ogólnymi względami, na które można powołać się także w innych sprawach, albo które sprowadzają się do przytaczania sformułowań Traktatu, Komisja powołała się na „zgromadzone informacje", bez jakiegokolwiek konkretnego wskazania, konkludując, że „produkcja wina jest w niniejszej sprawie zupełnie wystarczająca".

To ogólnikowe uzasadnienie jest tym bardziej naganne, że Komisja nie dała żadnej specyfikacji rozwoju i wielkości nadwyżek, a jedynie powtórzyła bez rozwinięcia podstaw tezę, że „nie ma powodów dla przyjęcia, iż sytuacja na rynku wspólnotowym nie pozwala zainteresowanym gałęziom przemysłu w Republice Federalnej Niemiec na uzyskanie dostaw adekwatnych tak pod względem ilości, jak i jakości". Z drugiej strony, utrzymując, że produkcja wspólnotowa jest wystarczająca, Komisja ograniczyła się do „stwierdzenia w związku z tym", że „zgoda na kontyngent żądanej wysokości mogłaby doprowadzić do poważnych zaburzeń rynku danego produktu", bez jakiejkolwiek konkretyzacji.

Z powyższych względów wynika, że nieadekwatność, niejasność i niespójność uzasadnienia spornej decyzji, zarówno w części nieprzyznania kontyngentu, jak i udzielenia zgody na kontyngent, narusza wymagania art. 190 TEWG (obecnie art. 253 TWE).

Sentencja

Trybunał niniejszym uchyla decyzję Komisji EWG z dnia 11 maja 1962 r. w części zaskarżonej przed Trybunałem.

Sprawa 5/67[14]
W. Beus GmbH & Co. v. München

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Na podstawie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), Niemiecki Finanzgericht München (sąd właściwy w sprawach finansowych) zwrócił się z pytaniem prawnym w związku z toczącym się przed nim postępowaniem pomiędzy: W. Beus GmbH & Co. z siedzibą w Monachium a urzędem celnym (Hauptzollamt) w Monachium. Pytanie dotyczyło ważności Rozporządzenia Komisji nr 144/65/EWG z dnia 18 października 1965 r., wprowadzającego opłaty wyrównawcze w przypadku importu winogron z Bułgarii i Rumunii.

Ustalenia Trybunału

W przedłożonej sprawie Trybunał rozważał m.in., czy rozporządzenie jest nieważne z uwagi na niewystarczające uzasadnienie.

obowiązek uzasadnienia aktu

95. Zakres ustanowionego w art. 190 TEWG (obecnie art. 253 TWE) obowiązku podawania powodów, dla których podejmowane są określone środki, zależy od charakteru środka w danej sprawie.

W sprawie, będącej przedmiotem niniejszego postępowania, należy zaznaczyć, że w odniesieniu do środka mającego mieć zastosowanie ogólne, wystarczające jest, że preambuła z jednej strony ogranicza się do wskazania ogólnych powodów, które legły u podstaw jego przyjęcia, a z drugiej – ogólnych celów, które mają być osiągnięte.

W konsekwencji, nie można wymagać przedstawienia wszelkich faktów, które legły u podstaw przyjęcia aktu (często są one bardzo liczne i złożone), bądź też a fortiori wskazania mniej lub bardziej całościowej oceny tych faktów.

Sentencja

Analiza wniesionych pytań nie wskazuje na jakiekolwiek fakty, mogące spowodować uchylenie Rozporządzenia Komisji nr 144/65/EWG z 18 października 1965 r.

---

14 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 marca 1968 r., Zb. Orz. 1980, s. 83.

IV
SĄDOWA KONTROLA PRZESTRZEGANIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Pytania prejudycjalne

Sprawa 244/80[1]
Pasquale Foglia v. Mariella Novello

Stan faktyczny

Przed Pretore di Bra zawisła sprawa dotycząca kosztów wysyłki poniesionych przez skarżącego (Pasquale Foglię), pośrednika w sprzedaży wina prowadzącego swoją działalność we Włoszech, za wysłanie do Francji na polecenie pozwanej (Mariella Novello) kilku kartonów likieru włoskiego, przez nią zakupionych. Umowa sprzedaży między Foglią a Novello przewidywała, że Novello nie poniesie żadnych opłat wymaganych przez organy włoskie lub francuskie, które są niezgodne ze swobodnym przepływem towarów. Foglia zawarł podobną klauzulę w umowie z przedsiębiorstwem Danzas, które zobowiązało się dokonać transportu kartonów do Francji.

Przedsiębiorstwo Danzas z chwilą wwozu likieru na terytorium Francji, zapłaciło francuskim organom administracyjnym określoną sumę tytułem opłat konsumpcyjnych. Następnie Danzas przedstawiło Foglii fakturę za koszty wysyłki, które obejmowały wysokość opłaty konsumpcyjnej. Foglia uregulował fakturę nie odwołując się do klauzuli dotyczącej opłat niezgodnych z prawem, poczym zwrócił się do Novello o pokrycie poniesionych kosztów. Novello odmówiła jednak uiszczenia opłaty powołując się na identyczną klauzulę zamieszczoną w jej umowie.

W zawisłym przed Pretore di Bra sporze Novello kwestionowała zgodność z TEWG ustawodawstwa francuskiego dotyczącego opłat konsumpcyjnych za likiery. Pretore di Bra wystąpił do Trybunału w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) z listą pytań dotyczących interpretacji art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) i art. 92 TEWG (obecny art. 87 TWE). W wyroku z 11 marca 1980 r. Trybunał uznał, iż nie posiada jurysdykcji do orzekania w kwe-

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 16 grudnia 1981 r., Zb. Orz. 1981, s. 3045.

stiach podniesionych przez sąd krajowy (Sprawa C–104/79 z 11 marca 1980 r., Foglia v. Novello, Zb. Orz. 1980, s. 745). Jednocześnie Trybunał stwierdził, że: „obowiązek nadany Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich mocą art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) polega na dostarczaniu wszystkim sądom Wspólnoty informacji dotyczących wykładni prawa wspólnotowego, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia rzeczywistych sporów, które przed nimi zawisły. Sytuacja, w której Trybunał jest zmuszony do wydania orzeczenia prejudycjalnego w kwestii czysto hipotetycznego pytania oznacza, że narażono na niebezpieczeństwo cały system sądowych środków odwoławczych, jakimi dysponują osoby prywatne, w celu ochrony przed stosowaniem wobec nich przepisów podatkowych, które są sprzeczne z postanowieniami Traktatu."

zapytanie prejudycjalne

Novello zakwestionowała wyrok Trybunału stwierdzając, że Trybunał wydając swoją ocenę na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) wkroczył w dyskrecjonalne uprawnienia Pretore di Bra. Alternatywnie, pozwana złożyła pytanie dotyczące interpretacji art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) i zwróciła się o włączenie Republiki Francuskiej do postępowania. Pretore di Bra wystąpił jeszcze raz do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Jak należy interpretować art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), jeśli chodzi o uprawnienie do oceny, które posiada Trybunał w odniesieniu do formułowania kierowanych do niego pytań o wykładnię i – w szczególności – w odniesieniu do ich funkcji w głównym postępowaniu? Dokładniej, jakie kompetencje posiadają Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i sądy krajowe, które występują z pytaniami, mając na uwadze przede wszystkim kompetencje sądów zgodnie z różnymi krajowymi systemami prawnymi, jeśli chodzi o ocenę wszystkich faktycznych i prawnych okoliczności istotnych dla postępowania, jak również pytań w nim postawionych?

Pytanie trzecie: Czy we wspólnotowym systemie prawa, w ramach kryteriów interpretacyjnych art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), istnieje ogólna zasada, która nakazuje lub zezwala sądom krajowym – przed którymi toczy się postępowanie dotyczące interpretacji prawa wspólnotowego oraz przepisów krajowych, które mogą odnosić się do systemów prawnych innych niż stosowany przez sąd – decydować o pozwaniu organów zainteresowanego Państwa Członkowskiego, przed wniesieniem zapytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich?

Pytanie czwarte: Czy w każdym przypadku, kiedy pytanie o wykładnię powstaje przed sądem krajowym w postępowaniu między osobami prywatnymi, które bezpośrednio dotyczy praw indywidualnych obywateli jednego z Państw Członkowskich, czy te prawa, zgodnie ze wspólnotowym

prawem materialnym, charakteryzują się stopniem ochrony, który różni się i jest mniejszy niż stopień ochrony, który te same prawa indywidualne mogą uzyskać, jeśli organy administracyjne Państwa Członkowskiego, którego prawo stanowi przedmiot pytania o wykładnię w odniesieniu do jego zgodności z Traktatem, są stronami w procesie przed sądami krajowymi albo przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich?

Ustalenia Trybunału

12. W pierwszym pytaniu Pretore di Bra zwrócił się o wyjaśnienie granic uprawnienia do oceny zastrzeżonego przez Traktat sądom krajowym, z jednej strony oraz Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z drugiej, w odniesieniu do formułowania pytań prejudycjalnych oraz oceny okoliczności faktycznych i prawnych w głównym postępowaniu.

obowiązek współpracy sądów krajowych z Trybunałem

14. Art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) opiera się na współpracy polegającej na podziale zadań między sądami krajowymi a Trybunałem w celu zapewnienia właściwego stosowania i jednolitej wykładni prawa wspólnotowego we wszystkich Państwach Członkowskich.

15. W tej sytuacji, sąd krajowy – przed którym toczy się postępowanie główne i który odpowiedzialny jest za podjęcie decyzji – powinien ocenić, na podstawie faktów w danej sprawie, potrzebę uzyskania orzeczenia prejudycjalnego w celu rozstrzygnięcia sporu.

16. Wykonując swoje uprawnienia do oceny, sąd krajowy, we współpracy z Trybunałem, wypełnia funkcję, która została im obu powierzona w celu zapewnienia przestrzegania prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu. Odpowiednio, problemy, które mogą pojawić się w związku z wykonywaniem przez sąd krajowy jego uprawnienia do oceny oraz stosunki, jakie utrzymuje z Trybunałem w ramach procedury z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) regulowane są wyłącznie przez przepisy prawa wspólnotowego.

obowiązek uzasadniania zapytań prejudycjalnych

17. Aby Trybunał mógł wykonywać swoje zadania zgodnie z Traktatem, niezbędne jest przedstawienie uzasadnienia przez sąd krajowy, jeśli nie wynika to jednoznacznie z akt sprawy, dlaczego uznał, iż uzyskanie odpowiedzi na zadane pytanie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sporu.

zapytania hipotetyczne

18. Należy podkreślić, że przekazana Trybunałowi w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) funkcja nie polega na udzielaniu doradczych opinii dotyczących ogólnych lub hipotetycznych pytań, ale na wspomaganiu systemu wymiaru sprawiedliwości w Państwach Członkowskich. Trybunał nie jest zatem właściwy do udzielania odpowiedzi na pytania o wykładnię, które zostały przedstawione mu w ramach postępowań zaaranżowanych przez strony w celu nakłonienia Trybunału do przedstawienia opinii w odniesieniu do

pewnych problemów prawa wspólnotowego, które nie odpowiadają obiektywnym wymaganiom właściwym dla rozwiązania sporu. Oświadczenie Trybunału, że nie posiada w takich okolicznościach jurysdykcji, w żaden sposób nie wkracza w uprawnienia sądu krajowego, ale zapobiega stosowaniu procedury z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) w sytuacjach, do których nie jest ona przeznaczona.

uprawnienie Trybunału do badania własnej jurysdykcji

19. Ponadto, chociaż Trybunał musi polegać na ocenie sądu krajowego co do stopnia niezbędności przedstawionych pytań, dokonuje również własnej oceny właściwej dla wykonywanych przez siebie funkcji, a w szczególności sprawdza – co jest obowiązkiem każdego sądu – czy posiada w danej sprawie jurysdykcję. Biorąc pod uwagę skutki decyzji Trybunału w tym przedmiocie, powinien on uwzględniać, w wykonywaniu uprawnień nadanych mu mocą art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), nie tylko interes stron postępowania głównego, ale również interes Wspólnoty i Państw Członkowskich. Nie może tym samym, bez lekceważenia przyznanych mu obowiązków, pozostać obojętnym wobec oceny przedstawionej przez sądy Państw Członkowskich w wyjątkowych sprawach, w których ta ocena może wpłynąć na właściwe funkcjonowanie procedury określonej w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

20. Chociaż współpraca, która powinna kierować wykonywaniem funkcji przyznanych mocą art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) sądom krajowym z jednej strony i Trybunałowi z drugiej, wymaga od Trybunału poszanowania uprawnień sądu krajowego, wskazuje ona jednocześnie, że sąd krajowy, wykorzystując możliwości przedstawione w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), powinien szanować uprawnienia Trybunału.

21. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że chociaż zgodnie z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) ocena konieczności uzyskania odpowiedzi na pytanie o wykładnię, dotyczące faktycznych i prawnych okoliczności należy do sądu krajowego, to jednak – jeśli zajdzie taka potrzeba – zadaniem Trybunału jest zbadanie warunków, w jakich sąd krajowy przekazał mu sprawę w celu zweryfikowania właściwości Trybunału.

22. Pretore di Bra wskazał w trzecim i czwartym pytaniu, że mogą pojawić się wyjątkowe problemy dotyczące stosowania art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) w przypadku, kiedy pytania o wykładnię przedstawione są przez sąd krajowy w celu ustalenia, czy przepisy ustawodawstwa Państwa Członkowskiego są zgodne z prawem wspólnotowym. W tym względzie Pretore di Bra poruszył dwa odrębne problemy.

23. Pierwszy problem dotyczy okoliczności, w których – w ramach postępowania między jednostkami przed sądem krajowym – powstaje spór dotyczący zgodności z prawem wspólnotowym ustawodawstwa Państwa Człon-

kowskiego innego niż to, w którym toczy się postępowanie. W tym względzie Pretore di Bra skierował pytanie, czy w takiej sytuacji Państwo Członkowskie, którego ustawodawstwo podlega analizie, może zostać pozwane przed sąd krajowy, do którego została skierowana skarga.

24. Odpowiedź w tym przypadku musi brzmieć, że w braku przepisów wspólnotowych w tej materii, możliwość pozwania przed sąd krajowy Państwa Członkowskiego, innego niż to, w którym toczy się postępowanie, zależy zarówno od prawa tego ostatniego, jak i od zasad prawa międzynarodowego.

25. Drugi problem dotyczy kwestii, czy ochrona zapewniona jednostkom zgodnie z procedurą z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) różni się lub jest mniejsza, jeśli takie pytanie powstało w ramach postępowania między jednostkami, w porównaniu z ochroną zapewnioną w postępowaniu między jednostką a organem administracyjnym.

stopień ochrony jednostki w postępowaniu przed sądem krajowym

26. Należy przede wszystkim podkreślić, że wszystkie jednostki, których prawa zostały naruszone przez środki przyjęte przez Państwo Członkowskie i które są sprzeczne z prawem wspólnotowym, powinny mieć zapewnioną możliwość ochrony przed właściwym sądem i taki sąd powinien mieć możliwość uzyskania informacji na temat zakresu odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego za pomocą procedury z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). Co do zasady, zakres ochrony przyznanej przez sądy nie może różnić się w zależności od tego, czy takie pytanie powstało w postępowaniu między jednostkami, czy też w procesie, w którym stroną jest – w takiej lub innej formie – państwo, którego ustawodawstwo jest kwestionowane.

27. Jednakże, jak już Trybunał wskazał w odpowiedzi na pierwsze pytanie, zadaniem Trybunału jest ocena warunków, w jakich sąd krajowy wnosi do niego sprawę w celu zweryfikowania swojej właściwości. W tej sytuacji pytanie, czy postępowanie sądowe toczy się między jednostkami lub czy jest skierowane przeciwko Państwu Członkowskiemu, którego ustawodawstwo jest kwestionowane, nie jest w każdym przypadku nieistotne.

28. Z jednej strony należy zwrócić uwagę, że Trybunał, przed który wniesiono, w wyniku postępowania toczącego się między jednostkami, sprawę dotyczącą zgodności ustawodawstwa innego Państwa Członkowskiego z prawem wspólnotowym, nie zawsze ma możliwość zapewnienia tym jednostkom efektywnej ochrony w stosunku do tego ustawodawstwa.

29. Z drugiej jednak strony, mając na uwadze autonomię ogólnie przyznaną stronom przez prawo Państw Członkowskich w dziedzinie umów, powstaje możliwość, że zachowanie stron może czynić niemożliwym dla zainteresowanego państwa realizowanie odpowiedniej obrony swoich interesów poprzez umożliwienie sądowi innego Państwa Członkowskiego decydowa-

nia w kwestii pytania o nieważność jego ustawodawstwa. W takiej sytuacji nie można wykluczyć ryzyka, że procedura z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) może zostać pozbawiona przez strony celów, dla których została ustanowiona w Traktacie.

30. Z powyższych rozważań wynika, że Trybunał musi ze swej strony wykazywać się szczególną czujnością w sytuacji, kiedy w wyniku postępowania toczącego się między jednostkami, skierowane zostało do niego pytanie mające umożliwić sądowi krajowemu dokonanie oceny zgodności ustawodawstwa innego Państwa Członkowskiego z prawem wspólnotowym.

31. Odpowiedź na czwarte pytanie powinna zatem brzmieć, że w przypadku zapytań prejudycjalnych zmierzających do umożliwienia sądowi krajowemu dokonania oceny, czy przepisy prawne innego Państwa Członkowskiego są zgodne z prawem wspólnotowym, stopień ochrony prawnej nie może różnić się w zależności od tego, czy takie pytania powstały w postępowaniu między jednostkami, czy też w sporze, którego stroną jest Państwo Członkowskie, którego ustawodawstwo jest kwestionowane. Jednakże w tym pierwszym przypadku Trybunał powinien zwrócić szczególną uwagę na to, aby procedura z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nie została użyta do celów niezgodnych z Traktatem.

Sentencja

1. Zgodnie z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) ocena konieczności uzyskania odpowiedzi na pytanie o wykładnię, dotyczące faktycznych i prawnych okoliczności, należy do sądu krajowego. Jednakże, jeśli zajdzie taka potrzeba, zadaniem Trybunału jest zbadanie warunków, w jakich sąd krajowy przekazał mu sprawę w celu zweryfikowania właściwości Trybunału.

2. W braku przepisów wspólnotowych w tej materii, możliwość pozwania przed sąd krajowy Państwa Członkowskiego, innego niż to, w którym toczy się postępowanie, zależy zarówno od prawa procesowego tego ostatniego, jak i od zasad prawa międzynarodowego.

3. W przypadku pytań zmierzających do umożliwienia sądowi krajowemu dokonania oceny, czy przepisy prawne innego Państwa Członkowskiego są zgodne z prawem wspólnotowym, stopień ochrony prawnej nie może różnić się w zależności od tego, czy takie pytania powstały w postępowaniu między jednostkami, czy też w sporze, którego stroną jest Państwo Członkowskie, którego ustawodawstwo jest kwestionowane. Jednakże w tym pierwszym przypadku Trybunał powinien zwrócić szczególną uwagę na to, aby procedura z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nie została użyta do celów niezgodnych z Traktatem.

Sprawa 283/81[2]
Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstwo Zdrowia

Stan faktyczny

Przed Najwyższym Sądem Kasacyjnym we Włoszech (Corte Suprema Di Cassazione) zawisła sprawa między importerami wełny a włoskim Ministerstwem Zdrowia dotycząca stałej opłaty sanitarnej pobieranej przy imporcie wełny spoza Wspólnoty. Importerzy powołali się na Rozporządzenie nr 827/68 z 28 czerwca 1968 r. w sprawie organizacji jednolitego rynku dla towarów wymienionych w Aneksie II do Traktatu. Art. 2 ust. 2 Rozporządzenia zabraniał Państwom Członkowskim pobierania jakichkolwiek opłat o skutku równoważnym do ceł z tytułu importu „produktów zwierzęcych" sklasyfikowanych pod nagłówkiem 05.15 Wspólnej Taryfy Celnej. Ministerstwo Zdrowia twierdziło, że wełna nie została wymieniona w Aneksie II Traktatu i w związku z tym nie jest objęta wspólną organizacją rynku rolnego.

Zdaniem Ministerstwa, z przytoczonych okoliczności jednoznacznie wynikało, że odpowiedź na pytanie dotyczące interpretacji środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty jest na tyle oczywista, że wyklucza możliwość istnienia wątpliwości interpretacyjnych i w związku z tym nie ma potrzeby występowania w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich. Jednakże importerzy utrzymywali, że skoro pytanie dotyczące wykładni Rozporządzenia powstało w postępowaniu przed Najwyższym Sądem Kasacyjnym, od rozstrzygnięcia którego prawo krajowe nie przewidywało odwołania, sąd ten nie może, zgodnie z art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE), uniknąć obowiązku wniesienia sprawy przed Trybunał.

zapytanie prejudycjalne

Najwyższy Sąd Kasacyjny wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) ustanawia bezwarunkowy obowiązek wniesienia sprawy przed Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, wykluczając jednocześnie możliwość dokonania oceny przez sąd krajowy co do zasadności wniesienia pytania i jeśli tak to w jakich granicach, obowiązek ten jest uzależniony od uprzedniego stwierdzenia uzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych?

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 października 1982 r., Zb. Orz. 1982, s. 3415.

Ustalenia Trybunału

5. W celu udzielenia odpowiedzi na postawione przez sąd krajowy pytanie, należy wziąć pod uwagę system ustanowiony na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), który przyznaje Trybunałowi jurysdykcję do wydawania orzeczeń prejudycjalnych, między innymi w sprawach wykładni Traktatu i środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty.

fakultatywny i obligatoryjny charakter zapytań prejudycjalnych

6. Zgodnie z art. 177 ust. 2 TEWG (obecny art. 234 ust. 2 TWE), każdy sąd Państwa Członkowskiego może, jeśli uzna, że uzyskanie decyzji w kwestii interpretacji jest niezbędne do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tej kwestii. Z kolei art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) stanowi, że w przypadku gdy taka kwestia jest podniesiona w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

7. Obowiązek wniesienia sprawy do Trybunału oparty jest na współpracy między sądami krajowymi, odpowiedzialnymi za stosowanie prawa wspólnotowego a Trybunałem, ustanowionej w celu zapewnienia prawidłowego stosowania i jednolitej interpretacji prawa wspólnotowego we wszystkich Państwach Członkowskich. W szczególności art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) ma na celu zapobieganie powstawaniu we Wspólnocie rozbieżności w orzecznictwie sądowym dotyczącym prawa wspólnotowego. Zakres tego obowiązku musi być zatem określony, mając na uwadze powyższe cele, w nawiązaniu do kompetencji sądów krajowych z jednej strony i kompetencji Trybunału z drugiej.

8. Konieczne jest zatem ustalenie znaczenia wyrażenia „w przypadku gdy takie pytanie jest podniesione" w celu określenia okoliczności, w jakich sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, zobowiązany jest wnieść sprawę przed Trybunał.

9. W tym kontekście należy po pierwsze podkreślić, że art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nie stanowi środka odwoławczego dla stron postępowania toczącego się przed sądem krajowym. Dlatego też sam fakt, że strona twierdzi, iż wydanie orzeczenia wymaga rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej interpretacji prawa wspólnotowego, nie oznacza, że dany sąd jest zobowiązany wystąpić do Trybunału w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). Z drugiej jednak strony, sąd krajowy może, w stosownych okolicznościach, zwrócić się do Trybunału z własnej inicjatywy.

brak związku pomiędzy zapytaniem prejudycjalnym a postępowaniem przed sądem krajowym

10. Po drugie, z ust. 3 art. 177 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) interpretowanego w związku z ust. 2 tego artykułu wynika, że sąd, o którym mowa w ust. 3, posiada taką samą swobodę jak każdy inny sąd krajowy, aby ocenić, czy w celu wydania orzeczenia niezbędne jest dokonanie interpretacji

prawa wspólnotowego. Odpowiednio, sądy te nie są zobowiązane zwracać się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi interpretacji prawa wspólnotowego, jeśli pytania te są bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

11. Jeśli jednakże sądy te uznają, że odwołanie się do prawa wspólnotowego jest konieczne dla wydania orzeczenia, art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nakłada na nie obowiązek zwrócenia się do Trybunału z każdym ewentualnym pytaniem dotyczącym wykładni prawa wspólnotowego.

12. Pytanie sądu włoskiego dąży do ustalenia czy, w określonych okolicznościach, ustanowiony art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) obowiązek może podlegać pewnym ograniczeniom.

doktryna *acte éclairé*

13. Mimo iż ust. 3 art. 177 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) w pełni nakłada na sądy krajowe, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek zwracania się do Trybunału z każdym pytaniem dotyczącym interpretacji prawa wspólnotowego, to jednak raz dokonana przez Trybunał wykładnia w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) może uczynić ten obowiązek bezcelowym. Taka sytuacja ma miejsce w szczególności w przypadku, kiedy powstałe pytanie jest od strony przedmiotowej identyczne z pytaniem, które było już przedmiotem orzeczenia prejudycjalnego w podobnej sprawie.

14. Taki sam skutek, odnośnie ograniczeń obowiązku określonego w art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE), ma miejsce w sytuacji, kiedy uprzednie decyzje Trybunału dotyczyły danego zagadnienia prawnego, bez względu na charakter postępowań, w których je wydano, nawet jeśli kwestie sporne nie były identyczne.

15. Nie można jednak zapominać, że w takich okolicznościach sądy krajowe, włączając w to sądy, o których mowa w art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE), mają swobodę wniesienia sprawy do Trybunału, jeśli uznają to za stosowne.

doktryna *acte clair*

16. Ponadto, poprawny sposób stosowania prawa wspólnotowego może być tak oczywisty, że nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia sporu. Zanim jednak sąd krajowy zdecyduje, iż taka sytuacja ma miejsce, musi być przekonany, że dana sytuacja jest równie oczywista dla sądów innych Państw Członkowskich oraz dla Trybunału. Tylko jeśli powyższe warunki są spełnione, może on powstrzymać się od przedstawienia pytania Trybunałowi i przejąć na siebie odpowiedzialność za jego rozwiązanie.

17. Jednakże istnienie takiej możliwości musi być oceniane w oparciu o charakterystyczne cechy prawa wspólnotowego i mając na uwadze szczególne trudności związane z jego interpretacją.

18. Należy pamiętać, że ustawodawstwo wspólnotowe tworzone jest w kilku językach i różne wersje językowe mają taką samą ważność. Interpretacja przepisu wspólnotowego wymaga porównania różnych wersji językowych.

19. Ponadto nie można zapominać, że nawet w sytuacji, kiedy różne wersje językowe są całkowicie ze sobą zgodne, prawo wspólnotowe używa terminologii, która jest właściwa tylko dla niego. Należy zatem zwrócić uwagę, że pojęcia prawne nie muszą zawsze mieć tego samego znaczenia w prawie wspólnotowym i w prawie różnych Państw Członkowskich.

20. Każdy przepis prawa wspólnotowego musi być interpretowany w świetle oraz kontekście przepisów prawa wspólnotowego jako całości, mając na uwadze jego cele oraz stopień ewolucji w momencie stosowania danego przepisu.

21. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że zgodnie z art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, powinien – w przypadku powstania przed nim pytania dotyczącego prawa wspólnotowego – uczynić zadość obowiązkowi wniesienia sprawy przed Trybunał, chyba że ustalił, że dane pytanie jest nieistotne, przedmiotowy przepis wspólnotowy został już zinterpretowany przez Trybunał lub też, gdy poprawne stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości. Istnienie takiej możliwości musi być ocenione w świetle szczególnych cech charakterystycznych dla prawa wspólnotowego, szczególnych trudności związanych z jego interpretacją oraz ryzyka wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie sądowym na terytorium Wspólnoty.

Sentencja

Zgodnie z art. 177 ust. 3 TEWG (obecny art. 234 ust. 3 TWE) sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, powinien – w przypadku powstania przed nim pytania dotyczącego prawa wspólnotowego – uczynić zadość obowiązkowi wniesienia sprawy przed Trybunał, chyba że ustalił, że dane pytanie jest nieistotne, przedmiotowy przepis wspólnotowy został już zinterpretowany przez Trybunał lub też, gdy poprawne stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia miejsca na uzasadnione wątpliwości. Istnienie takiej możliwości musi być ocenione w świetle cech charakterystycznych dla prawa wspólnotowego, szczególnych trudności związanych z jego interpretacją oraz ryzyka wystąpienia rozbieżności w orzecznictwie sądowym na terytorium Wspólnoty.

Sprawa 314/85[3]
Foto–Frost v. Hauptzollamt Lübeck–Ost

Stan faktyczny

Niemiecka firma Foto–Frost zajmująca się importem, eksportem i sprzedażą artykułów fotograficznych zakupiła za pośrednictwem przedsiębiorstw duńskich i brytyjskich partię lornetek wyprodukowanych w Niemieckiej Republice Demokratycznej w celu dystrybucji w Republice Federalnej Niemiec. Początkowo firma Foto–Frost została zwolniona z opłat celnych, jednakże przy ponownej kontroli Hauptzollant (Główny Urząd Celny) uznał, że zgodnie z prawem niemieckim opłaty te powinny były zostać pobrane. Stwierdził jednak, że nie jest uprawniony do poboru tych należności ze względu na fakt, iż firma spełniła warunki określone w art. 5* ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1697/79 z 24 czerwca 1979 r. dotyczącego pokrycia *a posteriori* opłat przywozowych i wywozowych. Zgodnie z tym artykułem właściwe organy krajowe mogły zaniechać poboru reszty należności, jeżeli niepobranie ich w odpowiedniej wysokości było wynikiem błędu organów państwowych, którego wykrycie przez jednostkę nie było możliwe, pod warunkiem, że jednostka działała w dobrej wierze i wypełniła deklarację celną zgodnie z obowiązującymi przepisami. Zdaniem Głównego Urzędu Celnego, firma Foto–Frost spełniła wszystkie wymienione warunki.

Niemniej jednak, w oparciu o Rozporządzenie Komisji nr 1573/80 z 20 czerwca 1980 r. określające warunki wykonania art. 5* ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1697/79, Główny Urząd Celny nie był właściwy do podjęcia ostatecznej decyzji ze względu na wysoką wartość przedmiotowej należności. W konsekwencji skierował sprawę do Ministra Finansów, który wystąpił do Komisji Europejskiej z pytaniem, czy zgodnie z przepisami Rozporządzenia nr 1573/80 należy odstąpić od pobrania opłaty. W dniu 6 maja 1983 r. Komisja skierowała do RFN Decyzję, w której stwierdziła, że firma Foto–Frost nie spełniła warunków uprawniających urzędy celne do zwolnienia jej od zapłacenia zaległej kwoty. Na tej podstawie Główny Urząd Celny wydał decyzję nakazującą firmie Foto–Frost uiszczenie niezapłaconej części należności.

Firma Foto–Frost wystąpiła do Finanzgericht (Sąd Finansowy) o unieważnienie decyzji Głównego Urzędu Celnego. Sąd Finansowy powziął wątpliwość co do ważności Decyzji Komisji, ponieważ jego zdaniem firma Foto–Frost spełniła wszystkie warunki uprawniające ją do zwolnienia z obowiązku dopłaty. Sąd uznał jednocześnie, że nie może unieważnić zaskarżonej decyzji Urzędu Celnego bez uprzedniego unieważnienia Decyzji Komisji z 6 maja 1983 r.

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 października 1987 r., Zb. Orz. 1987, s. 4199.

zapytanie prejudycjalne

Niemiecki sąd krajowy wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy sąd krajowy może unieważnić przedmiotową Decyzję Komisji, zgodnie z którą nie ma podstaw do odstąpienia od pobrania należnej opłaty przywozowej?

Pytanie drugie: Jeśli sąd krajowy nie może unieważnić podejmowanych przez Komisję decyzji, czy Decyzja Komisji z 6 maja 1983 r. pozostaje w mocy?

Ustalenia Trybunału

kompetencje Trybunału i sądów krajowych w procedurze zapytań prejudycjalnych

11. W pierwszym pytaniu sąd krajowy poszukuje odpowiedzi, czy jest właściwy stwierdzić nieważność podejmowanych przez Komisję decyzji. W odniesieniu do Decyzji Komisji z 6 maja 1983 r. wątpliwości sądu co do jej ważności oparte są na tej podstawie, że wszystkie warunki określone w art. 5* ust. 2 Rozporządzenia nr 1679/79 zostały w niniejszej sprawie spełnione. Jednakże, zgodnie z podziałem jurysdykcji między Trybunałem a sądami krajowymi, określonym w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), wyłącznie Trybunał jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Wspólnoty.

12. Art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) przyznaje Trybunałowi jurysdykcję do orzekania w kwestii pytań o wykładnię Traktatu i aktów instytucji Wspólnoty oraz ważności takich aktów. Ust. 2 tego artykułu stanowi, że sądy krajowe mogą występować do Trybunału z takimi pytaniami, zaś ust. 3 nakłada na nie obowiązek wnoszenia pytań do Trybunału, jeśli orzeczenia sądów krajowych nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego.

13. Umożliwiając sądom krajowym, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie pytania dotyczącego wykładni lub obowiązywania, art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) nie rozstrzyga kwestii, czy sądy te mają kompetencję do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Wspólnoty.

14. Sądy krajowe mogą rozważyć ważność aktu wspólnotowego i – jeśli uznają argumenty stron dotyczące nieważności za bezpodstawne – mogą je odrzucić uznając środek za całkowicie ważny. Podejmując się tego działania, nie kwestionują istnienia środka wspólnotowego.

wyłączna kompetencja Trybunału do stwierdzenia nieważności aktów wspólnotowych

15. Z drugiej jednak strony, sądy te nie są uprawnione do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Wspólnoty. Głównym celem przekazania Trybunałowi kompetencji na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) jest zagwarantowanie jednolitego stosowania prawa wspólnotowego przez

sądy krajowe. Wymóg jednolitości jest szczególnie istotny w przypadku kwestionowania ważności aktów wspólnotowych. Rozbieżności między sądami Państw Członkowskich co do ważności aktów wspólnotowych naraziłyby na niebezpieczeństwo jedność porządku prawnego Wspólnoty i realizację fundamentalnej zasady pewności prawna.

16. Ten sam wniosek wynika z konieczności zapewnienia spójności systemu ochrony sądowej ustanowionego w Traktacie. W tym względzie należy zauważyć, że wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, podobnie jak skarga o stwierdzenie nieważności, stanowią środki podważania ważności aktów instytucji Wspólnoty. Za pomocą art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) oraz art. 184 TEWG (obecny art. 241 TWE) z jednej strony i art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) z drugiej, Traktat ustanowił całkowity system środków i procedur prawnych w celu umożliwienia Trybunałowi dokonania oceny legalności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty.

17. Ponieważ art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) przyznaje Trybunałowi wyłączną jurysdykcję do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Wspólnoty, jedność systemu wymaga, aby w przypadku, kiedy kwestionowana jest ważność aktu wspólnotowego przed sądem krajowym, kompetencja do uznania tego aktu za nieważny również była zastrzeżona Trybunałowi.

18. Należy podkreślić, że Trybunał znajduje się w najlepszej pozycji do decydowania o ważności aktów wspólnotowych. Zgodnie z postanowieniami Statutu Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, instytucje Wspólnoty, których akty są kwestionowane, uprawnione są do wzięcia udziału w postępowaniu w celu obrony ważności tych aktów. Trybunał może również zażądać od Państw Członkowskich i instytucji, które nie biorą udziału w postępowaniu, przedstawienia wszelkich informacji, które uzna za istotne dla zawisłej przed nim sprawy.

20. Należy zatem udzielić odpowiedzi, że sądy krajowe nie mają jurysdykcji do stwierdzenia nieważności aktów instytucji Wspólnoty.

21. W drugim pytaniu sąd krajowy próbuje ustalić, czy – jeśli Trybunał posiada wyłączną jurysdykcję do oceny ważności podejmowanych przez Komisję decyzji – to czy wobec powyższego, Decyzja Komisji z dnia 6 maja 1983 r. pozostaje ważna.

22. Należy podkreślić, że art. 5* ust. 2 Rozporządzenia nr 1697/79 określa trzy specyficzne przesłanki, które muszą zostać spełnione zanim właściwe organy będą mogły odstąpić od pobrania należnych opłat. Przepis ten powinien być interpretowany w taki sposób, że jeśli wszystkie przesłanki są spełnione, osobie odpowiedzialnej przysługuje prawo odstąpienia od pobrania tych opłat.

27. Z analizy wszystkich trzech przesłanek wynika, że warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie, zatem firmie Foto–Frost przysługiwało prawo odstąpienia od pobrania należności.

28. W związku z powyższym, Decyzja skierowana do Republiki Federalnej Niemiec w dniu 6 maja 1983 r., w której Komisja stwierdziła konieczność pobrania należnej opłaty, jest nieważna.

Sentencja

1. Sądy krajowe nie mają jurysdykcji do stwierdzenia nieważności środków przyjętych przez instytucje Wspólnoty.

2. Decyzja skierowana do Republiki Federalnej Niemiec w dniu 6 maja 1983 r., w której Komisja stwierdziła konieczność pobrania należnej opłaty, jest nieważna.

Sprawa 14/86[4]
Pretore di Salo v. osoby nieznane

Stan faktyczny

Włoski związek wędkarski przedstawił raport, w którym wykazano, że w rzece Chiese wyginęło wiele ryb w związku z umieszczoną na niej dużą ilością tam służących celom hydroelektrycznym i nawadniającym, wpływającym na nagłe i znaczące zmiany w poziomie wody. Rezultatem raportu było wszczęcie postępowania karnego przeciwko osobom, których tożsamości nie zidentyfikowano, dotyczącego popełnienia określonych wykroczeń sprzecznych z krajowymi przepisami o ochronie wód.

zapytanie prejudycjalne

W trakcie postępowania przygotowawczego Pretore di Salo wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE). Jednocześnie rząd włoski oraz Komisja Europejska zakwestionowały jurysdykcję Trybunału do wydania orzeczenia w sprawie przedstawionych pytań argumentując, że Pretore di Salo nie jest upoważniony do występowania do Trybunału w trybie prejudycjalnym, ponieważ Pretore di Salo nie jest „sądem" w rozumieniu art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy ustanowiony przez Republikę Włoską system norm dotyczących ochrony wód przed zanieczyszczeniem jest zgodny z zasadami oraz celami Dyrektywy nr 78/659/EWG z 18 lipca 1978 r. w sprawie

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 czerwca 1987 r., Zb. Orz. 1987, s. 2545.

jakości słodkich wód wymagających ochrony lub poprawy w celu zachowania życia ryb?

Pytanie drugie: Czy określone w Dyrektywie cele zakładają pełne zarządzanie zasobami wodnymi i, w konsekwencji, wymagają przyjęcia zasad, które mają zastosowanie do zbiorników wodnych lub cieków wodnych i które zapewnią ciągły przepływ w celu zachowania minimalnej objętości wody, która jest niezbędna dla rozwoju gatunków ryb?

Ustalenia Trybunału

6. Rząd włoski zwrócił uwagę Trybunału na kwestię charakteru funkcji pełnionych przez Pretore di Salo w głównym postępowaniu, które obejmują funkcje oskarżyciela publicznego oraz sędziego śledczego. Pretore prowadzi postępowanie przygotowawcze jako oskarżyciel publiczny i, jeśli uzna, że nie ma podstaw do kontynuowania postępowania, wydaje postanowienie w charakterze sędziego śledczego. Postanowienie to nie jest aktem sądowym, ponieważ, po pierwsze, nie ma mocy sprawy osądzonej i nie tworzy nieodwracalnej sytuacji procesowej oraz, po drugie, nie wymaga uzasadnienia, podczas gdy art. 111 włoskiej Konstytucji ustanawia obowiązek uzasadniania aktów sądowych.

definicja „sądu"

7. Należy podkreślić, że Pretori są sędziami, którzy w postępowaniach takich jak to, w którym powstało zapytanie prejudycjalne, łączą funkcje oskarżyciela publicznego i sędziego śledczego. Trybunał jest właściwy odpowiedzieć na zadane pytania, jeśli pytania wychodzą od sądu, który działał w ramach swoich funkcji sądowniczych, niezawiśle i zgodnie z prawem, nawet jeśli określone funkcje tego sądu w ramach danego postępowania nie mają ściśle sądowego charakteru.

8. Rząd włoski utrzymuje ponadto, że przedwczesne jest formułowanie zapytania prejudycjalnego na etapie postępowania, w którym okoliczności faktyczne nie zostały jeszcze wystarczająco ustalone, zaś osoby, które mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności, nie zostały zidentyfikowane.

9. Zdaniem Komisji Europejskiej, niedopuszczalne jest udzielenie przez Trybunał odpowiedzi na postawione pytania, ponieważ możliwe jest, że w postępowaniu karnym przeciwko niezidentyfikowanym osobom nie zostanie wydana decyzja co do istoty sprawy. Będzie to miało miejsce w przypadku, kiedy osoby odpowiedzialne nigdy nie zostaną zidentyfikowane. Jeśli nawet po wydaniu decyzji przez sąd, osoby odpowiedzialne zostaną zidentyfikowane, wówczas będą one pozbawione możliwości występowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w obronie takiej wykładni prawa wspólnotowego, która jest najbardziej zgodna z ich interesami. Stanowiłoby to pogwałcenie prawa do uczciwej rozprawy sądowej.

swoboda oceny sądu odnośnie etapu postępowania, w którym należy wnieść zapytanie prejudycjalne

10. Należy przede wszystkim podkreślić, że jeśli wykładnia prawa wspólnotowego ma być użyteczna dla sądu krajowego, konieczne jest określenie kontekstu prawnego, w którym należy umiejscowić tę wykładnię. W określonych sytuacjach pomocne może być ustalenie, przed wystąpieniem do Trybunału w trybie prejudycjalnym, okoliczności faktycznych sprawy oraz czysto wewnętrznych kwestii prawnych, w celu umożliwienia Trybunałowi zapoznania się ze wszystkimi faktycznymi i prawnymi okolicznościami, które mogą mieć znaczenie dla dokonania interpretacji prawa wspólnotowego.

11. Jednakże, rozważania te w żaden sposób nie ograniczają swobody uznania sądu krajowego, który sam posiada bezpośrednią wiedzę odnośnie argumentów stron oraz okoliczności faktycznych sprawy, na którym również ciąży odpowiedzialność za wydanie orzeczenia, i który zatem najlepiej wie, w którym etapie postępowania zachodzi potrzeba zwrócenia się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym. Decyzja, w którym etapie postępowania należy wystąpić do Trybunału, podyktowana jest względami sprawności i ekonomii postępowania, którą może ocenić tylko sąd krajowy, nie zaś Trybunał.

ponowne wystąpienie z zapytaniem prejudycjalnym

12. Trybunał niejednokrotnie już podkreślał, iż fakt, że wyrok wydany na podstawie zapytania prejudycjalnego wiąże sądy krajowe nie oznacza, że sąd, do którego skierowane jest orzeczenie prejudycjalne, nie może zwrócić się po raz kolejny z zapytaniem do Trybunału, jeśli uzna, że jest to niezbędne do wydania orzeczenia w głównym postępowaniu. Takie zapytanie będzie uzasadnione, jeśli sąd krajowy napotka trudności w zrozumieniu lub stosowaniu orzeczenia prejudycjalnego lub w sytuacji kiedy zaistnieją nowe okoliczności, które mogą wymagać od Trybunału udzielenia innej odpowiedzi na uprzednio przedstawione pytania.

13. Wynika z tego, że, jeśli oskarżeni zostaną zidentyfikowani po zadaniu zapytania prejudycjalnego i jeśli zaistnieje jedna z powyższych przesłanek, sąd krajowy może ponownie zwrócić się do Trybunału i tym samym uszanować prawo skarżących do uczciwej rozprawy sądowej.

14. W tych okolicznościach, zarzuty Komisji oraz rządu włoskiego dotyczące braku jurysdykcji Trybunału zostają odrzucone.

brak kompetencji Trybunału do badania zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym

15. Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że nie jest właściwy, w trybie procedury określonej w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), do dokonywania oceny zgodności środków krajowych z prawem wspólnotowym.

16. Może on jednak wydobyć z treści pytań skierowanych do niego przez sąd krajowy te elementy, które dotyczą wykładni prawa wspólnotowego, w celu umożliwienia sądowi krajowemu rozstrzygnięcia powstałych przed nim problemów prawnych. Niemniej jednak w tym przypadku, ze względu na zbyt ogólnikowy charakter pierwszego pytania oraz brak specyficznych

elementów, które umożliwiłyby zidentyfikowanie wątpliwości napotkanych przez sąd krajowy, Trybunał nie może odpowiedzieć na zadane mu pytanie.

18. W drugim pytaniu sąd krajowy próbuje ustalić, czy Dyrektywa nr 78/659 może sama z siebie i niezależnie od prawa wewnętrznego Państwa Członkowskiego wywierać skutki w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które działają w sposób sprzeczny z przepisami Dyrektywy.

ograniczenia bezpośredniego skutku dyrektyw

20. W tym przypadku należy udzielić odpowiedzi na pytanie sądu krajowego, że – zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału – Dyrektywa nr 78/659 nie może sama z siebie i niezależnie od prawa wewnętrznego przyjętego przez Państwo Członkowskie w celu jej wykonania, wywierać skutku w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które działają w sposób sprzeczny z Dyrektywą.

Sentencja

Dyrektywa nr 78/659 z 18 lipca 1978 r. nie może sama z siebie i niezależnie od prawa wewnętrznego przyjętego przez Państwo Członkowskie w celu jej wykonania, wywierać skutku w postaci ustalenia lub zaostrzenia odpowiedzialności karnej osób, które działają w sposób sprzeczny z Dyrektywą.

Sprawy połączone C–367/93 i C–377/93[5]
F. G. Roders BV i inni v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen

Stan faktyczny

Przed holenderskim sądem (Tariefcommissie) zawisła sprawa między importerami napoi alkoholowych a holenderskim Inspektorem ds. ceł i akcyz (Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen), dotycząca podatku akcyzowego na wino oraz szczególnych podatków akcyzowych nakładanych na wino importowane z innych Państw Członkowskich.

Ustawodawstwo holenderskie przewidywało określone wyłączenia lub ograniczenia w podatku akcyzowym na wino w zależności od jego rodzaju, w tym ustanawiało wyłączenia w podatku akcyzowym na wino owocowe. Przedsiębiorstwa importujące z Francji, Włoch, Hiszpanii i Portugalii napoje takie jak madera, czerwone wino, szampan, wermut i sherry (wina winogronowe), którzy nie uzyskali zwolnienia z podatku akcyzowego na wina owocowe, podnosili przed sądem, że prawo holenderskie, w zakresie w jakim nakłada różne podatki na wina w zależności od tego, czy zostały wy-

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 sierpnia 1995 r., Zb. Orz. 1995, s. I–2229.

produkowane z winogron czy owoców innych niż winogrona, było sprzeczne z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE). Ich zdaniem wina winogronowe i wina z owoców innych niż winogrona stanowiły „produkty podobne" w znaczeniu art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 ust. 1 TWE).

zapytanie prejudycjalne

Sąd holenderski wystąpił do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym w trybie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy nakładanie podatków na wino przy imporcie do Holandii produktów takich jak madera, czerwone wino, szampan, wermut i sherry, pochodzących z innych Państw Członkowskich, jest sprzeczne z postanowieniami art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE), mając w szczególności na uwadze holenderskie zasady dotyczące nakładania podatku akcyzowego na wino owocowe?

Pytanie drugie: Jeśli odpowiedź na pierwsze pytanie jest twierdząca, jakie są skutki czasowe niniejszego orzeczenia Trybunału?

Ustalenia Trybunału

37. Mimo iż przedmiotowe ustawodawstwo krajowe może być zgodne z art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 ust. 1 TWE), to jednak może naruszać art. 95 ust. 2 TEWG (obecny art. 90 ust. 2 TWE).

38. Art. 95 ust. 2 TEWG (obecny art. 90 ust. 2 TWE) ma na celu zapobieganie wszelkim formom protekcjonizmu fiskalnego pośrednio wpływającego na importowane produkty, które, mimo iż nie są podobne w znaczeniu art. 95 ust. 1 TEWG (obecny art. 90 ust. 1 TWE) do produktów krajowych, to jednak znajdują się w konkurencyjnych stosunkach z niektórymi produktami krajowymi, nawet jeśli tylko częściowo, pośrednio lub potencjalnie.

39. Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że ocena zgodności podatków wewnętrznych z art. 95 ust. 2 TEWG (obecny art. 90 ust. 2 TWE) musi brać pod uwagę wpływ tych podatków na konkurencyjne stosunki między danymi produktami. Zasadnicze pytanie dotyczy zatem kwestii, czy dana opłata ma taki charakter, że wywołuje na danym rynku skutki w postaci zmniejszenia potencjalnej konsumpcji importowanych produktów z korzyścią dla konkurencyjnych produktów krajowych. W tym względzie sąd krajowy powinien brać pod uwagę różnicę między cenami sprzedaży danych produktów, wpływ tej różnicy na wybór konsumenta, jak również zmiany w konsumpcji tych produktów.

skutki orzeczeń prejudycjalnych

42. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że interpretacja, którą nadaje Trybunał w ramach uprawnień przyznanych mu na podstawie art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) normom prawa wspólnotowego, wyjaśnia i definiuje znaczenie oraz zasięg tych norm w sposób w jaki powinny być lub powin-

ny były być rozumiane i stosowane od momentu ich wejścia w życie. Wynika z tego, że w ten sposób zinterpretowana norma może i musi być stosowana przez sądy nawet do stosunków prawnych powstałych przed interpretującym orzeczeniem prejudycjalnym, jeśli zostały spełnione warunki umożliwiające wniesienie skargi dotyczącej stosowania tej normy przed właściwe sądy.

ograniczenie skutków orzeczenia prejudycjalnego

43. W świetle tych zasad, ograniczenie skutków interpretującego orzeczenia należy do wyjątków. Trybunał podjął takie kroki tylko w przypadku szczególnych specyficznych okoliczności, kiedy istniało ryzyko poważnych ekonomicznych reperkusji w związku z dużą ilością stosunków prawnych zawartych w dobrej wierze w oparciu o normy uważane za obowiązujące i kiedy okazało się, że jednostki i organy krajowe zostały doprowadzone do przyjęcia praktyki, która była sprzeczna z prawem wspólnotowym, ze względu na obiektywną, istotną niepewność co do implikacji przepisów wspólnotowych, do czego mogło przyczynić się działanie innych Państw Członkowskich lub Komisji Europejskiej.

44. Rozważania w przedmiotowej sprawie nie wykazały żadnego czynnika, który uzasadniałby odstąpienie od zasady, że interpretujące orzeczenia prejudycjalne działają wstecz.

45. Zarówno wykładnia art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE), jak i kwestia jego bezpośredniego stosowania, stanowią przedmiot ugruntowanego orzecznictwa, które rozwiało wszelkie wątpliwości dotyczące zakresu tego przepisu.

46. Holenderski rząd zwraca uwagę na kwestię rozmiaru szkody finansowej, którą musiałby ponieść, gdyby orzeczenie miało być natychmiastowo stosowane. Prowadziłoby to do uzyskania nieuczciwych korzyści przez zainteresowanych płatników, ponieważ nałożyli już odpowiedni podatek na swoich klientów i nie zwrócą im go, jeśli sami uzyskają zwrot nienależnie pobranego podatku.

47. Argumenty te są nie do zaakceptowania.

48. Po pierwsze, finansowe konsekwencje, które mogą powstać dla rządu, ze względu na ustanowienie bezprawnego podatku, nigdy same nie uzasadniały ograniczenia skutków orzeczenia Trybunału. Gdyby było inaczej, najbardziej poważne naruszenia byłyby łagodnie traktowane, ponieważ najczęściej skutkują poważnymi finansowymi konsekwencjami dla Państw Członkowskich. Ponadto, ograniczenie skutków orzeczenia wyłącznie na podstawie takich okoliczności znacznie umniejszyłoby sądową ochronę praw, które wspólnotowe ustawodawstwo fiskalne przyznaje płatnikom podatków.

49. Po drugie, Trybunał wielokrotnie podkreślał, że mimo iż prawo wspólnotowe nie wyklucza uwzględnienia faktu, że ciężar niesłusznie nało-

żonych opłat mógł zostać przeniesiony na innych przedsiębiorców lub konsumentów, zadaniem Państw Członkowskich jest zapewnienie zwrotu opłat pobranych w sposób sprzeczny z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE), według prawa krajowego i na warunkach, które nie mogą być mniej korzystne niż odnoszące się do podobnych czynności krajowych i które w żadnym wypadku nie mogą czynić niemożliwym wykonywania praw nadanych mocą prawa wspólnotowego.

50. Odpowiedź na pytanie sądu krajowego powinna zatem brzmieć, że nie ma podstaw do ograniczenia w czasie skutków niniejszego orzeczenia.

Sentencja

3. Art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) powinien być interpretowany w taki sposób, że w celu dokonania oceny zgodności podatków wewnętrznych, należy brać pod uwagę wpływ tych podatków na konkurencyjne stosunki między danymi produktami. W szczególności ważne jest ustalenie, czy dany podatek wywoływałby na danym rynku skutek w postaci zmniejszenia potencjalnej konsumpcji importowanych produktów z korzyścią dla konkurencyjnych produktów krajowych. W tym względzie sąd krajowy powinien brać pod uwagę różnicę między cenami sprzedaży danych produktów, wpływ tej różnicy na wybór konsumenta, jak również zmiany w konsumpcji tych produktów.

4. Nie ma podstaw do ograniczenia w czasie skutków ninijeszego orzeczenia.

2. Skarga na naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie

Sprawa 77/69[6]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii

Stan faktyczny

Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) twierdząc, iż Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wspólnotowym z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) poprzez stosowanie tej samej taryfy wobec krajowego drewna przewożonego w całości lub w częściach oraz drewna importowanego, którego wartość obliczana była z momentem zgłoszenia na własny użytek.

Mimo iż taryfa podatkowa była stosowana jednolicie na drewno niezależnie od jego pochodzenia, podstawy oraz szczegółowe metody nakładania tej opłaty były różne dla drewna krajowego oraz produktów pochodzących z zagranicy, skutkując ostatecznie surowszym opodatkowaniem importowanego drewna w porównaniu z produktami krajowymi. Powodowało to dyskryminację między krajowym a importowanym drewnem, która była sprzeczna z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE).

Królestwo Belgii nie kwestionowało stanowiska Komisji co do istnienia dyskryminacji i wykazało wolę podjęcia niezbędnych kroków w celu jej wyeliminowania. Przygotowano zatem odpowiedni projekt, który jednakże nie został przyjęty, ponieważ w między czasie parlament belgijski został rozwiązany. Wobec tych okoliczności, Belgia podnosiła, że opóźnienie w uchwaleniu tego prawa stanowiło „przypadek siły wyższej".

Ustalenia Trybunału

15. Obowiązki wynikające z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE) przechodzą ze swej natury na Państwa Członkowskie, które ponoszą odpowiedzialność z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) niezależnie od organu państwa, którego działanie lub zaniechanie jest przyczyną uchybienia, nawet jeśli jest to konstytucyjnie niezależny organ.

rozwiązanie parlamentu krajowego

16. Nie można zatem podtrzymać sprzeciwu przedstawionego przez Królestwo Belgii.

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 maja 1970 r., Zb. Orz. 1970, s. 237.

17. W tych okolicznościach, poprzez stosowanie tej samej taryfy w stosunku do krajowego drewna przewożonego w całości lub w częściach oraz importowanego drewna, którego wartość obliczana jest z momentem zgłoszenia na własny użytek, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wspólnotowym wynikającym z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE).

Sentencja

Trybunał niniejszym orzeka, że poprzez stosowanie tej samej taryfy w stosunku do krajowego drewna przewożonego w całości lub w częściach oraz importowanego drewna, którego wartość obliczana jest z momentem zgłoszenia na własny użytek, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom wspólnotowym wynikającym z art. 95 TEWG (obecny art. 90 TWE).

Sprawa 101/84[7]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska

Stan faktyczny

Dyrektywa Rady nr 78/546 z 12 czerwca 1978 r. dotyczyła sprawozdań statystycznych w odniesieniu do przewozu drogowego towarów, za pomocą pojazdów zarejestrowanych w Państwie Członkowskim, na terytorium tego państwa oraz między tym państwem a innym Państwem Członkowskim lub państwem trzecim. Sprawozdania statystyczne miały być opracowane przez Państwa Członkowskie po raz pierwszy w 1979 r. i od tego czasu opracowywane co roku oraz przekazywane Komisji Europejskiej zgodnie z zasadami określonymi w tej Dyrektywie.

W styczniu 1979 r. włoskie Ministerstwo Transportu poinformowało Komisję, że ze względu na zamach bombowy na jego centrum przetwarzania danych i w konsekwencji zniszczenie rejestru pojazdów, Włochy nie były w stanie dotrzymać terminu określonego w Dyrektywie. Następnie poinformowano Komisję, że przekazanie sprawozdań nie będzie możliwe do stycznia 1980 r. Okazało się jednak, że w 1980 r. Włochy nadal nie były w stanie przekazać Komisji wszystkich wymaganych sprawozdań i w kwietniu 1981 r. poinformowano Komisję, że ze względu na nieprzewidziane trudności praktyczne, głównie brak pracowników i przeciążenie centrum komputerowego, niemożliwe było wykonanie Dyrektywy. Następnie w lutym 1982 r. Ministerstwo Transportu zawiadomiło Komisję, że nie jest w stanie wskazać terminu, w którym możliwe będzie przekazanie wszystkich sprawozdań.

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1985 r., Zb. Orz. 1985, s. 2629.

Komisja uznawszy, że Włochy uchybiły zobowiązaniu wspólnotowemu, podjęła decyzję o wszczęciu procedury z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE). Wystąpiła zatem do Republiki Włoskiej o przedstawienie stanowiska, czego Republika Włoska nigdy nie uczyniła. Komisja wydała umotywowaną opinię, w której stwierdziła naruszenie przez Republikę Włoską postanowień Dyrektywy nr 78/546 i wyznaczyła jej 2–miesięczny termin na zastosowanie się do opinii. Włochy ponownie nie odpowiedziały na wezwania Komisji i w wyniku powyższego 9 kwietnia 1984 r. Komisja wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) o stwierdzenie, że poprzez nieopracowanie sprawozdań zgodnie z zasadami określonymi w Dyrektywie Rady nr 78/546 z 12 czerwca 1978 r. w sprawie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do przewozu drogowego towarów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z tej Dyrektywy.

Ustalenia Trybunału

8. Rząd włoski nie kwestionuje wniosku Komisji, że Włochy naruszyły zobowiązanie wspólnotowe wynikające z Dyrektywy. Utrzymuje jednak, że uchybienie to wynika głównie z praktycznych trudności i jest przede wszystkim skutkiem siły wyższej w postaci zamachu bombowego, który całkowicie zniszczył bank danych statystycznych, uniemożliwiając tym samym przekazanie wymaganych sprawozdań.

11. Zdaniem Komisji argumenty, na które powołuje się rząd włoski, nie odpowiadają rzeczywistości. Trudności, będące rezultatem zamachu bombowego – według rządu włoskiego – wynikają z braku pracowników i przeciążenia centrum komputerowego. Zdaniem Komisji, fakty te ilustrują nieefektywne postępowanie administracji publicznej, która po wystąpieniu wydarzenia – które rzeczywiście nie zostało przewidziane i było nie do przewidzenia – nie wykazała się należytym stopniem staranności wymaganym od każdej administracji.

12. Komisja utrzymuje, że praktyczne trudności, na które powołuje się rząd włoski, nie mogą bezustannie uniemożliwiać administracji krajowej stosowania Dyrektywy. Jest nie do pomyślenia, aby w parę lat po zamachu bombowym nadal nie było możliwe ustalenie danych potrzebnych do zastosowania się do wymagań Dyrektywy.

14. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że rząd włoski nie kwestionuje stanowiska Komisji. W tych okolicznościach należy orzec, że Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z Dyrektywy nr 78/546.

15. Rząd włoski utrzymuje jednakże, że przyczyną uchybienia był zamach bombowy, który zniszczył bank danych statystycznych w centrum przetwarzania danych w Ministerstwie Transportu. Rząd ten podnosi, że za-

mach bombowy stanowił przypadek siły wyższej, który uniemożliwił zebranie i przygotowanie wymaganych danych.

zamach bombowy stanowiący siłę wyższą

16. Nie można przyjąć tego argumentu. Mimo iż prawdą jest, że zamach bombowy, który miał miejsce 18 stycznia 1979 r. stanowił przypadek siły wyższej i wywołał nieprzezwyciężone trudności, to jednak jego skutki mogły trwać tylko przez określony czas, który jest rzeczywiście niezbędny dla administracji wykazującej się należytym stopniem staranności, do wymiany zniszczonego sprzętu oraz zebrania i przygotowania wymaganych danych. Rząd włoski nie może zatem powoływać się na ten fakt w celu uzasadnienia – utrzymującego się przez kolejne lata – uchybienia w wykonaniu zobowiązań wspólnotowych.

17. W tych okolicznościach, Trybunał nie ma innej możliwości, jak przychylić się do prośby Komisji.

Sentencja

Trybunał niniejszym orzeka, że poprzez nie opracowanie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do przewozu drogowego towarów zgodnie z zasadami określonymi w Dyrektywie Rady nr 78/546 z 12 czerwca 1978 r. w sprawie sprawozdań statystycznych w odniesieniu do przewozu drogowego towarów, Republika Włoska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z tej Dyrektywy.

Sprawa C–200/88[8]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Grecka

Stan faktyczny

Komisja wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) o stwierdzenie, że poprzez zaniedbanie przekazania w wyznaczonych terminach określonych informacji dotyczących rynku produktów rybołówstwa, Grecja uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 11 ust. 1 i 3, art. 15 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 3796/81 z 29 grudnia 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa, jak również z art. 2 Rozporządzenia Komisji nr 3191/82 z 29 listopada 1982 r. określającego szczegółowe zasady stosowania systemu cen referencyjnych w stosunku do produktów rybołówstwa oraz z art. 1 do 3 Rozporządzenia Komisji nr 3598/83 z 20 grudnia 1983 r. w sprawie powiadamiania o cenach

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 1990 r., Zb. Orz. 1990, s. I–4299.

oraz ustalania list reprezentatywnych rynków hurtowych i portów dla produktów rybołówstwa.

Ustalenia Trybunału

8. Rząd grecki przyznaje, że uchybił zobowiązaniom wskazanym przez Komisję. Jednakże ma wątpliwości co do słuszności kontynuowania niniejszego postępowania, które – jego zdaniem – pozbawione jest wszelkiego znaczenia prawnego oraz odnosi się jedynie do kwestii faktycznych i dlatego może jedynie niepotrzebnie utrudniać funkcjonowanie Trybunału.

uprawnienia dyskrecjonalne Komisji

9. W tym względzie należy podkreślić, że zgodnie z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) Komisja posiada uprawnienia dyskrecjonalne w kwestii decydowania o wszczęciu postępowania w celu stwierdzenia uchybienia przez Państwo Członkowskie zobowiązaniom i nie należy do zadań Trybunału ocena, czy Komisja rozsądnie wykorzystuje te uprawnienia.

10. Rząd grecki podnosi również, że jego starania w celu wykonania wymaganych zasad zostały utrudnione przez braki techniczne, uchybienia ze strony producentów i strukturalne trudności spowodowane organizacją usług administracyjnych. W odniesieniu do obowiązku powiadamiania o określonych cenach, rząd grecki powołuje się na wadliwe działanie komputera, który miał zestawiać, przetwarzać i przekazywać wymagane informacje.

uchybienie zobowiązaniom ze względu na sytuację wewnętrzną

11. Z ugruntowanego orzecznictwa wynika, że Państwa Członkowskie nie mogą powoływać się na sytuację wewnętrzną w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom oraz terminom wynikającym z prawa wspólnotowego.

12. Na zakończenie rząd grecki wskazuje na starania, jakie podjęły organy administracyjne z momentem wniesienia skargi w celu dostosowania się do zobowiązań wspólnotowych, jak również wykazuje wolę przyjęcia kolejnych niezbędnych środków.

13. W tym względzie należy podkreślić, że kwestia istnienia uchybienia musi być rozpatrywana w oparciu o sytuację, w jakiej znajdowało się Państwo Członkowskie w momencie upływu terminu wyznaczonego w umotywowanej opinii i Trybunał nie może brać pod uwagę żadnych późniejszych zmian.

14. W tych okolicznościach należy orzec, że poprzez zaniedbanie przekazania w wyznaczonych terminach określonych informacji dotyczących rynku produktów rybołówstwa, Grecja uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 11 ust. 1 i 3, art. 15 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Rozporządzenia nr 3796/81, jak również z art. 2 Rozporządzenia nr 3191/82 oraz z art. 1 do 3 Rozporządzenia nr 3598/83.

Sentencja

Trybunał niniejszym orzeka, że poprzez zaniedbanie przekazania w wyznaczonych terminach określonych informacji dotyczących rynku produktów rybołówstwa, Grecja uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 11 ust. 1 i 3, art. 15 ust. 2 i art. 21 ust. 3 Rozporządzenia Rady nr 3796/81 z 29 grudnia 1981 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku produktów rybołówstwa, jak również z art. 2 Rozporządzenia Komisji nr 3191/82 z 29 listopada 1982 r. określającego szczegółowe zasady stosowania systemu cen referencyjnych w stosunku do produktów rybołówstwa oraz z art. 1 do 3 Rozporządzenia Komisji nr 3598/83 z 20 grudnia 1983 r. w sprawie powiadamiania o cenach oraz ustalania list reprezentatywnych rynków hurtowych i portów dla produktów rybołówstwa.

Sprawa C–304/02[9]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska

Stan faktyczny

W wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja v. Francja (Sprawa C–64/88, Zb. Orz. 1991, s. I–2727) Trybunał orzekł, że „nie zapewniając w latach 1984–1987 kontroli gwarantującej przestrzeganie wspólnotowych środków technicznych ochrony zasobów połowowych ustanowionych w Rozporządzeniu nr 171/83 oraz w Rozporządzeniu nr 3094/86, Republika Francuska uchybiła zobowiązaniom określonym w art. 1 Rozporządzenia nr 2057/82 oraz w art. 1 Rozporządzenia nr 2241/87."

W celu skontrolowania wykonania przez Francję powyższego wyroku Komisja Europejska zwróciła się 8 listopada 1991 r. do władz francuskich o poinformowanie jej o podjętych krokach. W dniu 22 stycznia 1992 r. rząd francuski odpowiedział, że zamierza uczynić wszystko w celu dostosowania prawa krajowego do przepisów wspólnotowych. Następnie, w dniu 17 kwietnia 1996 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której stwierdziła niewykonanie ww. wyroku Trybunału i wyznaczyła Republice Francuskiej dwumiesięczny termin na jego realizację, wskazując jednocześnie na możliwość zastosowania sankcji finansowych.

W wyniku inspekcji przeprowadzonych we francuskich portach, Komisja wydała w dniu 6 czerwca 2000 r. uzasadnioną opinię uzupełniającą, w której stwierdziła niewykonanie ww. wyroku w dwóch kwestiach: nie-

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 lipca 2005 r. Zb. Orz. 2005, s. I–6263. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-304%2F02&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

wystarczająca kontrola pozwalająca na sprzedaż ryb niewymiarowych i niedostatecznie surowa postawa organów francuskich przy ściganiu tych naruszeń. Komisja ponownie wskazała na możliwość zastosowania ewentualnych sankcji finansowych. W odpowiedzi z dnia 1 sierpnia 2000 r. władze francuskie poinformowały, że od czasu ostatnich inspekcji dokonano zasadniczych zmian w krajowym systemie kontroli rybołówstwa. Jednakże podczas inspekcji przeprowadzonej w dniach 18–28 czerwca 2001 r., inspektorzy Komisji stwierdzili niedostateczny charakter kontroli oraz obecność ryb niewymiarowych.

Komisja, uznawszy, że Republika Francuska nadal nie wykonała wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja v. Francja, wniosła skargę do Trybunału o stwierdzenie, że nie podejmując kroków niezbędnych do wykonania ww. wyroku, Republika Francuska naruszyła zobowiązania, jakie na niej ciążą na podstawie art. 228 TWE. Komisja wnioskowała również o nałożenie na Republikę Francuską obowiązku zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek Dochody własne Wspólnoty Europejskiej, okresowej kary pieniężnej w wysokości 316 500 euro za każdy dzień zwłoki w podjęciu kroków niezbędnych do wykonania ww. wyroku, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia wykonania ww. wyroku z 11 czerwca 1991 r.

W niniejszej sprawie rządy: austryiacki, belgijski, cypryjski, czeski, duński, fiński, grecki, hiszpański, holenderski, irlandzki, niemiecki, polski, portugalski, węgierski, włoski oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przedstawiły Trybunałowi swoje stanowisko.

Ustalenia Trybunału

44. Podobnie jak procedura ustanowiona w art. 226 TWE, procedura z art. 228 TWE opiera się na stwierdzeniu w sposób obiektywny niewykonania przez Państwo Członkowskie ciążących na nim zobowiązań.

62. Należy stwierdzić, że w dniu, w którym Trybunał badał przedstawione mu okoliczności faktyczne, Republika Francuska nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej nie podjęła wszelkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja v. Francja i uchybiła tym samym zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy art. 228 TWE.

74. Należy również stwierdzić, że zarówno na dzień upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii uzupełniającej z dnia 6 czerwca 2000 r., jak i na dzień, w którym Trybunał badał przedstawione mu okoliczności faktyczne, Republika Francuska, nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa, nie podjęła wszelkich kroków niezbędnych do wykonania

wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja v. Francja i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy art. 228 TWE.

75. Komisja proponuje, by Trybunał nałożył na Republikę Francuską za niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. okresową karę pieniężną za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku do dnia usunięcia uchybienia. Biorąc pod uwagę szczególne cechy stwierdzonego uchybienia, Trybunał uznaje za zasadne rozważyć również, czy nałożenie ryczałtu nie stanowiłoby odpowiedniej sankcji.

76. Komisja, rząd duński, holenderski, fiński i Zjednoczonego Królestwa, wezwane do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w ramach procedury wszczętej na podstawie art. 228 ust. 2 TWE Trybunał, po stwierdzeniu, że Państwo Członkowskie nie zastosowało się do jego wyroku, może nałożyć na to państwo jednocześnie okresową karę pieniężną i ryczałt, odpowiedziały twierdząco.

77. Ich argumentacja opiera się na wzajemnie uzupełniającym charakterze tych dwóch rodzajów sankcji, polegającym na tym, że każda z nich ma wywierać skutek odstraszający. Połączenie ich należałoby uznać za jedną i tę samą metodę osiągnięcia celu art. 228 TWE, jakim jest nie tylko skłonienie zainteresowanego Państwa Członkowskiego do zastosowania się do pierwotnego wyroku, ale także ograniczenie prawdopodobieństwa ponownego popełnienia tego rodzaju naruszenia.

78. Rządy francuski, belgijski, czeski, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, cypryjski, węgierski, austriacki, polski i portugalski prezentują odmienne stanowisko.

79. Opierają się one na brzmieniu art. 228 ust. 2 TWE i użyciu słowa „lub", któremu przypisują znaczenie alternatywy rozłącznej, a także na celu, jakiemu ma służyć to postanowienie. Nie ma ono, ich zdaniem, charakteru represyjnego, gdyż zadaniem art. 228 ust. 2 TWE nie jest karanie Państw Członkowskich winnych uchybienia, lecz skłonienie ich do wykonania wyroku stwierdzającego uchybienie. Ponadto połączenie sankcji finansowych byłoby sprzeczne z zasadą niekarania dwukrotnie za ten sam czyn. Dodatkowo, w braku wytycznych Komisji określających kryteria obliczania kwoty ryczałtu, nałożenie go przez Trybunał naruszałoby zasadę bezpieczeństwa prawnego i przejrzystości. Stanowiłoby również naruszenie zasady równego traktowania Państw Członkowskich, gdyż kara taka nie była rozważana w wyrokach w sprawie Komisja v. Grecja (Sprawa C–387/97 z 4 lipca 2000 r., Zb. Orz. 2000, s. I–5047) oraz w sprawie Komisja v. Hiszpania (Sprawa C–278/01 z 25 listopada 2003 r., Zb. Orz. 2003, s. I–14141).

cele sankcji finansowych

80. Procedura ustanowiona w art. 228 ust. 2 TWE ma za zadanie skłonienie Państwa Członkowskiego winnego uchybienia do wykonania wyroku

stwierdzającego uchybienie i, co za tym idzie, zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego. Obie sankcje przewidziane w tym postanowieniu, to jest ryczałt i okresowa kara pieniężna, mają ten sam cel.

81. Zastosowanie jednej lub drugiej sankcji uzależnione jest od tego, czy w szczególnych okolicznościach konkretnej sprawy sankcja spełni swoje zadanie. O ile nałożenie okresowej kary pieniężnej wydaje się szczególnie właściwe, by skłonić Państwo Członkowskie do usunięcia w jak najkrótszym czasie uchybienia, które w braku tego rodzaju środka nacisku miałoby tendencję do utrwalania się, o tyle nałożenie ryczałtu opiera się w większym stopniu na ocenie skutków niewykonania zobowiązań Państwa Członkowskiego dla interesów prywatnych i interesu publicznego, w szczególności gdy uchybienie trwało przez dłuższy okres od chwili wydania stwierdzającego je wyroku.

łączne zastosowanie sankcji finansowych

82. W związku z tym zastosowanie łącznie obu rodzajów sankcji ustanowionych w art. 228 ust. 2 TWE nie jest wykluczone, szczególnie w sytuacji, gdy uchybienie trwało przez dłuższy czas i ma tendencję do utrwalania się.

83. Wykładni takiej nie można przeciwstawiać faktu użycia w art. 228 ust. 2 TWE słowa „lub" dla połączenia możliwych do zastosowania sankcji finansowych. Słowo to może być z językowego punktu widzenia rozumiane jako alternatywa rozłączna lub łączna, należy zatem interpretować je z uwzględnieniem kontekstu, w jakim zostało użyte. W świetle celu art. 228 TWE użycie słowa „lub" w ust. 2 należy rozumieć jako alternatywę łączną.

84. Zastrzeżenie, zgodnie z którym nałożenie łącznie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu przy uwzględnieniu tego samego okresu trwania uchybienia naruszałoby zasadę *non bis in idem,* również należy odrzucić. Ponieważ każda z sankcji ma swój własny cel, jej wysokość należy określić w sposób pozwalający na jego osiągnięcie. W związku z tym w przypadku zastosowania łącznie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu, okres trwania uchybienia bierze się pod uwagę jako jedno z kryteriów w celu właściwego wyważenia charakteru przymuszającego i odstraszającego sankcji.

85. Argument, zgodnie z którym, w braku wytycznych Komisji dla obliczania kwoty ryczałtu, nałożenie go naruszałoby zasadę bezpieczeństwa prawnego i przejrzystości, również nie zasługuje na uwzględnienie. O ile bowiem tego rodzaju wytyczne przyczyniłyby się do zapewnienia przejrzystości, przewidywalności i bezpieczeństwa prawnego w działaniach Komisji, o tyle wykonywanie uprawnień powierzonych Trybunałowi w art. 228 ust. 2 TWE nie jest uzależnione od wydania przez Komisję takich zasad, które w każdym razie nie mogłyby wiązać Trybunału.

86. W odniesieniu do zastrzeżenia, zgodnie z którym łączne nałożenie w niniejszej sprawie okresowej kary pieniężnej i ryczałtu stanowiłoby naru-

szenie zasady równego traktowania, ponieważ nie było to rozważane w sprawie Komisja v. Grecja i w sprawie Komisja v. Hiszpania, należy stwierdzić, że rolą Trybunału jest dokonanie w każdej sprawie, zależnie od jej szczególnych okoliczności, oceny rodzaju sankcji finansowych, jakie należy orzec. W związku z tym okoliczność, że w sprawach rozstrzygniętych wcześniej nie orzeczono sankcji łącznej, nie może stanowić przeszkody w nałożeniu takiej sankcji w sprawie późniejszej, jeżeli okaże się to właściwe ze względu na charakter, wagę i czas trwania stwierdzonego uchybienia.

87. Na pytanie, czy – w razie potrzeby – Trybunał może odstąpić od propozycji Komisji i nałożyć na Państwo Członkowskie ryczałt, podczas gdy Komisja tego nie proponowała, Komisja oraz rządy czeski, węgierski i fiński odpowiedziały twierdząco. Ich zdaniem, Trybunał dysponuje w tej kwestii uprawnieniem dyskrecjonalnym obejmującym określenie rodzaju sankcji finansowej, jaką uzna za najbardziej odpowiednią, niezależnie od propozycji Komisji w tym względzie.

88. Rządy francuski, belgijski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, holenderski, austriacki, polski i portugalski są odmiennego zdania. Podnoszą one w tym względzie argumenty materialne i proceduralne. Argumenty materialne opierają się m. in. na zastrzeżeniu, że Trybunał nie ma legitymacji politycznej niezbędnej do wykonywania tego rodzaju uprawnień w dziedzinie, gdzie znaczną rolę odgrywa ocena stosowności podejmowanych działań z politycznego punktu widzenia. W kwestiach proceduralnych wspomniane rządy podkreślają między innymi, że tak szerokie uprawnienie jest sprzeczne z ogólną zasadą postępowania cywilnego wspólną wszystkim Państwom Członkowskim, zgodnie z którą sąd nie może wykraczać poza zakres żądań stron.

funkcje sądownicze Trybunału z art. 228 TWE

90. Jeśli chodzi o argument o oparty na braku politycznej legitymacji Trybunału do orzekania sankcji finansowych, których nie zaproponowała Komisja, rozróżnić trzeba poszczególne etapy procedury ustanowionej w art. 228 ust. 2 TWE. Po wykonaniu przez Komisję przysługującego jej uprawnienia dyskrecjonalnego do wszczęcia postępowania zmierzającego do stwierdzenia uchybienia kwestia, czy Państwo Członkowskie wykonało wcześniejszy wyrok Trybunału, podlega rozpatrzeniu w postępowaniu sądowym, gdzie względy polityczne są bez znaczenia. Trybunał badając, czy aktualna sytuacja w tym Państwie Członkowskim jest zgodna z pierwotnym wyrokiem oraz dokonując ewentualnie oceny wagi trwającego uchybienia, wykonuje swoją funkcję sądowniczą. Stąd oceny stosowności sankcji finansowej i wyboru sankcji najbardziej właściwej w okolicznościach konkretnej sprawy można dokonać wyłącznie w świetle ustaleń Trybunału zawartych w wyroku, jaki wydaje na podstawie art. 228 ust. 2 TWE. Kwestie te nie należą zatem do domeny politycznej.

91. Argument, zgodnie z którym Trybunał, odstępując lub wykraczając poza propozycje Komisji, naruszyłby ogólną zasadę postępowania cywilnego zabraniającą sądowi wykraczać poza żądania stron, jest równie bezzasadny. Procedura ustanowiona w art. 228 ust. 2 TWE jest szczególną procedurą sądową, której nie można przyrównywać do procedury cywilnej. Nałożenie okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu nie ma na celu wyrównania jakiejkolwiek szkody wyrządzonej przez zainteresowane Państwo Członkowskie, lecz wywarcie na to państwo nacisku ekonomicznego, który skłoni je do usunięcia stwierdzonego uchybienia. Nałożone sankcje finansowe należy określić w zależności od stopnia nacisku koniecznego do zmiany przez zainteresowane Państwo Członkowskie sposobu jego postępowania.

szczególny charakter procedury z art. 228 TWE

97. Na podstawie okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, Trybunał ma za zadanie określić, w zależności od stopnia nacisku i odstraszania – jaki uzna za konieczny – sankcje finansowe właściwe, by zapewnić możliwie jak najszybsze wykonanie ww. wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie Komisja v. Francja oraz zapobiec podobnym naruszeniom prawa wspólnotowego w przyszłości.

98. Opierając się na zasadach, które Komisja określiła w Komunikacie nr 97/C 63/02 z dnia 28 lutego 1997 r. w sprawie metody obliczania okresowej kary pieniężnej, o której mowa w art. 228 TWE, Komisja zaproponowała Trybunałowi nałożenie na Republikę Francuską, tytułem sankcji za niewykonanie wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. , okresowej kary pieniężnej w wysokości 316 500 euro za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia ogłoszenia wyroku w niniejszej sprawie do dnia wykonania ww. wyroku.

okresowa kara pieniężna

99. Zdaniem Komisji, nałożenie okresowej kary pieniężnej jest środkiem najbardziej odpowiednim, by doprowadzić do usunięcia w jak najkrótszym czasie stwierdzonego naruszenia i w niniejszej sprawie kara w wysokości 316 500 euro za każdy dzień opóźnienia jest stosowna do wagi i okresu trwania naruszenia, z uwzględnieniem także konieczności zapewnienia skuteczności sankcji. Kwota ta została wyliczona poprzez pomnożenie kwoty bazowej 500 euro przez mnożnik 10 (w skali 1 do 20) w odniesieniu do wagi naruszenia, przez mnożnik 3 (w skali 1 do 3) w odniesieniu do czasu trwania naruszenia oraz przez mnożnik 21,1 (oparty na produkcie krajowym brutto zainteresowanego Państwa Członkowskiego i wadze jego głosów w Radzie Unii Europejskiej), który ma odzwierciedlać możliwości płatnicze zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

100. Rząd francuski utrzymuje przede wszystkim, że nie ma powodu orzekać okresowej kary pieniężnej, gdyż usunął uchybienie, a żądana wysokość tej kary jest nieproporcjonalna do uchybienia.

opiniodawczy charakter uprawnienia Komisji do określania wysokości określonej kary pieniężnej

103. O ile okresowa kara pieniężna w sposób oczywisty może skłonić Państwo Członkowskie winne stwierdzonego uchybienia do jego usunięcia w jak najkrótszym czasie, o tyle należy przypomnieć, że propozycje Komisji stanowią jedynie użyteczny punkt odniesienia, nie mogą jednak wiązać Trybunału. Zadaniem Trybunału jest określenie, w ramach przysługujących mu uprawnień do swobodnej oceny, wysokości okresowej kary pieniężnej w ten sposób, by była ona, po pierwsze, stosowna do okoliczności sprawy, a po drugie, proporcjonalna do stwierdzonego uchybienia oraz do możliwości płatniczych zainteresowanego Państwa Członkowskiego.

kryteria obliczania określonej kary pieniężnej

104. W związku z powyższym i jak sugeruje Komisja w Komunikacie z dnia 28 lutego 1997 r., za podstawowe kryteria zapewniające, że okresowa kara pieniężna wywrze odpowiedni nacisk, wymuszając jednolite i skuteczne stosowanie prawa wspólnotowego, należy przyjąć co do zasady czas trwania naruszenia, wagę tego naruszenia oraz możliwości płatnicze zainteresowanego Państwa Członkowskiego. Stosując te kryteria, trzeba wziąć pod uwagę w szczególności skutki niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu publicznego oraz stopień pilności w doprowadzeniu do zastosowania się przez Państwo Członkowskie do jego zobowiązań.

105. W odniesieniu do wagi naruszenia, a w szczególności do skutków niewykonania wyroku dla interesów prywatnych i interesu ogólnego, należy przypomnieć, że kluczowym elementem wspólnej polityki rybołówstwa jest racjonalna i odpowiedzialna eksploatacja zasobów morskich oparta na trwałych podstawach i prowadzona w odpowiednich warunkach gospodarczo–społecznych. W związku z tym ochrona niedojrzałych organizmów staje się decydująca dla procesu odnawiania zasobów. Niestosowanie technicznych środków ochrony przewidzianych we wspólnej polityce, w szczególności w zakresie minimalnych wymiarów ryb, stanowi zatem poważne zagrożenie dla zachowania niektórych gatunków oraz akwenów połowowych i zagraża realizacji głównego celu wspólnej polityki rybołówstwa.

107. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że mnożnik 10 (w skali od 1 do 20) właściwie odzwierciedla wagę naruszenia.

108. W odniesieniu do czasu trwania naruszenia wystarczy stwierdzić, że jest on znaczny, nawet licząc od dnia wejścia w życie Traktatu o Unii Europejskiej, a nie od dnia ogłoszenia wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. W związku z tym zaproponowany przez Komisję mnożnik 3 (w skali od 1 do 3) jest właściwy.

109. Propozycja Komisji, by kwotę bazową pomnożyć przez mnożnik 21,1, oparty na produkcie krajowym brutto Republiki Francuskiej i wadze jej głosów w Radzie, stanowi odpowiedni sposób odzwierciedlenia jej możliwo-

ści płatniczych, przy zachowaniu racjonalnego zróżnicowania między Państwami Członkowskimi.

110. Pomnożenie kwoty bazowej 500 euro przez 21,1 (w odniesieniu do możliwości płatniczych), przez 10 (w odniesieniu do wagi naruszenia) i przez 3 (w odniesieniu do czasu trwania naruszenia) daje kwotę 316 500 euro dziennie.

111. Jeśli chodzi o okresy rozliczeniowe okresowej kary pieniężnej, trzeba jednak wziąć pod uwagę, że władze francuskie podjęły działania administracyjne, które mogą posłużyć za ramy do podjęcia kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. Jednakże zmiana wcześniejszych praktyk nie może nastąpić w krótkim okresie, a jej efekty nie będą widoczne natychmiast. Stąd ewentualne stwierdzenie usunięcia naruszenia może nastąpić dopiero po pewnym czasie, pozwalającym na ocenę całości osiągniętych rezultatów.

112. W związku z powyższym, okresową karę pieniężną należy nałożyć nie w rozliczeniu dziennym, lecz półrocznym.

113. Biorąc pod uwagę całość rozważań, należy na Republikę Francuską nałożyć obowiązek zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek Dochody własne Wspólnoty Europejskiej, okresowej kary pieniężnej w wysokości 182,5 x 316 500 euro, czyli 57 761 250 euro za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. nie będzie w pełni wykonany.

nałożenie ryczałtu

114. W tej sytuacji, wziąwszy pod uwagę, że uchybienie trwało przez długi okres czasu od wydania wyroku, w którym zostało pierwotnie stwierdzone, i mając na względzie wchodzące w grę interesy prywatne i interes publiczny, konieczne staje się nałożenie ryczałtu.

116. Należy zatem nałożyć na Republikę Francuską obowiązek zapłaty na rzecz Komisji, na rachunek Dochody własne Wspólnoty Europejskiej, ryczałtu w kwocie 20 000 000 euro.

Sentencja

1. Trybunał niniejszym orzeka, że:

- nie zapewniając w stopniu wymaganym w przepisach wspólnotowych kontroli działalności połowowej i
- nie zapewniając w stopniu wymaganym na podstawie przepisów wspólnotowych ścigania naruszeń ustawodawstwa w dziedzinie rybołówstwa,

Republika Francuska nie podjęła wszystkich kroków niezbędnych do wykonania wyroku z dnia 11 czerwca 1991 r. w sprawie C–64/88 Komisja v. Francja i tym samym uchybiła zobowiązaniom, jakie ciążą na niej na mocy art. 228 TWE.

2. Nakazuje Republice Francuskiej zapłatę na rzecz Komisji Wspólnot Europejskich, na rachunek Dochody własne Wspólnoty Europejskiej, okresowej kary pieniężnej w wysokości 57 761 250 euro za każdy okres półroczny, licząc od dnia ogłoszenia niniejszego wyroku, na koniec którego wyrok z dnia 11 czerwca 1991 r. nie będzie w pełni wykonany.

3. Nakazuje Republice Francuskiej zapłatę na rzecz Komisji, na rachunek Dochody własne Wspólnoty Europejskiej, ryczałtu w kwocie 20 000 000 euro.

Sprawa C–33/04[10]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga

Stan faktyczny

W kwietniu 2001 r. Komisja Europejska wezwała Wielkie Księstwo Luksemburga do usunięcia naruszenia wskazując, że uchybiło ono zobowiązaniom ciążącym na nim na podstawie z art. 7 ust. 5 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/33 z 30 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienie usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci (ONP).

Następnie w dniu 21 marca 2002 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię (pierwsza uzasadniona opinia), w której stwierdziła, że Wielkie Księstwo Luksemburga naruszyło zobowiązania wynikające z art. 7 ust. 5 Dyrektywy nr 97/33 i wezwała rząd luksemburski do podjęcia środków koniecznych do zastosowania się do uzasadnionej opinii wyznaczając dwumiesięczny termin. Rząd luksemburski nie zastosował się do żądania Komisji.

W marcu 2002 r. Komisja skierowała do Luksemburga kolejne wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym ponownie wskazała naruszenie zobowiązania z art. 7 ust. 5 Dyrektywy nr 97/33, jak również stwierdziła po raz pierwszy, że Luksemburg uchybił zobowiązaniom wynikającym z art. 18 ust. 1 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/10 z 26 lutego 1998 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) w telefonii głosowej

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 grudnia 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I–10629. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-33%2F04&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

oraz w sprawie usług powszechnych w telekomunikacji w konkurencyjnym środowisku.

Komisja wydała w dniu drugą uzasadnioną opinię 11 lipca 2003 r., w której wskazała naruszenie art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10 i wyznaczyła Wielkiemu Księstwu Luksemburga 2-miesięczny termin na zastosowanie się do uzasadnionej opinii. Rząd luksemburski ponownie nie zrealizował żądania Komisji.

Komisja wystąpiła do Trybunału w trybie art. 226 TWE o stwierdzenie, że Wielkie Księstwo Luksemburga naruszyło zobowiązania wspólnotowe poprzez:

- niewypełnienie obowiązku weryfikacji zgodności systemów księgowania kosztów przez kompetentny, niezależny organ i obowiązku publikowania oświadczenia o zgodności za lata 1998 i 1999 zgodnie z art. 7 ust. 5 Dyrektywy nr 97/33,
- niestosowanie w praktyce, w prawidłowy sposób, przepisów dotyczących kontroli zgodności systemu księgowania kosztów przez krajowy organ regulacyjny lub inny kompetentny organ, niezależny od przedsiębiorstwa telekomunikacyjnego i zatwierdzony przez krajowy organ regulacyjny, zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10.

Ustalenia Trybunału

zakres przedmiotowy uzasadnionej opinii i skargi

36. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 226 TWE jest ograniczony poprzez przewidziane w tym przepisie postępowanie poprzedzające wniesienie skargi w ten sposób, że skarga musi być oparta na tym samym uzasadnieniu i zarzutach, co uzasadniona opinia.

37. Niemniej jednak wymóg, zgodnie z którym przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 226 TWE jest ograniczony poprzez przewidziane w tym przepisie postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, nie sięga aż tak daleko, aby w każdym przypadku nakładać obowiązek zachowania identycznej treści zarzutów w wezwaniu do usunięcia uchybienia, zarzutów uzasadnionej opinii i żądaniach skargi, jeśli przedmiot sporu nie został rozszerzony ani zmieniony.

42. Rząd luksemburski podnosi, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ w chwili upływu terminu określonego w drugiej uzasadnionej opinii, zarzucane uchybienie nie miało już miejsca, skoro Dyrektywa nr 98/10 utraciła moc. Odnośnie Dyrektywy nr 97/33, prawodawca wspólnotowy przyjął nowe ramy prawne przed wysłaniem pierwszej uzasadnionej opinii. Ponadto, w dniu wszczęcia niniejszego postępowania, zarzucane uchybienie już nie

występowało, ponieważ termin przewidziany dla transpozycji nowych ram prawnych upłynął przed tą datą.

zmiana istotnego dla sprawy ustawodawstwa wspólnotowego w trakcie postępowania

43. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem, zaistnienie uchybienia w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 226 TWE powinno być oceniane przy uwzględnieniu prawodawstwa wspólnotowego, obowiązującego w chwili upływu terminu nałożonego przez Komisję na dane Państwo Członkowskie w celu zastosowania się do uzasadnionej opinii.

44. Co się tyczy Dyrektywy nr 97/33, w pierwszej uzasadnionej opinii Komisja wezwała Wielkie Księstwo Luksemburga do zastosowania się do obowiązków ciążących na nim na mocy art. 7 ust. 5 tej Dyrektywy w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii.

45. Wobec faktu, że Dyrektywa nr 97/33 została uchylona przez Dyrektywę nr 2002/21 ze skutkiem na dzień 25 lipca 2003 r., jest oczywistym, że zarzuty powołane przez Komisję w ramach niniejszego postępowania dotyczą przepisów wspólnotowych, które wciąż obowiązywały w chwili upływu terminu określonego w pierwszej uzasadnionej opinii.

46. W związku z tym, argumenty przedstawione w przedmiotowej sprawie przez stronę pozwaną nie mogą uzasadnić niedopuszczalności skargi w zakresie dotyczącym uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 7 ust. 5 Dyrektywy nr 97/33, która nie została transponowana przez Wielkie Księstwo Luksemburga w terminie określonym w uzasadnionej opinii.

47. Odnośnie Dyrektywy nr 98/10, w drugiej uzasadnionej opinii Komisja wezwała Wielkie Księstwo Luksemburga do zastosowania się do obowiązków ciążących na nim na mocy art. 18 ust. 1 i 2 tej Dyrektywy w terminie dwóch miesięcy od doręczenia tej opinii.

48. Jest oczywistym, że uchybienie Dyrektywie nr 98/10 nie dotyczy przepisów obowiązujących w chwili upływu terminu określonego w drugiej uzasadnionej opinii. Dyrektywa ta została bowiem uchylona przez Dyrektywę nr 2002/21 ze skutkiem na dzień 25 lipca 2003 r., czyli 14 dni po wydaniu przez Komisję uzasadnionej opinii. Uchylenie nastąpiło wobec tego w trakcie dwumiesięcznego terminu nałożonego na Wielkie Księstwo Luksemburga w celu zastosowania się do obowiązków wynikających z przepisów art. 18 ust. 1 i 2 wskazanej Dyrektywy.

49. Należy jednakże wskazać, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, o ile wnioski zawarte w skardze nie mogą – co do zasady – zostać rozszerzone ponad uchybienia zarzucane w wezwaniu do usunięcia uchybienia i w sentencji uzasadnionej opinii, to niemniej jednak, w przypadku zmiany prawa wspólnotowego w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie

skargi, dopuszczalna jest skarga Komisji o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z pierwotnej wersji aktu prawa wspólnotowego, następnie zmienionego lub uchylonego i które zostały utrzymane w nowych przepisach. Z drugiej strony, przedmiot sporu nie może zostać rozszerzony o zobowiązania wynikające z nowych przepisów, które nie mają odpowiedników w pierwotnej wersji danego aktu prawa, co stanowiłoby istotne naruszenie prawidłowości postępowania o stwierdzenie uchybienia.

50. Wobec faktu, że przyjęcie nowych ram prawnych nastąpiło w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, należy zbadać, czy obowiązki wynikające z art. 18 ust. 1 i 2 uchylonej Dyrektywy nr 98/10, zostały utrzymane w przepisach nowych ram prawnych.

58. Z analizy postanowień obu Dyrektyw wynika, że obowiązki nałożone na Państwa Członkowskie i wynikające z art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10 należy rozpatrywać jako utrzymane w mocy poprzez odpowiednie przepisy nowych ram prawnych.

61. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że zarzut dotyczący przepisów art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10, zawarty w uzasadnionej opinii i w drugim żądaniu niniejszej skargi nie może być rozumiany jako zmierzający do rozszerzenia przedmiotu sporu o obowiązki wynikające z przepisów tej Dyrektywy, które nie są utrzymane w mocy przez nowe ramy prawne.

62. Wobec tego, w zakresie dotyczącym przepisów tej Dyrektywy, przedmiot sporu nie został rozszerzony w ten sposób, aby naruszyło to prawidłowość niniejszego postępowania w przedmiocie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego.

63. W związku z tym, należy stwierdzić, że w zakresie dotyczącym uchybienia zobowiązaniom ciążącym na Wielkim Księstwie Luksemburga na podstawie przepisów art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10, niniejsza skarga jest dopuszczalna.

64. Po drugie, Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi, że zarzucane uchybienie jest w istocie jedynie czysto formalne i zmierza do ukarania Państwa Członkowskiego dla zasady. Utrzymanie niniejszej skargi jest niepotrzebne i ukazuje, że postępowanie Komisji w przedmiotowej sprawie jest uzasadnione jedynie chęcią uzyskania orzeczenia, w którym Trybunał ukarze Państwo Członkowskie dla zasady, w związku z uchybieniem, które praktycznie już nie występuje.

uprawnienia dyskrecjonalne Komisji przy wnoszeniu skargi

65. Należy odrzucić te argumenty. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem, w ramach kompetencji, jakie przysługują jej na podstawie art. 226 TWE, Komisja nie ma obowiązku wykazywania istnienia interesu prawnego we wniesieniu skargi. Zadaniem Komisji jest bowiem czuwanie

z urzędu i w interesie ogółu nad stosowaniem prawa wspólnotowego przez Państwa Członkowskie oraz stwierdzenie istnienia ewentualnych uchybień zobowiązaniom Państwa Członkowskiego, które z niego wynikają, celem spowodowania ich zaprzestania.

66. Ponadto, do Komisji należy ocena, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko Państwu Członkowskiemu, jak również określenie przepisów, które to państwo naruszyło oraz wybór momentu wszczęcia przeciwko niemu postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom. Względy, które zdecydowały o podjęciu takich decyzji nie mogą wpływać na dopuszczalność skargi.

67. Należy wreszcie przypomnieć, że o ile Komisja ocenia jedynie samą stosowność wszczęcia i podtrzymania skargi o uchybienie zobowiązaniom, Trybunał ma obowiązek zbadać, czy zarzucane uchybienie zaistniało, przy czym nie ocenia w tym kontekście korzystania przez Komisję z jej dyskrecjonalnych uprawnień.

68. Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności oparty na braku interesu prawnego Komisji we wniesieniu skargi.

69. Rząd luksemburski podnosi, że Komisja po raz pierwszy wskazała przepisy przejściowe nowych ram prawnych w skardze do Trybunału i stanowią one nową podstawę prawną zarzucanych uchybień. Po pierwsze, istnieją bowiem istotne różnice pomiędzy poprzednimi a nowymi ramami prawnymi, a po drugie, przepisy przejściowe nie mają swego źródła w poprzednich ramach prawnych. Dlatego też, przedmiotowe przepisy powinny były zostać powołane w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi w celu umożliwienia temu rządowi przedstawienia uwag w terminie i formie określonych w wezwaniach do usunięcia uchybienia i uzasadnionych opiniach. Wobec braku poszanowania tych minimalnych wymagań, Komisja bezprawnie rozszerzyła przedmiot niniejszego sporu o nowe podstawy prawne, naruszając w ten sposób prawo do obrony, w związku z czym skarga powinna zostać uznana w całości za niedopuszczalną.

zmiana treści zarzutów przez Komisję

70. Należy przypomnieć, że celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie Państwu Członkowskiemu zastosowania się do obowiązków wynikających z prawa wspólnotowego lub skutecznego przedstawienia argumentów obrony wobec zarzutów sformułowanych przez Komisję. Prawidłowość tego postępowania stanowi wynikającą z Traktatu istotną gwarancję ochrony praw danego Państwa Członkowskiego. Jedynie wówczas, gdy gwarancja ta jest zapewniona, kontradyktoryjne postępowanie umożliwia Trybunałowi dokonanie oceny, czy państwo to w rzeczywistości uchybiło zobowiązaniom, których naruszenie jest zarzucane przez Komisję.

71. Argumenty przedstawione przez rząd luksemburski mogłyby mieć znaczenie w kwestii poszanowania prawa do obrony, gdyby uchybienia zarzucane przez Komisję były oparte na przepisach nowych ram prawnych, nakładających na Państwa Członkowskie nowe obowiązki. W przedmiotowej sprawie taki przypadek nie ma jednakże miejsca.

72. Należy bowiem stwierdzić, że w zakresie przepisu art. 7 ust. 5 Dyrektywy nr 97/33, zarzucane uchybienie odnosi się do lat 1998 i 1999, a więc do okresu przed przyjęciem nowych ram prawnych.

73. Odnośnie przepisów art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 98/10 należy przypomnieć, że uchylenie tej Dyrektywy ze skutkiem na dzień 25 lipca 2003 r. nie może wyłączyć obowiązków Wielkiego Księstwo Luksemburga, ciążących na nim na mocy tych przepisów, co wskazano w pkt 61 niniejszego wyroku.

75. Po drugie, rząd Luksemburski zarzuca Komisji zbyt długi czas prowadzenia postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, co miało naruszyć jego prawo do obrony.

zbyt długi czas trwania postępowania administracyjnego

76. O ile prawdą jest, że zbyt długi czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi może stanowić wadę powodującą niedopuszczalność skargi o stwierdzenie uchybienia, to jednak z orzecznictwa wynika, że taki wniosek można wyciągnąć jedynie w przypadku, gdy zachowanie Komisji utrudniło odparcie jej argumentów, naruszając tym samym prawo do obrony. Do zainteresowanego Państwa Członkowskiego należy dostarczenie dowodu takiego utrudnienia.

77. W przedmiotowej sprawie należy stwierdzić, że Wielkie Księstwo Luksemburga nie przedstawiło żadnego argumentu, który mógłby wykazać, że nadmierny czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, a zwłaszcza okres, jaki upłynął pomiędzy odpowiedziami na uzasadnione opinie a wniesieniem skargi do Trybunału, naruszył wykonanie prawa do obrony.

Sentencja

Trybunał niniejszym orzeka, że nie wypełniając obowiązku weryfikacji zgodności systemów księgowania przez kompetentny, niezależny organ i obowiązku publikowania oświadczenia o zgodności za lata 1998 i 1999 zgodnie z art. 7 ust. 5 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 97/33/WE z 30 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienie usług powszechnych oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci (ONP) oraz nie stosując w praktyce w prawidłowy sposób przepisów dotyczących kontroli zgodności systemu

księgowania kosztów przez krajowy organ regulacyjny lub inny kompetentny organ, niezależny od przedsiębiorstw telekomunikacyjnych i zatwierdzony przez krajowy organ regulacyjny za rok 2000 zgodnie z art. 18 ust. 1 i 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 98/10/WE z 26 lutego 1998 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci (ONP) w telefonii głosowej oraz w sprawie usług powszechnych w telekomunikacji w konkurencyjnym środowisku, utrzymanym w mocy przez art. 27 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/21 z 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dyrektywa ramowa) w związku z art. 16 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2002/22 z 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (Dyrektywa o usłudze powszechnej), Wielkie Księstwo Luksemburga uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy tych przepisów.

3. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego

Sprawa 25/62[11]
Plaumann & Co. v. Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej

Stan faktyczny

Importer klementynek, firma Plaumann wniosła do Trybunału skargę w trybie art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) o stwierdzenie nieważności Decyzji Komisji nr SIII 03079 z 22 maja 1962 r. o odmowie upoważnienia Republice Federalnej Niemiec częściowego zawieszenia pobierania ceł od „świeżych mandarynek i klementynek" importowanych z państw trzecich.

Ustalenia Trybunału

Zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść (...) skargę na decyzje, (...) które mimo przyjęcia w formie (...) decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie". Komisja argumentuje, że sformułowanie „inne osoby" nie odnosi się do Państw Członkowskich działających w sferze swego suwerennego władztwa i dlatego jednostki nie mogą wnieść skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji lub Rady skierowanej do Państw Członkowskich.

Chociaż art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) pozwala jednostce na wniesienie skargi na decyzje skierowane do „innej osoby", które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, to jednak artykuł ten nie określa ani nie ogranicza zakresu tego sformułowania. Brzmienie i naturalne znaczenie tego przepisu uzasadnia najszerszą interpretację. Ponadto, przepisy Traktatu dotyczące prawa zainteresowanych stron do wniesienia skargi nie mogą być interpretowane restryktywnie. Dlatego w sytuacji, kiedy Traktat milczy w tej materii, nie można zakładać ograniczenia tego prawa.

Wynika z tego, że argument Komisji jest bezzasadny.

Komisja podnosi ponadto, że kwestionowana Decyzja jest ze swej natury rozporządzeniem w formie indywidualnej decyzji i dlatego skarga przeciwko niej nie jest bardziej dostępna dla jednostek, niż w przypadku środków ustawodawczych powszechnie obowiązujących.

---

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 lipca 1963 r., Zb. Orz. angielskie wydanie specjalne, s. 95.

cechy decyzji

Z art. 189 TEWG (obecny art. 249 TWE) i art. 191 TEWG (obecny art. 254 TWE) wynika, że decyzje charakteryzują się ograniczonym kręgiem adresatów, do których są kierowane. W celu ustalenia, czy dany środek jest decyzją należy zbadać, czy dotyczy konkretnych osób. Kwestionowana Decyzja była skierowana do rządu Federalnej Republiki Niemiec i odmawiała przyznania mu upoważnienia do częściowego zawieszenia pobierania ceł od określonych produktów importowanych z państw trzecich. Wobec powyższego należy stwierdzić, że kwestionowany środek musi być uznany za decyzję odnoszącą się do konkretnego adresata i wiążącą tylko tego adresata.

legitymacja czynna jednostek w skardze o stwierdzenie nieważności

Zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) podmioty prywatne mogą wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności decyzji, która, mimo iż jest skierowana do innej osoby, dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie. W niniejszej sprawie Komisja zaprzecza, że kwestionowana Decyzja dotyczy skarżącego bezpośrednio i indywidualnie.

test bezpośredniego zainteresowania – test Plaumanna

Należy zatem zbadać, czy drugi warunek dopuszczalności skargi jest spełniony, ponieważ jeśli Decyzja nie dotyczy skarżącego indywidualnie, wówczas nie jest konieczne badanie, czy dotyczy go bezpośrednio.

przesłanki „indywidualnego" zainteresowania

Osoby inne niż te, do których skierowana jest decyzja, mogą podnosić, że dotyczy ich indywidualnie tylko wówczas, jeśli decyzja ta wpływa na ich sytuację prawną ze względu na pewne cechy im właściwe lub ze względu na okoliczności odróżniające je od wszystkich innych osób i w ten sposób wyróżnia je indywidualnie, tak jak w przypadku adresatów decyzji. W niniejszej sprawie Decyzja dotyczy skarżącego jako importera klementynek, czyli ze względu na prowadzoną przez niego działalność gospodarczą, która może zostać podjęta w każdym czasie przez każdą osobę i która nie wyróżnia skarżącego w odniesieniu do kwestionowanej Decyzji w taki sposób, w jaki wyróżnia adresata.

Z tych powodów należy uznać niniejszą skargę za niedopuszczalną.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę jako niedopuszczalną.

Sprawa 60/81[12]
International Business Machines Corporation v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Przez kilka lat funkcjonariusze Komisji Europejskiej prowadzili dochodzenie w związku z niektórymi praktykami rynkowymi spółki International Business Machines Corporation (IBM) oraz jej spółek zależnych w celu stwierdzenia, czy takie praktyki powodują nadużycie pozycji dominującej na danym rynku w rozumieniu art. 86 TEWG (obecny art. 82 TWE). Po zakończeniu dochodzenia Dyrektor Generalny Komisji ds. konkurencji wysłał 19 grudnia 1980 r. pismo do IBM informujące, że Komisja wszczęła przeciwko spółce postępowanie na podstawie art. 3 Rozporządzenia Rady nr 17 z 6 lutego 1962 r., pierwszego Rozporządzenia wprowadzającego w życie art. 85 TEWG (obecny art. 81 TWE) i art. 86 TEWG (obecny art. 82 TWE) i zamierza wydać decyzję dotyczącą naruszenia art. 86 TEWG (obecny art. 82 TWE). Pismo zawierało „przedstawienie zastrzeżeń" co do realizowanych przez IBM praktyk i określało termin, w którym spółka powinna na nie odpowiedzieć. Dyrektor Generalny informował jednocześnie, że IBM będzie miała również możliwość ustnego przedstawienia stanowiska w trakcie późniejszego przesłuchania.

Spółka IBM uznała, że środki, o których została pisemnie powiadomiona, zawierały pewną liczbę błędów i zażądała od Komisji wycofania „przedstawienia zastrzeżeń" oraz zakończenia postępowania. Komisja odmówiła i wówczas IBM wniosła skargę w trybie art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) w celu stwierdzenia, że środek lub środki zastosowane przez Komisję, o których IBM została powiadomiona pismem z 19 grudnia 1980 r., wszczynające postępowanie przeciwko spółce IBM oraz powiadamiające ją o „przedstawieniu zastrzeżeń" lub samo „przedstawienie zastrzeżeń", są nieważne.

Ustalenia Trybunału

4. Zdaniem spółki IBM, zaskarżone środki nie spełniają minimalnych kryteriów prawnych regulujących takie środki, zaś błędy w treści „przedstawienia zastrzeżeń", niewłaściwości ustalonych terminów oraz zastrzeżenie przez Komisję prawa do podnoszenia dalszych zarzutów w późniejszym terminie, czynią niemożliwym podjęcie obrony przez IBM. Dodatkowo, IBM utrzymuje, że kwestionowane środki stanowią bezprawne wykorzystanie uprawnień przez Komisję, ponieważ nie zostały przyjęte w ramach kolegial-

12 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 listopada 1981 r., Zb. Orz. 1981, s. 2639.

nej decyzji wszystkich członków Komisji, pomimo braku odpowiedniego delegowania uprawnień i, zgodnie z prawem, taka decyzja nie może w ogóle zostać przyjęta bez odpowiedniej publikacji i notyfikacji.

5. Komisja złożyła zarzut niedopuszczalności skargi.

6. Komisja utrzymuje, że niniejsze środki stanowią proceduralne kroki, za pomocą których Komisja wyraża opinię, którą może w późniejszym czasie zmienić i ponieważ kroki te stanowią etap przygotowawczy do przyjęcia przez Komisję ostatecznej decyzji na zakończenie postępowania, nie stanowią one decyzji, której ważność można kwestionować na podstawie art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE).

7. IBM utrzymuje, że wszczęcie postępowania i powiadomienie o zastrzeżeniach stanowią decyzje w znaczeniu art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) ze względu na ich charakter prawny oraz konsekwencje i dlatego takie środki mogą być przedmiotem skargi.

zakres przedmiotowy skargi o stwierdzenie nieważności

8. Zgodnie z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), można wszcząć postępowanie w celu stwierdzenia nieważności aktów Rady i Komisji, innych niż zalecenia i opinie. Środek ten jest dopuszczalny w celu zapewnienia, zgodnie z art. 164 TEWG (obecny art. 220 TWE), przestrzegania prawa w wykładni oraz stosowaniu Traktatu i sprzeczne byłoby z tym celem zawężenie interpretacji warunków dopuszczalności skargi poprzez ograniczenie jej zasięgu jedynie do kategorii środków określonych w art. 189 TEWG (obecny art. 234 TWE).

9. W celu ustalenia, czy niniejsze środki są aktami w znaczeniu art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), konieczne jest zbadanie ich istoty. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem każdy środek, którego skutki prawne są wiążące i które mogą wpływać na interes skarżącego poprzez wprowadzenie wyraźnej zmiany w jego sytuacji prawnej, jest aktem lub decyzją, która może być przedmiotem skargi z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE). Forma, w której takie akty lub decyzje są przyjęte, jest co do zasady nieistotna w odniesieniu do zagadnienia, czy możliwe jest ich podważanie na podstawie tego artykułu.

środki przyjęte w ramach postępowania obejmującego kilka etapów

10. Z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że w przypadku aktów lub decyzji przyjętych w ramach postępowania obejmującego kilka etapów i w szczególności, kiedy stanowią rezultat wewnętrznej procedury, można co do zasady podważyć akt tylko jeśli stanowi on środek definitywnie określający stanowisko Komisji lub Rady na zakończenie tej procedury, a nie tymczasowy środek przyjęty w celu doprowadzenia do ostatecznej decyzji.

11. Byłoby inaczej jedynie w sytuacji, kiedy akty lub decyzje przyjęte w ramach postępowania przygotowawczego nie tylko posiadały wszystkie,

wymienione wyżej cechy prawne, ale dodatkowo same stanowiły zakończenie szczególnej procedury, oddzielnej od zmierzającej do przyjęcia przez Komisję lub Radę decyzji co do istoty sprawy.

12. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że chociaż środki o czysto przygotowawczym charakterze nie mogą same stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności, to wszelkie ich skutki prawne mogą być powoływane w skardze przeciwko ostatecznemu aktowi, wobec którego stanowią krok przygotowawczy.

13. Skutki i charakter prawny wezwania do postępowania administracyjnego oraz zgłoszenia zastrzeżeń muszą zostać ustalone w świetle celu takich działań w kontekście procedury administracyjnej w sprawach konkurencji w Komisji oraz szczegółowych przepisów, które zostały ustanowione w ww. Rozporządzeniach.

14. Zamierzeniem postępowania było umożliwienie zainteresowanym przedsiębiorstwom przedstawienia swego stanowiska oraz dostarczenia Komisji wszelkich możliwych informacji, zanim podejmie ona decyzję wpływającą na interesy przedsiębiorstwa. Jego celem jest zapewnienie gwarancji proceduralnych z korzyścią dla tych ostatnich oraz przekazanie przedsiębiorstwom prawa do bycia wysłuchanym przez Komisję.

15. Dlatego, zgodnie z art. 19 ust. 1 Rozporządzenia nr 17 oraz w celu zapewnienia przestrzegania prawa do obrony, konieczne jest zagwarantowanie przedsiębiorstwu prawa do przedstawienia własnych uwag w temacie wszystkich zastrzeżeń, które Komisja zamierza podnieść przeciwko niemu w swojej decyzji, jak również prawa do poinformowania go o tych zastrzeżeniach w dokumencie przewidzianym w art. 2 Rozporządzenia nr 99/63. Również dlatego, w celu wyeliminowania wszelkich wątpliwości co do sytuacji procesowej przedmiotowego przedsiębiorstwa, wszczęcie postępowania na podstawie ww. przepisów ma charakter aktu wskazującego na zamiar przyjęcia decyzji.

„przedstawienie zastrzeżeń"

19. „Przedstawienie zastrzeżeń" nie zmusza zainteresowanego przedsiębiorstwa do zmiany lub rewizji jego praktyk rynkowych i nie wywiera skutku w postaci pozbawienia go ochrony przeciwko zastosowaniu grzywny, jak ma to miejsce w sytuacji, kiedy Komisja informuje przedsiębiorstwo o wynikach wstępnego badania porozumienia, które zostało zgłoszone przez przedsiębiorstwo. Chociaż „przedstawienie zastrzeżeń" może skutkować pokazaniem przedsiębiorstwu, iż naraża się na realne ryzyko ukarania grzywną przez Komisję, jest to jedynie konsekwencją faktu, a nie konsekwencją prawną, którą zamierza się wywołać poprzez „przedstawienie zastrzeżeń".

20. Skarga o stwierdzenie nieważności takich działań, jak wszczęcie postępowania i „przedstawienie zastrzeżeń", może zmusić Trybunał do podję-

cia decyzji w kwestiach, co do których Komisja nie miała jeszcze możliwości przedstawienia swego stanowiska i w rezultacie może doprowadzić do przewidywania argumentów co do istoty sprawy, naruszające zasady właściwego przebiegu procedur administracyjnej i sądowej. Byłoby to sprzeczne z systemem podziału władzy między Komisją a Trybunałem oraz systemem środków prawnych określonych w Traktacie, jak również z wymaganiami prawidłowej administracji wymiaru sprawiedliwości oraz właściwym przebiegiem postępowania administracyjnego realizowanego przez Komisję.

21. Z powyższego wynika, że ani wszczęcie postępowania ani „przedstawienie zastrzeżeń" nie mogą być uznane – ze względu na ich charakter oraz wywoływane skutki prawne – za decyzje w znaczeniu art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), które można podważyć w skardze o stwierdzenie nieważności. W ramach postępowania administracyjnego określonego w Rozporządzeniach nr 17 i nr 99/63, stanowią one przygotowawcze środki proceduralne przyjęte w celu wydania w przyszłości decyzji, która będzie ich zwieńczeniem.

25. Skarga musi zatem zostać oddalona jako niedopuszczalna.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę jako niedopuszczalną.

Sprawa C–309/89[13]
Codorniu SA v. Rada Unii Europejskiej

Stan faktyczny

Codorniu, hiszpańska firma produkująca gatunkowe wino musujące, była właścicielem hiszpańskiego graficznego znaku towarowego „Gran Cremant de Codorniu", który używała od 1924 r. w celu wyróżnienia jednego z jej gatunkowych win musujących. Inni producenci hiszpańscy również używali słowa „Gran Cremant" w celu oznaczenia produkowanego przez nich gatunkowego wina musującego.

Rada Unii Europejskiej przyjęła 19 czerwca 1989 r. Rozporządzenie nr 2045/89 zmieniające Rozporządzenie nr 3309/85 ustanawiające ogólne zasady opisywania i przedstawiania wina musującego. Zgodnie z trzecim motywem Preambuły Rozporządzenia nr 2045/89, w celu ochrony tradycyjnych opisów, które były używane we Francji i Luksemburgu w stosunku do produktów szczególnego pochodzenia, nazwa „crémant" powinna była być zastrzeżona dla wina musującego określonej jakości wyprodukowanego w tych

13 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 18 maja 1994 r., Zb. Orz. 1994, s. I–1853.

dwóch państwach. W konsekwencji art. 1 ust. 2 pkt c) Rozporządzenia nr 2045/89 wprowadzał do art. 6 Rozporządzenia nr 3309/85 nowy ustęp 5a, który stanowił, że:

„W przypadku gatunkowego wina musującego produkowanego w określonych regionach [...]:

(b) nazwa „crémant" zostaje zastrzeżona dla gatunkowego wina musującego produkowanego we Francji i Luksemburgu:

- wobec którego nazwę tę stosuje, w połączeniu z nazwą danego regionu, Państwo Członkowskie, w którym wino jest produkowane oraz
- które zostało wyprodukowane zgodnie ze szczególnymi zasadami określonymi przez te Państwa Członkowskie [...]."

Skutkiem przyjęcia przez Radę powyższego Rozporządzenia było uniemożliwienie firmie Codorniu używania jej znaku towarowego. Codorniu wniosła skargę w trybie art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) o stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 2 pkt c) Rozporządzenia Rady nr 2045/89 w zakresie w jakim wprowadzał ustęp 5a(b) do art. 6 Rozporządzenia Rady nr 3309/85 z 18 listopada 1985 r.

Ustalenia Trybunału

14. Rada Unii Europejskiej wystąpiła z zarzutem niedopuszczalności skargi twierdząc, że nie przyjęła kwestionowanego przepisu w oparciu o okoliczności szczególne dla określonych producentów, ale na podstawie wyboru polityki obrotu winem w odniesieniu do określonego produktu. Kwestionowany przepis zastrzega używanie nazwy „crémant" dla gatunkowego wina musującego produkowanego w określonych regionach i wytwarzanego zgodnie ze szczególnymi warunkami w konkretnych Państwach Członkowskich. Stanowi on zatem środek stosowany do obiektywnie określonych sytuacji, który wywiera skutki prawne w stosunku do kategorii osób ujętych w sposób ogólny i abstrakcyjny.

15. Zdaniem Rady, kwestionowany przepis dotyczy firmy Codorniu tylko w zakresie w jakim jest ona producentem gatunkowego wina musującego używającym nazwy „crémant", tak jak każdy inny producent w identycznej sytuacji. Nawet jeśli w momencie przyjęcia tego przepisu, liczba lub tożsamość producentów wina musującego używających nazwy „crémant" mogła być teoretycznie określona, przedmiotowy środek zasadniczo pozostaje rozporządzeniem w stopniu, w jakim stosuje się go do obiektywnych sytuacji prawnych lub faktycznych określonych przez ten środek w odniesieniu do jego celów.

16. Codorniu podnosi z kolei, że kwestionowany przepis jest w rzeczywistości decyzją przyjętą w formie rozporządzenia. Nie ma zasięgu ogólnego, ale dotyczy łatwej do określenia grupy producentów, która nie może zostać zmieniona. Kwestionowany przepis nie ma w stosunku do tej grupy ogólnego zasięgu. Ponadto, bezpośrednim skutkiem kwestionowanego przepisu będzie uniemożliwienie firmie Codorniu używania nazwy „Gran Cremant", co pociągnie za sobą stratę w wysokości 38% jej obrotu. Skutkiem tej szkody jest wyróżnienie Codorniu spośród wszystkich innych producentów, w znaczeniu art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE).

warunki kwestionowania ważności rozporządzeń przez jednostki

17. Zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) wszczęcie postępowania przez osobę fizyczną lub prawną w celu stwierdzenia nieważności rozporządzenia podlega warunkowi, że przepisy danego rozporządzenia stanowią w rzeczywistości decyzję, która dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie.

18. Trybunał niejednokrotnie podkreślał, że powszechne obowiązywanie oraz, co z tego wynika, legislacyjny charakter danego środka nie mogą być kwestionowane przez fakt, że możliwe jest mniej lub bardziej określenie liczby lub nawet tożsamości osób, których dotyczy, w każdym czasie, tak długo jak stosuje się go do tych osób z racji obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej, określonej przez dany środek w odniesieniu do jego celu.

możliwość kwestionowania ważności rozporządzeń

19. Mimo iż prawdą jest, że zgodnie z warunkami art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) kwestionowany przepis ma, z racji sfery jego zastosowania, charakter legislacyjny i stosuje się go do przedsiębiorców ujętych w sposób ogólny, nie wyklucza to jednak możliwości, że może dotyczyć części z nich indywidualnie.

indywidualne zainteresowanie

20. Osoby fizyczne lub prawne mogą podnosić, że kwestionowany przepis dotyczy ich indywidualnie, tylko jeśli wpływa na ich sytuację prawną ze względu na określone cechy im właściwe lub ze względu na okoliczności, które wyróżniają je spośród wszystkich innych osób.

21. Firma Codorniu zarejestrowała graficzny znak towarowy „Gran Cremant de Codorniu" w Hiszpanii w 1924 r. i tradycyjnie używała go przed i po dacie rejestracji. Poprzez zastrzeżenie prawa do używania nazwy „crémant" wyłącznie dla producentów z Francji i Luksemburga, kwestionowany przepis uniemożliwia Codorniu używanie jej graficznego znaku towarowego.

22. Wynika z tego, że Codorniu znajduje się w sytuacji, która z punktu widzenia kwestionowanego przepisu wyróżnia ją spośród wszystkich innych przedsiębiorców.

23. Zarzut niedopuszczalności skargi musi zatem zostać oddalony.

24. Codorniu, w skardze o stwierdzenie nieważności kwestionowanego przepisu, podnosiła szereg zarzutów opartych na naruszeniu Traktatu, głównie art. 7 ust. 1 TEWG (obecnie uchylony) i art. 40 ust. 3 TEWG (obecny art. 34 ust. 2 TWE) z jednej strony oraz art. 3 ptk f) TEWG (obecny ust. 2 art. 3 pkt g) TWE) i art. 42 ust. 1 TEWG (obecny art. 36 ust. 1 TWE) z drugiej, jak również na naruszeniu zasad proporcjonalności i równego traktowania, nadużyciu władzy oraz naruszeniu istotnego wymogu proceduralnego.

definicja dyskryminacji

26. W odniesieniu do pierwszego zarzutu należy podkreślić, że zgodnie z zasadą niedyskryminacji między producentami i konsumentami Wspólnoty, podobne sytuacje nie mogą być traktowane odmiennie oraz różne sytuacje nie mogą być traktowane w ten sam sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Wynika z tego, że warunki produkcji lub konsumpcji nie mogą różnić się, chyba że w odniesieniu do obiektywnych kryteriów, które zapewniają proporcjonalny podział korzyści i szkód dla zainteresowanych osób bez rozróżnienia między Państwami Członkowskimi.

28. Nazwa „crémant" odnosi się głównie nie do pochodzenia, ale do metod produkcji gatunkowego wina musującego, w szczególności tej metody produkcji, która jest określona w art. 6 ust. 4 Rozporządzenia nr 3309/85. Ponieważ gatunkowe wino musujące sprzedawane pod hiszpańskim graficznym znakiem towarowym „Gran Cremant de Codorniu" spełnia warunki określone w kwestionowanym przepisie, wynika z tego, że przepis ten traktuje różnie podobne sytuacje.

31. Pierwsze środki krajowe określające we Francji i Luksemburgu stosowanie nazwy „crémant" jako „tradycyjnego oznaczenia" zostały przyjęte w 1975 r. Z kolei Codorniu tradycyjnie stosowała graficzny znak towarowy zawierający słowa „Gran cremant" do opisu jej gatunkowych win musujących co najmniej od 1924 r.

32. W tych okolicznościach, zastrzeżenie nazwy „crémant" dla gatunkowego wina musującego wyprodukowanego we Francji i Luksemburgu nie może być uzasadnione tradycją, ponieważ lekceważy to fakt tradycyjnego używania tej nazwy przez Codorniu.

35. Odmienne traktowanie nie zostało zatem obiektywnie uzasadnione i kwestionowany przepis musi zostać uznany za nieważny.

36. W świetle powyższego wniosku, nie ma potrzeby rozpatrzenia pozostałych zarzutów przedstawionych przez Codorniu.

Sentencja

Trybunał niniejszym uznaje art. 1 ust. 2 pkt c) Rozporządzenia Rady nr 2045/89 z 19 czerwca 1989 r. zmieniającego Rozporządzenie nr 3309/85

ustanawiające ogólne zasady opisywania i przedstawiania wina musującego, za nieważny, w zakresie w jakim wprowadza on ustęp 5a(b) do art. 6 Rozporządzenia Rady nr 3309/85 z 18 listopada 1985 r.

Sprawa C–50/00 P[14]
Union de Pequenos Agricultores v. Rada Unii Europejskiej

Stan faktyczny

Związek branżowy, Union de Pequenos Agricultores, reprezentujący i działający w interesie małych hiszpańskich przedsiębiorstw rolniczych, wniósł skargę w trybie art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) o stwierdzenie nieważności niektórych przepisów Rozporządzenia nr 1638/98 zmieniającego Rozporządzenie nr 136/66/EWG w sprawie ustanowienia wspólnej organizacji rynku olejów i tłuszczów.

W związku z wątpliwościami co do spełnienia przez skarżącego warunków dopuszczalności skargi określonych w art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), skarżący podnosił między innymi, że kwestionowane Rozporządzenie dotyczy go indywidualnie, ponieważ istnieje ryzyko, że nie uzyska on efektywnej ochrony sądowej ze względu na fakt, że ustawodawstwo krajowe nie przewiduje środków prawnych, które umożliwiałyby zbadanie legalności kwestionowanego Rozporządzenia za pomocą odesłania prejudycjalnego z art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich nie przychylił się do tego argumentu i oddalił skargę jako niedopuszczalną stwierdzając, że Union de Pequenos Agricultores nie spełnia warunków dopuszczalności skargi określonych w art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), ponieważ kwestionowane Rozporządzenie nie dotyczy skarżącego indywidualnie (Postanowienie Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T–173/98 z 23 listopada 1999 r., Union de Pequenos Agricultores, Zb. Orz. 1999, s. II–3357).

Union de Pequenos Agricultores wniósł odwołanie przeciwko orzeczeniu Sądu Pierwszej Instancji twierdząc, iż Trybunał powinien uznać skargę za dopuszczalną i przekazać sprawę Sądowi Pierwszej Instancji do ponownego rozpatrzenia. W niniejszej sprawie Komisja Europejska włączyła się do postępowania i przedstawiła Trybunałowi swoje stanowisko.

14 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I–6677.

Ustalenia Trybunału

25. Skarżący twierdzi, że odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej narusza jego prawo do efektywnej ochrony sądowej w celu obrony jego interesu oraz interesu jego członków.

26. Zdaniem skarżącego, kwestionowane przepisy Rozporządzenia, które znoszą system interwencyjny, pomoc w odniesieniu do konsumpcji oraz pomoc małym producentom, nie wymagają przyjęcia żadnych krajowych przepisów wykonawczych i nie skutkują przyjęciem żadnych środków przez hiszpańskie organy krajowe. W konsekwencji, skarżący nie może, w ramach hiszpańskiego systemu prawnego, wystąpić o unieważnienie środków krajowych odnoszących się do kwestionowanych przepisów. Wykluczona jest zatem możliwość skierowania do Trybunału zapytania prejudycjalnego w celu zbadania ich ważności. Ponadto, ani skarżący ani jego członkowie nie mogą nawet dopuścić się naruszenia takich przepisów w celu uzyskania możliwości kwestionowania ważności jakiejkolwiek sankcji, która mogłaby być na nich nałożona.

27. Skarżący twierdzi, że kwestionowane postanowienie Sądu Pierwszej Instancji naruszyło fundamentalne prawo, które stanowi część wspólnotowego porządku prawnego, ponieważ Sąd nie zbadał, czy fakt orzeczenia niedopuszczalności skargi nie prowadzi do zlekceważenia prawa skarżącego do ochrony sądowej.

28. Skarżący utrzymuje, że prawo do efektywnej ochrony sądowej wymaga zbadania szczególnych okoliczności sprawy. Dane uprawnienie nie może być rzeczywiście efektywne, jeśli nie zbada się jego skuteczności w praktyce. Przeprowadzenie takiego badania pociąga za sobą konieczność sprawdzenia czy – w danej sprawie – istnieje alternatywny środek sądowy.

29. Komisja twierdzi, że wniesione odwołanie jest oczywiście bezzasadne, ponieważ art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) nie zawiera postanowienia, które skutkowałoby tym, że brak dostępu do środków sądowych w prawie krajowym stanowi kryterium lub okoliczność, która uzasadniałaby dopuszczalność bezpośredniej skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez osobę fizyczną lub prawną przeciwko aktowi wspólnotowemu powszechnie obowiązującemu. Jedynym właściwym testem jest sprawdzenie, czy kwestionowany środek dotyczy skarżącego w sposób bezpośredni i indywidualny. Odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich nie dotyczy jednak pytania, czy skarżący jest bezpośrednio i indywidualnie zainteresowany, ale odnosi się wyłącznie do rozważań Sądu Pierwszej Instancji w przedmiocie argumentu dotyczącego efektywnej ochrony sądowej.

30. Komisja wskazuje ponadto, że Traktat ustanowił system środków prawnych w celu umożliwienia badania legalności aktów instytucji i, w szczególności, aktów mających zasięg ogólny. Zdaniem Komisji, Państwo Członkowskie, które czyni nadmiernie trudnym lub nawet niemożliwym przedstawianie pytań w trybie prejudycjalnym, narusza fundamentalne prawo do efektywnej ochrony sądowej i w ten sposób uchybia obowiązkowi współpracy określonemu w art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE). Jednakże, nawet w takim przypadku, tego typu naruszenie nie może być zwalczane za pomocą rozszerzania znaczenia art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust.4 TWE). W zamian, należy wnieść skargę na naruszenie prawa wspólnotowego przez dane Państwo Członkowskie w trybie art. 226 TWE.

32. Na wstępie należy podkreślić, że skarżący nie kwestionuje wniosku Sądu Pierwszej Instancji, iż przedmiotowe Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Nie kwestionuje również wniosku, że Rozporządzenie nie dotyczy szczególnych interesów skarżącego, jak również, że kwestionowany akt nie wpływa na sytuację prawną jego członków ze względu na określone, szczególne cechy im właściwe lub ze względu na faktyczne okoliczności, które wyróżniają ich spośród innych osób.

33. W tych okolicznościach, konieczne jest zbadanie, czy skarżący, jako przedstawiciel interesów jego członków, może mimo wszystko posiadać legitymację, zgodnie z art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności kwestionowanego Rozporządzenia wyłącznie na podstawie tego, że w braku środków prawnych przed sądami krajowymi, wymaga tego prawo do efektywnej ochrony sądowej.

legitymacja czynna w skardze o stwierdzenie nieważności

34. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 173 ust. 2 i 3 TEWG (obecny art. 230 ust. 2 i 3 TWE), Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez Państwo Członkowskie, Radę lub Komisję, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatu lub reguły prawnej związanej z jego stosowaniem lub nadużycia władzy oraz, jeśli ma to na celu ochronę ich prerogatyw, w zakresie skarg wniesionych przez Parlament Europejski, Trybunał Obrachunkowy i Europejski Bank Centralny. Zgodnie z art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na tych samych warunkach, skargę na decyzje, których jest adresatem oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie.

35. Zatem zgodnie z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), rozporządzenie, będące środkiem powszechnie obowiązującym, nie może być kwestionowane przez osoby fizyczne lub prawne inne niż instytucje Wspólnoty, Europejski Bank Centralny i Państwa Członkowskie.

36. Jednakże, w określonych okolicznościach, środek powszechnie obowiązujący, taki jak rozporządzenie, może dotyczyć indywidualnie określonych osób fizycznych lub prawnych i, w tym względzie, ma charakter decyzji. Ma to miejsce w sytuacji, kiedy dany środek wpływa na sytuację prawną określonych osób fizycznych lub prawnych ze względu na szczególne cechy im właściwe lub ze względu na faktyczną sytuację, która odróżnia je od innych osób i wyróżnia indywidualnie w ten sam sposób co adresatów.

rozporządzenie posiadające cechy decyzji

37. Jeśli warunki te nie są spełnione, osobie fizycznej lub prawnej nie może, pod żadnym pozorem, przysługiwać uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia.

38. Wspólnota Europejska jest jednakże wspólnotą opartą na zasadzie prawa, w ramach której instytucje podlegają rewizji sądowej co do zgodności ich aktów z Traktatem oraz z ogólnymi zasadami prawa, które obejmują również prawa fundamentalne.

39. Jednostki są zatem uprawnione do efektywnej ochrony sądowej praw, które wywodzą ze wspólnotowego porządku prawnego i prawo do takiej ochrony stanowi jedną z ogólnych zasad prawnych mających swoje źródło w konstytucyjnych tradycjach wspólnych Państwom Członkowskim. Prawo to również zostało sformułowane w art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

prawo jednostek do efektywnej ochrony sądowej

40. Za pomocą art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) i art. 184 TEWG (obecny art. 241 TWE) z jednej strony oraz art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE) z drugiej, Traktat ustanowił kompletny system środków i procedur prawnych w celu zapewnienia rewizji sądowej legalności aktów instytucji, którą powierzył sądom Wspólnoty. Zgodnie z tym systemem, jeśli osoby fizyczne lub prawne nie mogą, ze względu na warunki dopuszczalności określone w art. 173 ust. 4 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), bezpośrednio kwestionować środków powszechnie obowiązujących, mogą, w zależności od sprawy albo pośrednio podnosić nieważność takich aktów przed sądami Wspólnoty w trybie art. 184 TEWG (obecny art. 241 TWE), albo kwestionować ich ważność przed sądami krajowymi wnioskując o zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z zapytaniem prejudycjalnym dotyczącym ich ważności.

wspólnotowy system sądowej rewizji legalności aktów instytucji WE

41. Zatem zadaniem Państw Członkowskich jest stworzenie systemu środków prawnych i procedur, które zapewnią poszanowanie prawa do efektywnej ochrony sądowej.

42. W tym kontekście, zgodnie z zasadą współpracy określoną w art. 5 TEWG (obecny art. 10 TWE), sądy krajowe zobowiązane są tak daleko jak jest to możliwe, interpretować oraz stosować krajowe zasady proce-

duralne regulujące wykonywanie prawa do wnoszenia skarg w sposób, który umożliwia osobom fizycznym i prawnym kwestionowanie przed sądami legalności każdej decyzji lub innego środka krajowego dotyczącego stosowania wobec nich aktu wspólnotowego powszechnie obowiązującego, poprzez powołanie się na nieważność takiego aktu.

43. Nie do zaakceptowania jest przyjęcie interpretacji systemu środków odwoławczych, prezentowanej przez skarżącego, która skutkuje tym, że bezpośrednia skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przed sąd Wspólnoty będzie dostępna, jeśli wykaże się, po przeanalizowaniu przez ten sąd szczególnych krajowych reguł proceduralnych, że reguły te nie pozwalają jednostce na wszczęcie postępowania w celu kwestionowania ważności danego środka wspólnotowego. Taka interpretacja wymagałaby od sądu Wspólnoty badania i interpretowania krajowego prawa proceduralnego w każdej indywidualnej sprawie. Wykroczyłoby to poza jego jurysdykcję w rewidowaniu legalności środków wspólnotowych.

kwestionowanie legalności rozporządzeń przez jednostki

44. Na zakończenie należy dodać, że zgodnie z ustanowionym w Traktacie systemem sądowej rewizji legalności, osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę kwestionującą rozporządzenie tylko wówczas, kiedy akt ten dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Mimo iż ten ostatni warunek musi być interpretowany w świetle zasady efektywnej ochrony sądowej poprzez wzięcie pod uwagę różnych okoliczności, które mogą wyróżnić skarżącego indywidualnie, taka interpretacja nie może skutkować pominięciem powyższych warunków, wyraźnie określonych w Traktacie, bez wykraczania poza zakres jurysdykcji nałożonej przez Traktat na sądy Wspólnoty.

45. Podczas gdy możliwe jest wyobrażenie sobie odmiennego systemu sądowej ochrony legalności środków wspólnotowych powszechnie obowiązujących od ustanowionego przez Traktat Założycielski i nigdy nie zmienionego co do jego zasad, to jednak zreformowanie obecnie obowiązującego systemu, jeśli jest to konieczne, należy do kompetencji Państw Członkowskich w trybie art. 48 TUE (obecny art. 48 TUE).

46. W świetle powyższych rozważań Trybunał orzeka, że Sąd Pierwszej Instancji nie popełnił błędu uznając skargę za niedopuszczalną bez badania, czy przed sądem krajowym istniał środek umożliwiający zbadanie ważności kwestionowanego Rozporządzenia.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę.

4. Skarga na zaniechanie działania prawotwórczego

Sprawa 134/73[15]
Holtz & Willemsen GmbH v. Rada Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Włoskie fabryki oliwy otrzymywały w roku gospodarczym 1967/68 dodatkową dotację z tytułu pewnych napotykanych przez nie trudności, która następnie została wznowiona na rok gospodarczy 1972/73 zgodnie z Rozporządzeniem nr 1336/72 z 27 czerwca 1972 r. Przedsiębiorstwo Holtz & Willemsen nie było objęte dotacją, ponieważ fabrykę oliwy posiadało w Republice Federalnej Niemiec, zaś jedynie rzepak był przetwarzany we Włoszech. Przedsiębiorstwo uznało zatem, że dodatkowa dotacja przyznawana wyłącznie włoskim fabrykom stanowiła dyskryminację zakazaną mocą art. 7 TEWG (obecnie uchylony) i skierowało do Rady list, w którym – zgodnie z art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 TWE) – wezwało Radę do przyjęcia rozporządzenia dotyczącego dodatkowej dotacji dla rzepaku przetwarzanego w fabrykach oliwy z dala od rejonów produkcji. Jednocześnie przedsiębiorstwo wystąpiło do Komisji z prośbą o wykorzystanie jej inicjatywy ustawodawczej i przedłożenie Radzie odpowiedniego projektu. Rada odpowiedziała, że jej zdaniem Rozporządzenie nr 1336/72 jest zgodne z Traktatem. Z kolei Komisja odpowiedziała, że wniosek przedsiębiorstwa był rozpatrywany przez jej departamenty.

Przedsiębiorstwo Holtz & Willemsen wniosło skargę do Trybunału w trybie art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 TWE) o stwierdzenie naruszenia Traktatu przez Radę poprzez zaniechanie przyjęcia żądanego rozporządzenia i Komisję poprzez zaniechanie przedłożenia Radzie odpowiedniego projektu.

Ustalenia Trybunału

5. Zgodnie z art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 ust. 3 TWE) każda osoba fizyczna lub prawna może, na warunkach określonych w ust. 1 i 2 tego artykułu, wnieść sprawę do Trybunału stawiając zarzut, że Rada lub Komisja, naruszając Traktat, zaniechały wydania aktu skierowanego do tej osoby, innego niż zalecenie lub opinia.

skarga o wydanie rozporządzenia

Celem skargi jest doprowadzenie do wydania aktu o ogólnym i wiążącym charakterze, mającego taki sam zasięg prawny jak Rozporządzenie

15 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 1.

nr 1336/72, a nie aktu dotyczącego skarżącego bezpośrednio i indywidualnie.

Takie rozporządzenie nie jest, ze względu na jego formę i charakter, aktem kierowanym do skarżącego w znaczeniu art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 ust. 3 TWE).

skarga o przygotowanie projektu

Ma to również zastosowanie do tej części skargi, która odnosi się do Komisji, ponieważ wymagany od niej projekt stanowi integralną część procedury zmierzającej do przygotowania rozporządzenia i dlatego nie należy do kategorii aktów, które zgodnie z art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 ust. 3 TWE) mogą być kierowane do skarżącego.

6. Skarga musi zatem zostać oddalona jako niedopuszczalna.

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę jako niedopuszczalną.

Sprawa 246/81[16]
Nicholas William, Lord Bethell v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Lord Bethell, poseł do Parlamentu Europejskiego i Przewodniczący Stowarzyszenia „Freedom of Skies Campaign", był przez pewien czas zaangażowany w działalność przeciwko porozumieniom, które – jego zdaniem – istniały między liniami lotniczymi obsługującymi loty rejsowe w odniesieniu do taryf w transporcie pasażerskim w Europie. W dniu 13 maja 1981 r. Bethell wysłał do Komisji Europejskiej list, w którym twierdził, że Komisja nie zrobiła nic, aby zaradzić tej sytuacji i zażądał, aby wreszcie zaczęła wywiązywać się z ciążącego na niej obowiązku, mianowicie aby zapowiedziała, że zamierza podjąć działania na podstawie art. 89 TEWG (obecny art. 85 TWE) i że rozpocznie te działania od zażądania przedłożenia jej informacji oraz wyjaśnień przez linie lotnicze. Bethell powiadomił również Komisję, że zamierza wystąpić do Trybunału ze skargą na podstawie art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) lub art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE), jeśli Komisja nie podejmie satysfakcjonujących go działań.

W liście z 17 lipca 1981 r. Dyrektor Generalny Komisji ds. konkurencji wyjaśnił skarżącemu stanowisko Komisji wobec przedstawionych żądań. Dyrektor Generalny wskazał, że z ostatnich badań taryf lotniczych wynika, iż w większości przypadków za ostateczne ustalenia taryf lotniczych wyłącz-

16 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 czerwca 1982 r., Zb. Orz. 1982, s. 2277.

ną odpowiedzialność ponoszą Państwa Członkowskie, zatem nie ma podstaw do badania działalności przedsiębiorstw transportu lotniczego na podstawie art. 85 TEWG (obecny art. 81 TWE). Następnie Dyrektor Generalny wymienił szereg działań, które Komisja zamierza podjąć w celu ustalenia ewentualnych nadużyć w taryfach lotniczych.

Lord Bethell nie był usatysfakcjonowany z uzyskanej odpowiedzi i wniósł do Trybunału skargę, zgodnie z art. 175 ust. 3 TEWG (obecnie art. 232 ust. 3 TWE), w celu stwierdzenia zaniechania przez Komisję podjęcia środków przeciwko domniemanemu istnieniu koncentracji między europejskimi przedsiębiorstwami transportu lotniczego w odniesieniu do taryf w pasażerskim transporcie lotniczym. Alternatywnie, Lord Bethell wystąpił, zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), o unieważnienie Komunikatu Komisji z 17 lipca 1981 r., stanowiącego odpowiedź na jego list, w którym Komisja odmówiła podjęcia żądanych przez skarżącego działań.

Ustalenia Trybunału

11. Zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE), każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach określonych w tym artykule, skargę „na decyzje, których jest adresatem oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie."

12. Zgodnie z art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 ust. 3 TWE) każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę do Trybunału, na warunkach określonych w tym artykule, stawiając zarzut jednej z instytucji Wspólnoty, „iż zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia".

13. Z cytowanych przepisów wynika, że skarżący, w celu dopuszczenia jego skargi, musi być w stanie udowodnić, że jest adresatem środka Komisji wywierającego wobec skarżącego szczególne skutki prawne i co do którego możliwe jest orzeczenie nieważności, albo że Komisja, która została należycie wezwana do działania zgodnie z art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 ust. 2 WE), zaniechała przyjęcia w stosunku do niego środka, którego mógł domagać się zgodnie z prawem na podstawie zasad prawa wspólnotowego.

14. W odpowiedzi na pytanie Trybunału skarżący stwierdził, że środek, co do którego według swego przekonania był uprawniony, byłby „reakcją lub odpowiedzią na jego skargę stwierdzającą, że Komisja podejmie żądane działania, albo ich nie podejmie i wyjaśni przyczyny zajęcia takiego stanowiska."

Alternatywnie, skarżący uznał, że skierowany do niego list Dyrektora Generalnego należałoby zakwalifikować jako akt, przeciwko któremu można wnieść skargę zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE).

15. Zasadnicze pytanie w niniejszej sprawie dotyczy kwestii, czy Komisja, w oparciu o zasady prawa wspólnotowego, miała prawo i obowiązek przyjąć w odniesieniu do skarżącego decyzję według żądania przedstawionego przez skarżącego w liście z 13 maja 1981 r. Z treści listu wyraźnie wynika, że skarżący domagał się od Komisji wszczęcia dochodzenia w odniesieniu do linii lotniczych w przedmiocie ustalania taryf lotniczych w związku z ewentualnością zastosowania wobec nich postanowień Traktatu dotyczących konkurencji.

Zainteresowanie pośrednie jednostek

16. Wynika z tego, że skarżący domagał się od Komisji nie tego, aby przyjęła decyzję w stosunku do niego, ale aby rozpoczęła badania dotyczące osób trzecich i w odniesieniu do nich podjęła decyzję. Bez wątpienia skarżący, będąc użytkownikiem linii lotniczych oraz wiodącym członkiem użytkowników tych usług, ma pośredni interes, podobnie jak inni użytkownicy, w takim postępowaniu i jego ewentualnym rezultacie, jednakże mimo wszystko nie jest on w dokładnej pozycji prawnej faktycznego adresata decyzji, której nieważność można stwierdzić zgodnie z art. 173 ust. 2 TEWG (obecny art. 230 ust. 4 TWE) lub w pozycji potencjalnego adresata środka prawnego, który Komisja zobowiązana jest przyjąć w stosunku do niego zgodnie z art. 175 ust. 3 TEWG (obecny art. 232 ust. 3 TWE).

17. Wynika z tego, że skarga jest niedopuszczalna z punktu widzenia art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) i art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE).

Sentencja

Trybunał niniejszym oddala skargę jako niedopuszczalną.

Sprawa 13/83[17]
Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Rada była zobowiązana, zgodnie z art. 74 TEWG (obecny art. 70 TWE) i art. 75 TEWG[18] (obecny art. 71 TWE), do wprowadzenia w życie wspólnej

17 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 22 maja 1985 r., Zb. Orz. 1985, s. 1513.

18 Art. 75 TEWG obowiązywał w brzmieniu: „1. W celu wykonania artykułu 74 i z uwzględnieniem szczególnych aspektów transportu Rada, stanowiąc jednomyślnie do końca drugiego etapu, a większością

polityki transportowej z upływem okresu przejściowego. Parlament Europejski, obserwując, że z upływem tego okresu Rada wciąż nie ustaliła wspólnej polityki transportowej, przyjął w latach 1968–1982 szereg rezolucji, żądając od Rady niezwłocznego wprowadzenia jej w życie.

W braku widocznych rezultatów, Parlament podjął decyzję o skierowaniu skargi do Trybunału w trybie art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE). W tym celu Przewodniczący Parlamentu wysłał w dniu 21 września 1982 r. list do Rady, w którym wezwał Radę do podjęcia szeregu konkretnych kroków w celu ustanowienia wspólnej polityki transportowej, jednocześnie informując o zamiarze wniesienia skargi. Rada odpowiedziała pismem z dnia 22 listopada 1982 r., w którym „bez wyrażania na tym etapie opinii w sprawie kwestii prawnych" przedstawiła sprawozdanie w celu umożliwienia Parlamentowi zapoznania się z „oceną Rady, na obecnym etapie, rozwoju wspólnej polityki transportowej". Rada wskazywała ponadto, że podjęła już szereg decyzji w różnych sektorach transportu, stanowiących istotny krok w kierunku wprowadzenia wspólnej polityki transportowej.

Parlament Europejski uznał, że odpowiedź Rady nie stanowi „zajęcia stanowiska" w rozumieniu art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 ust. 2 TWE) i w dniu 24 stycznia 1983 r. wniósł skargę w trybie art. 175 ust. 1 TEWG (obecny art. 232 ust. 1 TWE) o stwierdzenie, że Rada naruszyła Traktat, w szczególności zaś art. 3 pkt e) TEWG (obecny art. 3 pkt f) TWE), art. 61 TEWG (obecny art. 51 TWE), art. 74 TEWG (obecny art. 70 TWE), art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE) i art. 84 TEWG (obecny art. 80 TWE), poprzez zaniechanie wprowadzenia wspólnej polityki transportowej oraz, w szczególności, określenia ram takiej polityki w wiążący sposób. W niniejszej sprawie Komisja Europejska włączyła się do postępowania i przedstawiła Trybunałowi swoje stanowisko.

Ustalenia Trybunału

12. Rada podnosi zarzut, że skarga jest niedopuszczalna, ponieważ nie zostały spełnione warunki określone w art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) regulujące procedurę przed wniesieniem skargi.

20. Po pierwsze, Rada nie została „wezwana do działania" w znaczeniu art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) w liście Przewodniczącego Parlamentu z 21 września 1982 r. oraz, po drugie, Rada „zajęła stanowisko" w stosun-

kwalifikowaną w terminie późniejszym, na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno–Społecznym i ze Zgromadzeniem, ustanawia: a) wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub więcej Państw Członkowskich; b) warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim, c) wszelkie inne potrzebne przepisy. 2. Postanowienia, o których mowa w literach a) i b) poprzedniego ustępu ustanawia się w okresie przejściowym (...)".

ku do listu w rozumieniu art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE), dostarczając Parlamentowi pełne sprawozdanie z jej działalności w odniesieniu do wspólnej polityki transportowej.

21. W pierwszej kwestii Rada utrzymuje, że list Przewodniczącego Parlamentu nie został wówczas uznany za wezwanie do działania w znaczeniu art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE). Odpowiedź Rady pokazuje, że korespondencja między obiema instytucjami stanowiła wkład w polityczny dialog, nie zaś pierwszy krok w postępowaniu. Z tych powodów Rada przekazała Parlamentowi wszystkie niezbędne informacje w celu przedstawienia stanowiska Rady odnośnie rozwoju wspólnej polityki transportowej.

22. W drugiej kwestii Rada wskazuje, że to, co stanowi „zajęcie stanowiska" w rozumieniu art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) zależy od charakteru zaniechania, o które oskarża się daną instytucję. W przypadku kiedy instytucja zobowiązana jest podjąć decyzję, nie posiadając przy tym żadnej swobody uznania, trudno jest wyobrazić sobie, aby zajęcie stanowiska, które różni się od wymaganego środka, mogło skutkować uznaniem skargi za niedopuszczalną. Sytuacja jednakże wygląda inaczej, jeśli Traktat przyznaje instytucji szeroki zakres swobody uznania, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie. Odpowiedź danej instytucji przedstawiająca stan zaawansowania i pokazująca, dlaczego nie podjęła jeszcze działań oraz sposób, w jaki zamierza postępować wystarcza, aby ustalić w takiej sytuacji, że nie zachodzi zaniechanie w rozumieniu art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) i w konsekwencji skarga powinna być niedopuszczalna.

23. Zdaniem Parlamentu oraz Komisji list Przewodniczącego Parlamentu z 21 września 1982 r. określał w wystarczająco jasny sposób środki, których domagał się Parlament zgodnie z art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 ust. 2 TWE) a odpowiedź Rady z 22 listopada 1982 r. nie definiowała stanowiska Rady w temacie żadnego z tych środków. Zarzut Parlamentu, że Rada zaniechała działania, pozostał zatem bez odpowiedzi.

„wezwanie do działania"

24. Trybunał jest zdania, że warunki określone w art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 ust. 2 TWE) zostały w niniejszej sprawie spełnione. Po wyraźnym powołaniu się na ten przepis, Parlament jasno stwierdził w liście Przewodniczącego, że wzywa Radę do działania w trybie art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE) i załączył listę działań, które jego zdaniem powinny zostać podjęte przez Radę.

„zajęcie stanowiska"

25. Z kolei odpowiedź Rady sprowadzała się do wskazania działań, które zostały już podjęte w odniesieniu do transportu bez komentowania „prawnych aspektów" zainicjowanej przez Parlament korespondencji. Odpowiedź ani nie zaprzeczała, ani nie potwierdzała domniemanego zaniechania działania, ani też nie wskazywała stanowiska Rady co do środków, które zdaniem

Parlamentu, należało podjąć. Taka odpowiedź nie może być uznana za zajęcie stanowiska w znaczeniu art. 175 ust. 2 TEWG (obecny art. 232 ust. 2 TWE).

26. Ponadto Trybunał uważa, że w niniejszej sprawie uwagi Rady co do jej swobody uznania w zakresie wprowadzenia wspólnej polityki transportowej nie mają związku z pytaniem, czy zostały spełnione szczególne warunki art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE). Odnoszą się one do bardziej ogólnej kwestii, mianowicie czy brak wspólnej polityki transportowej może stanowić zaniechanie działania w znaczeniu tego przepisu.

27. Wynika z tego, że zarzut niedopuszczalności musi zostać odrzucony.

dostatecznie konkretny obowiązek działania

35. W pierwszej kolejności należy rozpatrzyć kwestię, czy w niniejszej sprawie Parlament Europejski opisując środki, co do których podnosi zarzut, że nie zostały przyjęte, uczynił to z takim stopniem dokładności, który umożliwiłby Radzie zastosowanie się do wyroku Trybunału dopuszczającego to roszczenie, zgodnie z art. 176 TEWG (obecny art. 233 TWE).

36. Taki stopień precyzyjności jest szczególnie wymagany ze względu na fakt, że w systemie środków prawnych przewidzianych w Traktacie istnieje ścisły związek między prawem do wniesienia skargi z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE), które pozwala na stwierdzenie nieważności bezprawnych środków przyjętych przez Radę i Komisję, a prawem do wniesienia skargi z art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE), które może prowadzić do ustalenia, że zaniechanie Rady lub Komisji przyjęcia określonych środków jest sprzeczne z Traktatem. Z uwagi na ten związek należy stwierdzić, że w obu przypadkach środki, które są przedmiotem skargi, muszą być wystarczająco zdefiniowane w celu umożliwienia Trybunałowi stwierdzenia, czy ich przyjęcie lub zaniechanie przyjęcia jest zgodne z prawem.

37. Wynika z tego, że zarzut Parlamentu, nawet jeśli jest uzasadniony, może zostać podtrzymany jedynie w zakresie, w jakim brak wspólnej polityki transportowej, o który oskarża się Radę, jest wynikiem zaniechania przyjęcia środków, których zakres może być wystarczająco zdefiniowany w sposób umożliwiający określenie i przyjęcie każdego z nich z osobna w oparciu o wyrok Trybunału na podstawie art. 176 TEWG (obecny art. 233 TWE). Należy zatem zbadać, czy istnieje wspólna polityka transportowa.

46. Strony postępowania zgodne są co do faktu, że nie ma jeszcze spójnego zestawu zasad, który może być uznany za wspólną politykę transportową zgodnie z art. 74 TEWG (obecny art. 70 TWE) i art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE). Wniosek ten oparty jest m. in. na braku spójnych ram do wprowadzenia w życie takiej polityki oraz na fakcie, że nie zostały rozwiązane główne problemy w dziedzinie transportu, jak również ze względu na fakt, że nadal istnieją przeszkody w swobodnym przepływie usług w odniesieniu do transportu.

47. Należy zatem ustalić, czy wobec braku zestawu środków mogących stanowić wspólną politykę transportową, powtarzające się zaniechanie Rady może być przedmiotem skargi z art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE).

49. Co do zasady należy przyjąć argument Rady, że posiada w przedmiotowej materii swobodę uznania. Mimo iż prawdą jest, że swoboda uznania Rady ograniczona jest wymogami wynikającymi z ustanowienia wspólnego rynku oraz pewnymi szczegółowymi przepisami Traktatu, takimi jak te określające terminy, pozostaje jednak faktem, że zgodnie z systemem ustanowionym w Traktacie, do obowiązków Rady należy określenie, zgodnie z traktatowymi procedurami, zadań i środków w celu wprowadzenia w życie wspólnej polityki transportowej.

50. W ramach spoczywającego na niej obowiązku wprowadzenia wspólnej polityki transportowej, Rada zobowiązana jest podjąć wszelkie decyzje konieczne do stopniowego wprowadzenia tej polityki, jednakże istota tych decyzji nie jest określona w Traktacie. W tym względzie Traktat przyznaje Radzie swobodę uznania.

52. Ponadto, należy zwrócić uwagę, że Parlament, mimo iż został do tego wezwany w trakcie postepowania, nie określił środków, które powinna przyjąć Rada w oparciu o Traktat i w jakiej kolejności. Parlament stwierdził jedynie, że środki te powinny tworzyć spójny system, być stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich i realizować cele Traktatu w odniesieniu do transportu.

53. Brak wspólnej polityki, której wprowadzenia w życie wymaga Traktat, sam w sobie nie musi stanowić zaniechania działania o wystarczająco konkretnym charakterze, aby być przedmiotem skargi z art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE). Wniosek ten ma zastosowanie w niniejszej sprawie bez względu na fakt, że postęp w kierunku osiągnięcia wspólnej polityki transportowej zgodnie z art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE) powinien nadal trwać, czy też fakt, że zasadniczą część tych prac należało, zgodnie z art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE), zakończyć przed upływem okresu przejściowego.

swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu

54. Parlament i Komisja utrzymują, że nie tylko art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 ust. 1 TWE) wymaga, by wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego oraz warunki, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe, zostały przyjęte w określonym terminie, ale również nakłada na Radę obowiązek wystarczająco konkretny, aby mógł być przedmiotem stwierdzenia zaniechania działania zgodnie z art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE). Obie instytucje podkreślają ścisły związek między tymi przepisami a swobodą świadczenia usług, której osiągnięcie jest jednym z głównych zadań powierzonych Wspólnocie.

58. W konsekwencji należy dokładniej zbadać kwestię swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu oraz jej związek z wprowadzeniem wspólnej polityki transportowej.

62. Należy pamiętać, że art. 61 ust. 1 TEWG (obecnie art. 51 ust. 1 TWE) stanowi, iż swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu jest regulowana przez postanowienia tytułu dotyczącego transportu. Stosowanie zasad regulujących swobodę świadczenia usług, jak ustanowiono w art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecny art. 50 TWE), należy osiągnąć, według Traktatu, poprzez wprowadzenie wspólnej polityki transportowej i, w szczególności, poprzez ustanowienie wspólnych reguł mających zastosowanie do transportu międzynarodowego oraz warunków, zgodnie z którymi przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe, o których to zasadach i warunkach jest mowa w art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 ust. 1 TWE) i które w sposób konieczny wpływają na swobodę świadczenia usług.

64. Obowiązki nałożone na Radę w art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 ust. 1 TWE) obejmują wprowadzenie swobody świadczenia usług w odniesieniu do transportu, a zakres tych obowiązków jest jasno w Traktacie określony. Zgodnie z art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecny art. 50 TWE) wymogi swobody świadczenia usług obejmują zniesienie wszelkiej dyskryminacji w stosunku do osoby świadczącej usługi ze względu na jej obywatelstwo lub fakt, że posiada przedsiębiorstwo w Państwie Członkowskim innym niż to, w którym świadczone są usługi.

65. Wynika z tego, że w tym względzie Rada nie ma swobody uznania, na którą może powoływać się w innych dziedzinach wspólnej polityki transportowej. Ponieważ rezultat określony jest przez połączony skutek art. 59 TEWG (obecny art. 49 TWE), art. 60 TEWG (obecny art. 50 TWE), art. 61 TEWG (obecny art. 51 TWE) i art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 TWE), skorzystanie ze swobody uznania możliwe jest tylko w odniesieniu do środków osiągnięcia tego rezultatu, mając na uwadze, zgodnie z wymaganiami art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE), szczególne aspekty transportu.

66. W zakresie, w jakim obowiązki ustanowione mocą art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 ust. 1 TWE) odnoszą się do swobody świadczenia usług, są one wystarczająco wyraźnie zdefiniowane, aby ich naruszenie było przedmiotem orzeczenia zaniechania działania zgodnie z art. 175 TEWG (obecny art. 232 TWE).

67. Rada była zobowiązana rozszerzyć swobodę świadczenia usług na dziedzinę transportu przed upływem okresu przejściowego, zgodnie z art. 75 TEWG (obecny art. 71 TWE) w zakresie, w jakim rozszerzenie to dotyczyło międzynarodowego transportu z lub do Państwa Członkowskie-

go lub tranzytu przez terytorium jednego lub więcej Państw Członkowskich oraz, w ramach swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu, do określenia, zgodnie z art. 75 ust. 1 pkt a) i b) TEWG (obecny art. 71 ust. 1 TWE), warunków, na jakich przewoźnicy nie mający siedziby w Państwie Członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe w innym Państwie Członkowskim. Istnieje zgodność co do tego, że środki niezbędne do osiągnięcia tego rezultatu nie zostały jeszcze przyjęte.

68. W tej kwestii Trybunał musi orzec, że Rada zaniechała działania, ponieważ nie przyjęła środków, które miały zostać podjęte przed upływem okresu przejściowego i których przedmiot oraz charakter można określić z wystarczającym stopniem dokładności.

skutki wyroku Trybunału

69. Parlament oraz Komisja również odnoszą się do sytuacji prawnej, która powstałaby, gdyby po wydaniu niniejszego wyroku Rada nadal nie podejmowała wymaganych działań. Problem ten jest jednakże czysto hipotetyczny. Zgodnie z art. 176 TEWG (obecny art. 233 TWE) Rada zobowiązana jest podjąć wszelkie środki, które zapewnią wykonanie wyroku. Ponieważ przepis ten nie określa terminu na zastosowanie się do wyroku, należy wnioskować, że Radzie przysługuje na ten cel rozsądny okres czasu.

70. Wobec powyższych wniosków Trybunał musi orzec, że Rada – z naruszeniem Traktatu – nie zapewniła swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu międzynarodowego oraz nie określiła warunków, na jakich przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe w innym Państwie Członkowskim.

Sentencja

1. Trybunał niniejszym orzeka, że Rada – z naruszeniem Traktatu – nie zapewniła swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu międzynarodowego oraz nie określiła warunków, na jakich przewoźnicy niemający stałej siedziby w Państwie Członkowskim mogą świadczyć usługi transportowe w innym Państwie Członkowskim.

2. W pozostałym zakresie oddala skargę.

5. Skarga odszkodowawcza

Sprawa 145/83[19]
Stanley George Adams v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Stanley George Adams był zatrudniony przez Hoffmann La Roche, jedną z największych firm farmaceutycznych w Europie. Firma miała swoją siedzibę w Szwajcarii, zaś jej produkty były sprzedawane w całej Wspólnocie. Adams zauważył, że firma, zajmując dominującą pozycję w niektórych sektorach rynku farmaceutycznego, była zaangażowana w szereg nadużyć o charakterze antykonkurencyjnym. Adams poinformował Komisję listem z 25 lutego 1973 r. o odkrytych nadużyciach i przekazał jej szereg potwierdzających ten fakt dokumentów wewnętrznych firmy. Jednocześnie poprosił Komisję o nieujawnianie jego tożsamości i zobowiązał się dostarczyć Komisji wszelkich innych niezbędnych informacji, jak również zadeklarował możliwość złożenia zeznań przed sądem po zakończeniu jego stosunku pracy z firmą Hoffmann La Roche. Następnie zrezygnował ze swojej dotychczasowej pracy i przeprowadził się z rodziną do Włoch, gdzie otworzył własny biznes.

W ramach zainicjowanego przez Adamsa dochodzenia, Komisja zażądała od firmy przedłożenia odpowiedniej dokumentacji. Hoffmann La Roche odmówiła twierdząc, że nie posiada takiej dokumentacji. Komisja przekazała jej zatem otrzymane od Adamsa kopie obciążających dokumentów, utajniając w nich jednak informacje, które mogłyby ujawnić tożsamość informatora. Hoffmann La Roche potwierdziła ich autentyczność, co ostatecznie umożliwiło Komisji stwierdzenie nadużyć i czego rezultatem było wydanie przez Komisję Decyzji nr 76/642/EWG na podstawie art. 86 TEWG (obecny art. 82 TWE). W Decyzji tej Komisja stwierdziła, że firma Hoffmann La Roche nadużyła pozycji dominującej na rynku witamin i nałożyła na nią grzywnę, co następnie zostało potwierdzone wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w sprawie Hoffmann La Roche v. Komisja (Sprawa C–85/76 z 13 lutego 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 461)

Jednocześnie firma Hoffmann la Roche zwróciła się 8 listopada 1974 r. do Komisji o ujawnienie tożsamości informatora, zobowiązując się nie wszczynać postępowania karnego przeciwko niemu, jeśli Komisja przekaże wymagane informacje. Mimo iż Komisja odmówiła ujawnienia informatora, Hoffmann La Roche, na podstawie wcześniej przekazanej jej przez Komisję dokumentacji, sama zdołała ustalić tożsamość informatora. Adams wracając

19 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 listopada 1985 r., Zb. Orz. 1985, s. 3539.

z Włoch do Szwajcarii został zatrzymany na granicy i oskarżony o szpiegostwo gospodarcze. W wyniku przesłuchania Adams przyznał się do przekazania Komisji obciążających firmę informacji.

W czasie jego pobytu w więzieniu uniemożliwiono mu spotkań z rodziną. Jego żona była również przesłuchiwana przez szwajcarską policję i w styczniu 1975 r. popełniła samobójstwo. Następnie Komisja otrzymała anonimowy list z prośbą o wstawienie się w imieniu Adamsa, czego rezultatem było finansowe wsparcie go przez Komisję w trakcie procesu. Jednocześnie, w lutym 1975 r. Dyrektor Generalny ds. konkurencji potwierdził, iż Adams był informatorem Komisji. W wyniku przeprowadzonego postępowania i zebranych faktów, 1 lipca 1976 r. Adams został skazany przez sąd szwajcarski na rok pozbawienia wolności w zawieszeniu. Adams wielokrotnie odwoływał się od wyroku sądu, ale wszystkie jego odwołania zostały oddalone.

Wniósł zatem skargę do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich zgodnie z art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) oraz art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) o przyznanie mu odszkodowania z tytułu szkody poniesionej w wyniku bezprawnego działania Komisji lub jej funkcjonariuszy działających w granicach powierzonych im zadań, co m. in. doprowadziło do jego aresztowania, uwięzienia i skazania.

Bezprawne działanie, które zdaniem skarżącego doprowadziło do powstania szkody, obejmowało ujawnienie, z naruszeniem obowiązku dochowania poufności, informacji i dokumentów, które umożliwiły zidentyfikowanie skarżącego jako źródła informacji, które z kolei pozwoliły Komisji nałożyć grzywnę na ówczesnego pracodawcę skarżącego, firmę Hoffmann La Roche.

Ustalenia Trybunału

obowiązek dochowania poufności

34. W odniesieniu do obowiązku dochowania poufności, należy podkreślić, że art. 214 TEWG (obecny art. 287 TWE) ustanawia obowiązek, w szczególności wobec członków i funkcjonariuszy instytucji Wspólnoty „nieujawniania informacji objętych ze względu na swój charakter tajemnicą zawodową; a zwłaszcza informacji dotyczących przedsiębiorstw i ich stosunków handlowych lub kosztów własnych". Mimo iż przepis ten dotyczy głównie informacji uzyskanych od przedsiębiorstw, użycie terminu „a zwłaszcza" pokazuje, że niniejsza zasada ma zasięg ogólny i ma zastosowanie również do informacji przedłożonych przez osoby fizyczne, jeśli informacje te mają charakter poufny. Ma to także miejsce w przypadku informacji dostarczonych dobrowolnie, do których dołączona jest prośba o dochowanie poufności w celu ochrony tożsamości informatora. Instytucja, która przyjmuje takie informacje, zobowiązana jest dochować tego warunku.

35. W niniejszej sprawie z listu skarżącego z 25 lutego 1973 r. jasno wynika, że prosił Komisję o nieujawnianie jego tożsamości. Nie można zatem zaprzeczyć, że Komisja była związana obowiązkiem dochowania poufności w stosunku do skarżącego. W rzeczywistości strony nie zgadzają się, nie co do istnienia takiego obowiązku, ale czy Komisja była związana obowiązkiem dochowania poufności po tym, jak skarżący przestał pracować w Hoffmann La Roche.

36. W tym względzie należy zwrócić uwagę, że skarżący nie określił w swojej prośbie terminu, z upływem którego Komisja byłaby zwolniona z obowiązku dochowania poufności w odniesieniu do tożsamości skarżącego. Nie można również wyciągnąć takiego wniosku z faktu, że skarżący był gotów zeznawać przed sądem po zakończeniu pracy w Hoffmann La Roche. Należy jednakże pamiętać, że w trakcie postępowania przeciwko Adamsowi, Komisja otrzymała list z prośbą o wsparcie go w toczącym się przeciwko niemu procesie karnym. Trudno jest wyobrazić sobie, jak inaczej Komisja powinna była postąpić w odpowiedzi na ten list, bez potwierdzenia tym samym, że skarżący był rzeczywiście jej informatorem. Ponadto, wyszło to na jaw w momencie, kiedy oskarżony przyznał się już do przekazania informacji Komisji i, jak wynika z decyzji sądu szwajcarskiego, potwierdzenie tego faktu przez funkcjonariusza Komisji nie miało istotnego znaczenia dla wyroku skazującego. Ujawnienie tożsamości skarżącego w tym momencie i w takich okolicznościach nie stanowi naruszenia obowiązku dochowania poufności, które mogłoby skutkować odpowiedzialnością Komisji względem skarżącego.

39. Z drugiej jednak strony, przekazanie dokumentów członkom personelu firmy umożliwiło im zidentyfikowanie skarżącego jako głównego podejrzanego. Zatem to właśnie przekazanie dokumentacji doprowadziło do aresztowania skarżącego i dodatkowo dostarczyło policji oraz sądom szwajcarskim zasadniczych dowodów przeciwko niemu.

40. Z przedstawionej Trybunałowi dokumentacji wynika, iż Komisja miała pełną świadomość ryzyka, że przekazanie firmie kopii dokumentów dostarczonych jej przez skarżącego, może ujawnić jego tożsamość. Z tego względu funkcjonariusze Komisji próbowali w pierwszej kolejności uzyskać kopie niniejszych dokumentów od samej firmy. Ponieważ próba ta nie powiodła się, Komisja przygotowała nowe kopie dokumentów, które jej zdaniem dawały najmniejsze prawdopodobieństwo wykrycia tożsamości skarżącego oraz usunęła z tych dokumentów wszelkie wskazówki, które jej zdaniem mogły ujawnić ich źródło. Jednakże ponieważ Komisja nie znała praktyk firmy dotyczących rozprowadzania niniejszych dokumentów w firmie, nie mogła mieć pewności, że powzięte przez nią zabezpieczenia będą wystarczające, aby wyeliminować wszelkie ryzyko zidentyfikowania skarżącego za pomocą

przekazanych firmie kopii. Zatem Komisja zachowała się nierozważnie przekazując te kopie firmie Hoffmann La Roche bez uprzedniej konsultacji ze skarżącym.

41. Nie jest jednakże konieczne decydowanie, czy – zważywszy na sytuację oraz w szczególności na informacje będące w posiadaniu Komisji – samo przekazanie dokumentów jest wystarczającym powodem dla ustalenia odpowiedzialności Komisji odnośnie konsekwencji zidentyfikowania skarżącego jako informatora. Mimo iż Komisja w trakcie przekazania dokumentacji niebyła całkowicie świadoma wagi ryzyka, na które narażała skarżącego, to jednak firma Hoffmann La Roche dostarczyła jej wszystkich niezbędnych informacji w tej materii. Komisja wiedziała, że firma była zdeterminowana odkryć, w jaki sposób Komisja znalazła się w posiadaniu niniejszych dokumentów i zamierzała wszcząć postępowanie przeciwko informatorowi. Komisja widziała także, że istniała możliwość uzyskania od firmy, w zamian za ujawnienie tożsamości informatora, zapewnienia nieskładania przeciwko niemu skargi. Komisja nie mogła jednakże zdecydować się na takie posunięcie bez uzyskania uprzedniej zgody skarżącego.

42. W tych okolicznościach niewystarczające było uznanie przez Komisję, że mało prawdopodobne jest, aby skarżący został zidentyfikowany, że prawdopodobnie nigdy nie wróci do Szwajcarii oraz, że w każdym razie organy szwajcarskie nie zamierzają wszcząć przeciwko niemu postępowania karnego. Przeciwnie, Komisja miała obowiązek podjęcia wszelkich kroków w celu ostrzeżenia skarżącego, umożliwiając mu w ten sposób zorganizowanie własnych przygotowań w świetle przedstawionych przez firmę informacji o możliwości wszczęcia postępowania oraz skonsultować się z nim w sprawie stanowiska, jakie powinna zająć w stosunku do propozycji firmy.

44. Należy zatem podsumować, że poprzez zaniechanie podjęcia wszelkich rozsądnych kroków w celu przekazania informacji skarżącemu, które Komisja pozyskała od firmy w przedmiocie możliwości wszczęcia postępowania przeciwko Adamsowi, mimo iż przekazanie tych informacji mogło zapobiec lub przynajmniej ograniczyć szkodę, która wynikła z wykrycia tożsamości skarżącego za pomocą dokumentów, które zostały przekazane firmie, Komisja ponosi odpowiedzialność w stosunku do skarżącego w odniesieniu do tej szkody.

termin na wniesienie skargi odszkodowawczej

48. Zdaniem Komisji, skarga Adamsa podlega przedawnieniu. Wszystkie zdarzenia, na których skarżący oparł swoją skargę miały miejsce więcej niż na pięć lat przed wniesieniem skargi. Jej zdaniem nie jest konieczne, aby skarżący posiadał wystarczającą wiedzę co do tych zdarzeń w odpowiednim czasie. W każdym razie skarżący posiadał wystarczającą wiedzę co do tych zdarzeń, aby mógł skorzystać z praw, które mu przysługiwały, najpóźniej po zapoznaniu się z wyrokiem sądu szwajcarskiego.

49. Skarżący utrzymuje, że zdarzenia, na których opiera swoją skargę, nie były mu znane do 1980 r., kiedy jego nowy prawnik miał możliwość zapoznania się z dokumentacją dotyczącą postępowania karnego przed szwajcarskim sądem. W każdym wypadku, nie mógł on znać zdarzeń dotyczących propozycji firmy Hoffmann La Roche przedstawionej Komisji 8 listopada 1974 r.

50. Skargi odszkodowawcze przedawniają się z upływem pięciu lat od zdarzenia wywołującego szkodę. Oznacza to, że upływ terminu na wniesienie skargi nie może stanowić argumentu przeciwko skardze osoby, która poniosła szkodę, jeśli taka osoba dopiero później powzięła informację o zdarzeniu wywołującymu szkodę i dlatego nie mogła wnieść skargi do Trybunału lub do właściwej instytucji przed upływem wyznaczonego terminu.

51. W niniejszej sprawie należy pamiętać, że Trybunał oparł swoje wnioski w przedmiocie odpowiedzialności Wspólnoty na fakcie, że Komisja nie podjęła działań w celu poinformowania i skonsultowania się ze skarżącym co do propozycji firmy Hoffmann La Roche z 8 listopada 1974 r. Z zebranych przez Trybunał informacji jasno wynika, że skarżący nie mógł powziąć wiadomości co do tego faktu do czasu wszczęcia postępowania przygotowawczego w niniejszej sprawie, skoro propozycja firmy została wspomniana przez Komisję po raz pierwszy w ramach postępowania przed Trybunałem. Dlatego też skarżący nie mógł dążyć do ustalenia odpowiedzialności Wspólnoty na tej podstawie przed upływem terminu przedawnienia.

52. Wynika z tego, że zarzut Komisji musi zostać oddalony.

przyczynienie się skarżącego do rozmiaru poniesionej szkody

53. Co do zasady Wspólnota zobowiązana jest pokryć szkodę powstałą w wyniku wykrycia tożsamości skarżącego za pomocą dokumentów przekazanych firmie Hoffmann La Roche przez Komisję. Należy jednakże uznać, że zakres odpowiedzialności Komisji jest pomniejszony ze względu na zaniedbanie samego skarżącego. Skarżący zaniechał poinformowania Komisji, że istniała możliwość ustalenia jego tożsamości jako informatora z samych dokumentów, mimo iż on najlepiej mógł ustalić i uniknąć tego ryzyka. Nie poprosił również Komisji o informowanie go o postępach dochodzenia w sprawie Hoffmann La Roche oraz – w szczególności – o możliwych sposobach wykorzystania tych dokumentów. Na zakończenie, skarżący wrócił do Szwajcarii bez próby wcześniejszego dowiedzenia się jak wygląda sytuacja, mimo iż musiał mieć świadomość ryzyka, na jakie naraziło go jego działanie w stosunku do pracodawcy zgodnie z prawem szwajcarskim.

54. W konsekwencji, skarżący sam znacząco przyczynił się do poniesionej szkody. Oceniając zachowanie Komisji z jednej strony i zachowanie skarżącego z drugiej, Trybunał uznaje za właściwe równe rozłożenie odpowiedzialności za tę szkodę pomiędzy obie strony.

55. Z powyższego wynika, że Komisja powinna zrekompensować skarżącemu połowę poniesionej przez niego szkody w wyniku zidentyfikowania go jako źródła informacji dotyczących antykonkurencyjnej praktyki firmy Hoffmann La Roche. Kwota odszkodowania zostanie określona za pomocą porozumienia stron lub, w przypadku niemożliwości ustalenia takiego porozumienia, przez Trybunał.

Sentencja

1. Trybunał niniejszym nakazuje Komisji rekompensatę skarżącemu połowy szkody przez niego poniesionej w wyniku zidentyfikowania go jako źródła informacji, które pozwoliły Komisji nałożyć grzywnę na jego ówczesnego pracodawcę, szwajcarską firmę Hoffmann La Roche, za określone antykonkurencyjne praktyki.

3. Nakazuje stronom poinformowanie Trybunału w terminie dziewięciu miesięcy od dostarczenia tego wyroku, o kwocie odszkodowania ustalonej w drodze porozumienia.

4. Nakazuje, aby w przypadku braku porozumienia, strony przekazały Trybunałowi w tym samym terminie swoje stanowisko razem z propozycjami.

Sprawa 175/84[20]
Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG v. Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Umowa o współpracy między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Królestwem Tajlandii określała maksymalny roczny kontyngent przywozowy na roślinę maniok do Wspólnoty. W celu zapewnienia przestrzegania tego kontyngentu tajskie władze zobowiązane były wydawać certyfikaty wywozowe, zaś organy Państw Członkowskich zobowiązane były udzielać licencji przywozowych. W związku z powyższym, Komisja wydała Rozporządzenie nr 2029/82 określające szczegółowe zasady wykonywania porozumień przywozowych stosowanych do produktów podlegających podpozycji 07.06 Wspólnej taryfy celnej, pochodzących z Tajlandii i eksportowanych z tego państwa od 1982 r. Zgodnie z przepisami tego Rozporządzenia, właściwe organy krajowe zobowiązane były informować Komisję każdego dnia w sprawie każdego wniosku o przyznanie licencji przywozowych oraz zobowiąza-

20 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 1986 r., Zb. Orz. 1986, s. 753.

ne były je wydawać, chyba że Komisja poinformuje, iż warunki określone w Umowie o współpracy nie zostały spełnione.

Przedsiębiorstwo Krohn wystąpiło do Bundesanstalt für Landwirtschaftliche Marktordnung, zgodnie z przepisami Rozporządzenia, z wnioskiem o przyznanie pięciu licencji przywozowych na pokrycie importu manioku, załączając do tego określoną liczbę tajskich certyfikatów wywozowych. Ze względu na długi okres czasu, który upłynął od uzyskania certyfikatów do momentu złożenia wniosków o licencję, Komisja zbadała szczegółowo tę sprawę i ostatecznie poinformowała organ krajowy za pomocą dwóch Decyzji (z 23 listopada i 21 grudnia 1982 r.), że nie powinien w tym przypadku wydać licencji. W rezultacie Bundesanstalt powiadomił Krohn o odmowie przyznania licencji.

Krohn wniósł skargę do krajowego sądu administracyjnego (Verwaltungsgericht) o uchylenie decyzji Bundesanstalt i przyznanie licencji przywozowych. Dodatkowo wystąpił do Komisji z wnioskiem o odszkodowanie w związku z bezprawnym charakterem odmowy przyznania licencji przez Komisję, która odrzuciła ten wniosek.

Krohn wniósł skargę do Trybunału zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) o odszkodowanie z tytułu szkody poniesionej w związku z odmową Bundesanstalt, działającego zgodnie z instrukcjami Komisji, przyznania żądanych licencji importowych. Zdaniem Krohn wszelkie wymagania dotyczące uzyskania licencji zostały przez niego spełnione, zaś dodatkowe wymagania nałożone przez Komisję były bezprawne i z tego tytułu Komisja powinna naprawić poniesioną przez niego szkodę.

Ustalenia Trybunału

15. W związku z wątpliwościami Komisji co do dopuszczalności skargi Trybunał zdecydował z urzędu o rozpatrzeniu trzech argumentów przeciwko dopuszczalności skargi:

(A) Odmowa przyznania licencji przywozowych stanowiła decyzję Bundesanstalt. W konsekwencji tylko ten organ krajowy może ponosić odpowiedzialność i niniejsze postępowanie znajduje się poza jurysdykcją Trybunału.

(B) Nawet jeśli Komisja jest potencjalnie odpowiedzialna, skarżący powinien był uprzednio wyczerpać środki wewnętrzne przed sądami krajowymi w celu uzyskania uchylenia decyzji Bundesanstalt.

(C) W końcu, w każdym przypadku, podtrzymanie dopuszczalności skargi pociągałoby za sobą unieważnienie skutków prawnych indywidualnych Decyzji Komisji w stosunku do skarżącego, które nie zostały podważone w odpowiednim czasie i stały się ostateczne.

16. Zdaniem Komisji, skarga o odszkodowanie określona w art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) i art. 215 TEWG (obecny art. 288 TWE) nie ma na celu umożliwienia Trybunałowi badania ważności decyzji organów krajowych w ramach wspólnej polityki rolnej lub oceniania konsekwencji finansowych takich decyzji dla jednostek. Moc prawna tych decyzji nie jest osłabiona przez fakt, że w tym przypadku stosowane zasady nadały Komisji uprawnienie udzielania instrukcji organom krajowym.

17. Krohn podnosi z kolei, że w tym przypadku Komisja wykonywała uprawnienie, przyznane jej na podstawie art. 7 Rozporządzenia nr 2029/82 do udzielania instrukcji organom krajowym i musi zostać uznana za prawdziwego autora decyzji, z których – jego zdaniem – wynikła szkoda.

18. Postanowienia art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) w związku z art. 215 TEWG (obecny art. 288 TWE) nadają Trybunałowi jurysdykcję do przyznania odszkodowania z tytułu szkody wyrządzonej przez instytucje Wspólnoty lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji lub z tytułu szkody, która może wywoływać odpowiedzialność pozaumowną Wspólnoty. Z drugiej jednak strony, szkody wyrządzone przez organy krajowe mogą wywoływać jedynie odpowiedzialność ze strony tych instytucji i wyłącznie sądy krajowe są właściwe zasądzić odszkodowanie z tytułu takiej szkody.

organ krajowy działający na podstawie upoważnienia instytucji WE

19. Jeśli decyzja, która niekorzystnie wpływa na sytuację prawną skarżącego, została przyjęta przez organ krajowy w celu zapewnienia wykonania norm wspólnotowych, konieczne jest – w celu ustalenia jurysdykcji Trybunału – wykazanie, że domniemane bezprawne działanie jest w rzeczywistości odpowiedzialnością instytucji Wspólnoty i nie może zostać przypisane organowi krajowemu.

20. W poparciu skargi o odszkodowanie, skarżący ogranicza się do podnoszenia nieważności Decyzji przekazanych przez Komisję do Bundesanstalt w dniach 23 listopada i 21 grudnia 1982 r.

21. W tym względzie jasno wynika z treści art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 2029/82, że jego postanowienia nie nadają Komisji jedynie prawa do wydawania opinii odnośnie decyzji, które mają zostać przyjęte w kontekście współpracy między Komisją a organem krajowym odpowiedzialnym za stosowanie prawa wspólnotowego, ale w rzeczywistości nadają Komisji upoważnienie do nalegania, aby organy krajowe odmówiły wydania licencji przywozowych, jeśli warunki określone w Umowie o współpracy nie zostały spełnione.

22. Ponadto, z informacji przedstawionych przez strony wynika, że Decyzje Komisji z 23 listopada i 21 grudnia 1982 r. były zamierzone jako efektywne wykonywanie uprawnień nadanych jej na podstawie tych przepisów, zaś ich skutkiem było poinstruowanie Bundesanstalt, aby odmówił wydania przedmiotowych licencji.

23. Z powyższego wynika, że podnoszone przez skarżącego domniemane bezprawne działanie powinno być przypisane nie Bundesanstalt, który był zobowiązany zastosować się do instrukcji Komisji, ale samej Komisji. Trybunał jest zatem właściwy przyjąć skargę wniesioną przez Krohn i tym samym pierwszy argument przeciwko dopuszczalności musi zostać odrzucony.

24. Zdaniem Komisji, w oparciu o orzecznictwo Trybunału, skarga o odszkodowanie z art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) oraz art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) jest dopuszczalna tylko, jeśli skarżący wyczerpał procedurę umożliwiającą mu dochodzenie uchylenia decyzji organu krajowego przed sądami krajowymi. W tym przypadku jednakże Krohn wniósł skargę przed sąd administracyjny w celu uchylenia odmowy Bundesanstalt udzielenia licencji przywozowych oraz w celu wydania nakazu przyznania tych licencji i ta sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta. Uprawnienia skarżącego do wniesienia skargi zgodnie z prawem krajowym nie zostały zatem jeszcze wyczerpane.

25. Krohn podnosi, że określona w art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) skarga o odszkodowanie nie jest w żaden sposób uzależniona od uprawnienia do wniesienia skargi w prawie krajowym. Ponadto, w tym przypadku wniosek o uchylenie decyzji organów krajowych nie umożliwiłby mu osiągnięcia pożądanego rezultatu w postaci naprawienia szkody wyrządzonej przez odmowę udzielenia licencji przywozowych.

26. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, skarga o odszkodowanie określona w art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) oraz art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) została wprowadzona jako autonomiczna forma skargi posiadająca szczególny cel w ramach systemu skarg i podlegająca warunkom podyktowanym jej specyficznym charakterem.

wyczerpanie środków krajowych

27. Niemniej jednak prawdą jest, że takie skargi muszą być rozpatrywane w świetle całego systemu ochrony prawnej jednostek ustanowionego przez Traktat i dopuszczalność skargi może być w pewnych sytuacjach uzależniona od wyczerpania krajowych środków prawnych umożliwiających uzyskanie uchylenia decyzji organów krajowych. Aby taka sytuacja miała miejsce konieczne jest, aby środki krajowe zapewniały skuteczne sposoby ochrony zainteresowanych jednostek i mogły skutkować przyznaniem odszkodowania za poniesioną szkodę.

28. Nie ma to miejsca w niniejszej sprawie. Nic nie wskazuje na to, aby uchylenie decyzji Bundesanstalt oraz wydanie, po upływie paru lat, licencji przywozowych żądanych w 1982 r. uczyniło zadość szkodzie poniesionej przez Krohn w tamtym czasie. Takie uchylenie decyzji nie byłoby satysfakcjonujące z punktu widzenia skarżącego, jeśli chce uzyskać odszko-

dowanie, wnosząc skargę przed Trybunał zgodnie z art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) oraz art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE).

29. W tych okolicznościach, dopuszczalność skargi nie może być uzależniona od wyczerpania środków krajowych dostępnych przeciwko decyzji Bundesanstalt i tym samym drugi argument przeciwko dopuszczalności skargi musi również zostać odrzucony.

30. Komisja wskazuje, że Krohn nie wniósł skargi zgodnie z art. 173 TEWG (obecny art. 230 TWE) w celu uzyskania stwierdzenia nieważności instrukcji Komisji przekazanych Bundesanstalt 23 listopada i 21 grudnia 1982 r. Te indywidualne Decyzje Komisji stały się zatem ostateczne w stosunku do Krohn.

31. Krohn argumentuje, że notyfikowano mu wyłącznie decyzję Bundesanstalt, a w tamtym czasie nic nie wskazywało, że Komisja przyjęła faktyczną decyzję dotyczącą skarżącego bezpośrednio. W każdym przypadku, dopuszczalność jego skargi nie może być uzależniona od uprzedniego wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności Decyzji Komisji.

uzależnienie wniesienia skargi o odszkodowanie od uprzedniego wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności

32. Jak Trybunał wskazał powyżej, skarga określona w art. 178 TEWG (obecny art. 235 TWE) oraz art. 215 ust. 2 TEWG (obecnyart. 288 ust. 2 TWE) została wprowadzona jako autonomiczna forma skargi posiadająca szczególny cel. Różni się ona od skargi o stwierdzenie nieważności w szczególności tym, że jej celem nie jest uchylenie określonego środka, ale naprawienie szkody wyrządzonej przez instytucję. Wynika z tego, że istnienie indywidualnej decyzji, która stała się ostateczna, nie może stanowić przeszkody w dopuszczalności takiej skargi.

34. Zatem trzeci argument przeciwko dopuszczalności również musi zostać odrzucony.

35. Ponieważ skarga jest dopuszczalna, należy przejść do rozpatrzenia istoty sprawy i wydania decyzji.

Sentencja

1. Trybunał niniejszym uznaje skargę za dopuszczalną.

2. Uznaje, że należy przejść do rozpatrzenia istoty skargi i wydania decyzji.

Sprawa C–104/89[21]
J. M. Mulder i inni v. Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

J.M. Mulder i inni holenderscy rolnicy nie dostarczali mleka ani przetworów mleczarskich przez okres 5 lat (włączając w to rok 1983, który został przyjęty przez Holandię za rok referencyjny), za co otrzymywali premię zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1078/77 z 17 maja 1977 r. ustanawiającym system premii z tytułu niewprowadzania do obrotu mleka i przetworów mleczarskich oraz z tytułu konwersji stad mlecznych. Pod koniec tego okresu Mulder i inni rolnicy wystąpili o przyznanie specjalnej ilości referencyjnej, która umożliwiłaby im powrót na rynek. Organy krajowe odmówiły opierając się na przepisach Rozporządzenia Rady nr 857/84 z 31 marca 1984 r. ustanawiającego ogólne zasady stosowania opłaty określonej w art. 5c Rozporządzenia nr 804/68 w sektorze mleka i przetworów mleczarskich, uzupełnionego Rozporządzeniem Komisji nr 1371/84 z 16 maja 1984 r. określającym szczegółowe zasady stosowania dodatkowej opłaty określonej w art. 5c Rozporządzenia nr 804/68. Organy krajowe odrzuciły wnioski rolników z tego powodu, że rolnicy nie dostarczali mleka w roku referencyjnym. Decyzja ta uniemożliwiła rolnikom sprzedaż mleka i tym samym powrót na rynek.

Mulder wniósł skargę do Trybunału o stwierdzenie nieważności przepisów Rozporządzenia nr 857/84, które uniemożliwiały uzyskanie ilości referencyjnej. W wyroku z 28 kwietnia 1988 r. w sprawie Mulder Trybunał orzekł o nieważności tych przepisów (Sprawa 120/86, Zb. Orz. 1988, s. 2321).

Skutkiem tego wyroku było przyjęcie przez Radę Rozporządzenia nr 764/89 z 20 marca 1989 r. zmieniającego Rozporządzenie nr 857/84, na mocy którego producenci mleka znajdujący się podobnej sytuacji mieli otrzymać specjalną ilość referencyjną równą 60% ilości sprzedawanego przez tych producentów mleka w okresie rocznym poprzedzającym wstrzymanie się od produkcji. Reguła 60% została również uznana przez Trybunał za nieważną, ponieważ naruszała zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W wyniku powyższego, Mulder i inni rolnicy wnieśli do Trybunału skargę w trybie art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) twierdząc, że ponieśli szkodę w wyniku stosowania Rozporządzenia nr 857/84, uzupełnionego Rozporządzeniem nr 1371/84, jak również Rozporządzenia nr 764/89. Skarżący domagali się odszkodowania ze względu na fakt, że powyższe Rozporządzenia nie zawierały upoważnienia do przyznawania ilości referencyj-

21 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 maja 1992 r., Zb. Orz. 1992, s. I–3061.

nej producentom znajdującym się w ich sytuacji, ponieważ nie dostarczali mleka w roku referencyjnym przyjętym przez Państwo Członkowskie.

Ustalenia Trybunału

8. Rada i Komisja kwestionują dopuszczalność skargi na tej podstawie, że odmowa organów krajowych przydzielenia ilości referencyjnej skarżącym powinna być przypisana nie instytucjom Wspólnoty, ale właśnie organom krajowym.

możliwość przypisania działania instytucjom WE

9. Nie można podtrzymać tego argumentu. Instytucje te nie twierdzą, że to Państwa Członkowskie miały przydzielić ilość referencyjną w stosunku do skarżących korzystając z uprawnień, które nie były przeznaczone lub właściwe dla postępowania w przypadkach takich rolników. Odpowiednio, domniemana bezprawność, którą podnoszą skarżący, musi być rozpatrzona jako wypływająca nie od organu krajowego, ale od organów ustawodawczych Wspólnoty. Stąd każda szkoda będąca skutkiem wykonywania prawa wspólnotowego przez organy krajowe, powinna być przypisana organom ustawodawczym Wspólnoty.

warunki odpowiedzialności Wspólnoty

12. Zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecny art. 288 ust. 2 TWE) w dziedzinie pozaumownej odpowiedzialności, Wspólnota powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla prawa Państw Członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje przy wykonywaniu ich funkcji. Zakres tego przepisu został określony w ten sposób, że Wspólnota nie ponosi odpowiedzialności w przypadku środka normatywnego wymagającego wyboru polityki gospodarczej, chyba że miało miejsce wystarczająco poważne naruszenie nadrzędnej zasady prawa dotyczącej ochrony jednostek. Ściślej, w dziedzinie ustawodawczej będącej przedmiotem sporu, która charakteryzuje się szerokim zakresem uprawnień dyskrecjonalnych zasadniczych dla wprowadzenia wspólnej polityki rolnej, Wspólnota nie może ponosić odpowiedzialności, chyba że dana instytucja w sposób oczywisty i poważny zlekceważyła ograniczenia nałożone na wykonywanie jej funkcji.

13. Trybunał również niejednokrotnie podkreślał, że aby Wspólnota ponosiła pozaumowną odpowiedzialność, domniemana szkoda musi przekraczać granice zwykłego ryzyka gospodarczego nierozłącznie związanego z działalnością w danym sektorze.

14. Powyższe warunki są spełnione w przypadku Rozporządzenia nr 857/84 uzupełnionego Rozporządzeniem nr 1371/84.

15. W tym względzie, po pierwsze należy przypomnieć, że – jak orzekł Trybunał w wyroku z 28 kwietnia 1988 r. – Rozporządzenia zostały przyję-

te z naruszeniem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która jest ogólną i nadrzędną zasadą prawa wspólnotowego dotyczącą ochrony jednostek.

16. Po drugie, należy stwierdzić, że w zakresie w jakim – bez powoływania się na wyższy interes publiczny – całkowicie pominięto szczególną sytuację jasno określonej grupy producentów, którzy zgodnie z zobowiązaniem określonym w Rozporządzeniu nr 1078/77 nie dostarczali mleka w roku referencyjnym, organy ustawodawcze Wspólnoty w sposób oczywisty i poważny zlekceważyły ograniczenia nałożone na ich kompetencje dyskrecjonalne, tym samym naruszając w sposób wystarczająco poważny nadrzędną zasadę prawa.

17. Naruszenie jest tym bardziej oczywiste, ponieważ całkowite i trwałe wyłączenie zainteresowanych producentów z przydziału ilości referencyjnej – co uniemożliwiło im wprowadzenie na nowo mleka do obrotu, kiedy wygasło ich zobowiązanie niewprowadzania go do obrotu – nie może być uznane za przewidywalne lub podlegające granicom zwykłego ryzyka gospodarczego, nierozłącznie związanego z działalnością producentów mleka.

18. Z kolei Wspólnota nie może ponosić odpowiedzialności ze względu na fakt, że Rozporządzenie nr 764/89 wprowadziło zasadę 60%.

19. Co prawda, zasada ta również narusza uzasadnione oczekiwania zainteresowanych producentów, lecz naruszenie tej zasady nie jest wystarczająco poważne, zgodnie z orzecznictwem dotyczącym pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty.

20. W tym względzie należy po pierwsze pamiętać, że w przeciwieństwie do zasad obowiązujących w 1984 r., które uniemożliwiły zainteresowanym producentom wprowadzenie mleka do obrotu, zasada 60% umożliwia im podjęcie działalności jako producentów mleka. W konsekwencji, w Rozporządzeniu nr 764/89, Rada nie pominęła sytuacji zainteresowanych producentów.

21. Po drugie, należy zauważyć, że przyjmując Rozporządzenie nr 764/89 organy ustawodawcze Wspólnoty dokonały wyboru polityki gospodarczej w odniesieniu do sposobu, za pomocą którego konieczne było wykonanie zasad określonych w wyroku z 28 kwietnia 1988 r. Było to oparte, z jednej strony, na nadrzędnej konieczności nienarażania na niebezpieczeństwo kruchej stabilności, która obecnie panuje w sektorze przetworów mlecznych oraz, z drugiej strony, na potrzebie utrzymania równowagi pomiędzy interesami zainteresowanych producentów i interesami innych producentów podlegających temu programowi. Rada dokonała wyboru w taki sposób, że utrzymała niezmieniony poziom ilości referencyjnej innych producentów, zwiększając jednocześnie rezerwę Wspólnoty o 600 000 ton lub 60% ilości przewidywalnych wniosków o przydzielenie specjalnych ilości referencyjnych, która – jej

zdaniem – stanowiła najwyższą ilość odpowiadającą celom programu. Rada wzięła zatem pod uwagę wyższy interes publiczny, nie lekceważąc w sposób poważny i oczywisty ograniczeń w jej uprawnieniach dyskrecjonalnych w tej dziedzinie.

22. W związku z powyższym należy orzec, że Wspólnota powinna naprawić szkodę poniesioną przez skarżących wskutek stosowania Rozporządzenia nr 857/84 uzupełnionego Rozporządzeniem nr 1371/84, ale nie szkodę wynikającą ze stosowania Rozporządzenia nr 764/89.

37. Trybunał uznał, że nie jest w pozycji, aby na tym etapie postępowania orzekać o kwocie odszkodowania, którą Wspólnota powinna zapłacić skarżącym.

38. Skarżący powinni zatem ustalić koszty w drodze porozumienia w świetle rozważań Trybunału i poinformować Trybunał w terminie 12 miesięcy o wynikach porozumienia lub, w przypadku niemożliwości ustalenia takiego porozumienia, powinni przekazać Trybunałowi swoje stanowisko w tym samym terminie razem z własnymi propozycjami.

Sentencja

1. Trybunał niniejszym nakazuje pozwanym naprawienie szkody poniesionej przez skarżących wskutek stosowania Rozporządzenia Rady nr 857/84 z 31 marca 1984 r. uzupełnionego Rozporządzeniem Komisji nr 1371/84 z 16 maja 1984 r. w zakresie, w jakim Rozporządzenia te nie przewidywały przydzielenia ilości referencyjnej producentom, którzy zgodnie z zobowiązaniem określonym w Rozporządzeniu Rady nr 1078/77 z 17 maja 1977 r. nie dostarczali mleka w roku referencyjnym przyjętym przez zainteresowane Państwo Członkowskie.

3. Co do pozostałych zarzutów, oddala skargę.

4. Nakazuje stronom poinformowanie Trybunału w terminie 12 miesięcy od dostarczenia tego wyroku, o kwocie odszkodowania ustalonej w drodze porozumienia.

5. Nakazuje, aby w przypadku braku porozumienia, strony przekały Trybunałowi w tym samym terminie swoje stanowisko razem z propozycjami.

V
ODPOWIEDZIALNOŚĆ ODSZKODOWAWCZA ZA NARUSZENIE PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

1. Pozaumowna odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnot Europejskich

Sprawy połączone 83/76 i 94/76 oraz 4/77, 15/77 i 40/77[1]
Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG i inni
v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Wydane 15 marca 1976 r. Rozporządzenie Rady nr 563/76 zobowiązywało do zakupu proszku z odtłuszczonego mleka, przeznaczonego do produkcji pasz, pozostającego w posiadaniu instytucji interwencyjnych.

Trybunał uznał powyższe Rozporządzenie za nieważne w trzech wyrokach wydanych 5 lipca 1977 r. w postępowaniu prejudycjalnym (m. in. 114/76 Bela-Mühle, Zb. On. 1977, s. 1211).

Wydając orzeczenie tej treści, Trybunał oparł się na stwierdzeniu, iż zawarte w Rozporządzeniu zobowiązanie do zakupu proszku z odtłuszczonego mleka prowadziłoby do nieproporcjonalnego rozłożenia cen, które staje się równoznaczne z dyskryminującym podziałem obciążeń w poszczególnych sektorach rolnictwa. Jednocześnie działanie to nie mogło być usprawiedliwione jako środek konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu w postaci zbycia zapasów proszku z odtłuszczonego mleka.

skarga odszkodowawcza z art. 215 TEWG (obecnie art. 288 TWE)

Skarżący w niniejszych sprawach zażądali zasądzenia na ich rzecz od Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, reprezentowanej przez Radę i Komisję odszkodowania za szkody które rzekomo ponieśli w wyniku stosowania Rozporządzenia Rady nr 563/76.

Ustalenia Trybunału

warunki odpowiedzialności Wspólnoty

4. Stwierdzenie, iż akt prawa – taki jak wskazane Rozporządzenie – jest nieważny, nie wystarcza samo w sobie do powstania, na mocy

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 maja 1978 r., Zb. Orz. 1978, s. 1209.

art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE), odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za szkody poniesione przez jednostkę. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, odpowiedzialność Wspólnoty za akty prawne, których wydanie wiąże się z podjęciem decyzji o charakterze gospodarczo–politycznym, może zostać wywołana jedynie poprzez wystarczająco kwalifikowane naruszenie wyższej rangą normy chroniącej jednostki.

5. W rozpatrywanym wypadku nie ma wątpliwości, iż naruszony Rozporządzeniem nr 563/76 zakaz dyskryminacji zawarty w art. 40 ust. 3 TEWG (obecnie art. 34 TWE) ma na celu ochronę jednostek. Znaczenie tego zakazu w stworzonym przez Traktat systemie jest oczywiste. Przy określaniu przesłanek, które według orzecznictwa Trybunału muszą być spełnione równocześnie z przesłanką wskazaną wyżej, by móc wywołać odpowiedzialność Wspólnoty, należy uwzględnić zasady, według których w systemach prawnych Państw Członkowskich określana jest odpowiedzialność władzy publicznej za szkody poniesione przez jednostki na skutek wydania aktu prawnego. Jeżeli te zasady w poszczególnych Państwach Członkowskich różnią się w sposób istotny, należy stwierdzić, iż przepisy będące wynikiem decyzji polityczno–gospodarczych, pociągają za sobą odpowiedzialność władzy publicznej jedynie w sytuacjach wyjątkowych i przy zaistnieniu szczególnych okoliczności. Ta zawężająca interpretacja opiera się na założeniu, iż władza ustawodawcza nawet wówczas, gdy jej działalność prawodawcza poddana jest kontroli sądowej, nie może za każdym razem być ograniczana możliwością wnoszenia skarg odszkodowawczych, w sytuacji gdy wydaje przepisy w interesie ogólnym, które mogą naruszać interesy jednostki.

przekroczenie granic upoważnienia

6. Z powyższych rozważań wynika, iż w dziedzinach podlegających polityce gospodarczej Wspólnoty, jednostki mogą spodziewać się zaistnienia – w rozsądnych granicach – szkodliwych skutków określonych przepisów dla ich interesów gospodarczych i muszą pogodzić się z brakiem możliwości wniesienia o odszkodowanie ze środków publicznych, nawet wówczas, gdy dany przepis został uznany za nieważny. W dziedzinie stanowienia prawa, która – jak w rozpatrywanym przypadku – charakteryzuje się szerokim zakresem uznania koniecznym do prowadzenia wspólnej polityki rolnej, odpowiedzialność Wspólnoty może zatem zaistnieć, gdy działający organ w sposób oczywisty i w stopniu poważnym przekroczył granice swego upoważnienia.

7. Nie dzieje się tak przy podejmowaniu środków o charakterze gospodarczo–politycznym, jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku, biorąc pod uwagę jego specyficzne okoliczności. W tym kontekście należy w pierwszej kolejności podkreślić, iż wskazane środki dotyczyły bardzo szerokiej grupy uczestników rynku, a mianowicie wszystkich nabywców pasz mieszanych zawierających proteiny, zatem ich oddziaływanie na pojedyncze zakłady zostało istotnie ograniczone. Ponadto, regulacje Rozporządzenia odbiły się

na cenie pasz jako część kosztów produkcji tychże nabywców w niewielkim zakresie, ponieważ cena wzrosła niewiele ponad 2%. Ten wzrost cen miał niewielkie znaczenie w porównaniu ze wzrostem cen, który nastąpił w czasie obowiązywania Rozporządzenia wskutek wahań cen na światowym rynku pasz z zawartością protein; wzrosty te były trzy – lub czterokrotnie większe niż wzrost cen wywołany zawartym w Rozporządzeniu zobowiązaniem do zakupu proszku z mleka odtłuszczonego. Wpływ Rozporządzenia na dochodowość przedsiębiorstw nie przekroczył zakresu ryzyka gospodarczego, wpisanego w działalność w rozpatrywanym sektorze polityki rolnej.

8. W powyższych okolicznościach stwierdzenie nieważności Rozporządzenia nie wystarcza do powstania obowiązku podniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE). Skargi zostają zatem oddalone jako bezzasadne.

Sentencja

1. Skargi zostają oddalone

2. Skarżący zostaną obciążeni kosztami postępowania.

Sprawy połączone 261 i 262/78[2]
Interquell Stärke–Chemie GmbH und Co. KG oraz Diamalt AG
v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

Skarżący w rozpatrywanych sprawach wnoszą o zasądzenie, zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE) odszkodowania ze strony Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, reprezentowanej przez Radę i Komisję, za szkody powstałe wskutek zniesienia refundacji w zakresie produkcji mąki surowcowej, wynikającego z Rozporządzenia Rady nr 1125/74 z 29 kwietnia 1974 r. w sprawie zmiany Rozporządzenia nr 120/67 o wspólnej organizacji rynku zbóż.

W wyroku z 19 października 1977 r. (w połączonych sprawach 117/76 i 16/77, Albert Ruckdeschel & Co i Hansa–Lagerhaus Ströh & Co v. Hauptzollamt Hamburg–St. Annen oraz Diamalt AG v. Hauptzollamt Itzehö, Zb. Orz. 1977, s. 1753), który został wydany na wniosek Finanzgericht w Hamburgu w postępowaniu prejudycjalnym, Trybunał orzekł, iż sporne przepisy Rozporządzeń Rady w zakresie, w jakim nie traktują równo kwestii refundacji w produkcji mąki surowcowej, są niezgodne z zasadą równości. Trybu-

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 4 października 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 3045.

nał uznał także, iż obowiązkiem organów odpowiedzialnych za politykę rolną Wspólnoty było podjęcie środków koniecznych do usunięcia owej niezgodności.

Na podstawie niniejszego orzeczenia, na mocy Rozporządzenia Rady nr 1125/78 z 22 maja 1978 r. w sprawie zmiany Rozporządzenia nr 2727/75 o wspólnej organizacji rynku zbóż, przywrócono refundacje w zakresie wytwarzania mąki surowcowej przeznaczonej do produkcji chleba. Wysokość zwrotu kosztów została ustalona w Rozporządzeniu Rady nr 1127/78, które zostało wydane i opublikowane w tym samym dniu, co Rozporządzenie nr 1125/78. Oba Rozporządzenia weszły w życie trzeciego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym WE. Jednak przewidziane w nich refundacje, zgodnie z art. 1 Rozporządzenia nr 1125/78 i art. 6 Rozporządzenia nr 1127/78 zagwarantowano jedynie na wniosek za okres od 19 października 1977 r., a więc z mocą wsteczną od daty wydania przez Trybunał orzeczenia we wskazanym wyżej postępowaniu prejudycjalnym.

skarga odszkodowawcza z art. 215 TEWG (obecnie art. 288 TWE)

Z tego względu strony powodowe zażądały odszkodowania za straty wywołane faktem, iż w okresie od 1 sierpnia 1974 r., tj. od kiedy Rozporządzenie nr 1125/74 zostało po raz pierwszy zastosowane, do 19 października 1977 r. nie przysługiwały im żadne refundacje. Na poniesioną szkodę powinna składać się strata w dochodach równa sumie refundacji, którą skarżący uzyskaliby, gdyby w przypadku produkcji mąki surowcowej naliczano te same zwroty kosztów, jak przy produkcji skrobi.

Ustalenia Trybunału

niezgodność z zasadą prawa wspólnotowego

10. Z powodów wskazanych przez Trybunał w wyroku z 19 października 1977 r.wynika, że zniesienie refundacji przy produkcji mąki surowcowej jest niezgodne z zasadą równości tylko w odniesieniu do mąki przeznaczonej do wytwarzania chleba.

11. Pojawia się pytanie, czy ustalona w ten sposób bezprawność może uzasadniać odpowiedzialność Wspólnoty zgodnie z art. 215 ust. 2 TEWG (obecnie art. 288 TWE).

oczywiste i poważne przekroczenie kompetencji jako przesłanka odpowiedzialności Wspólnoty

12. Stwierdzenie, iż regulacja aktu prawodawczego Wspólnoty jest sprzeczna z prawem nie wystarcza samo w sobie do wywołania tego rodzaju odpowiedzialności. W orzeczeniu z 25 maja 1978 r. (w połączonych sprawach 83/76 i innych, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG i inni v. Rada i Komisja, Zb. Orz. 1978, s. 1209), Trybunał odniósł się do tej kwestii. Wskazał przy tym na dotychczasowe orzecznictwo, według którego odpowiedzialność Wspólnoty za akt normatywny, którego wydanie wymaga podjęcia decyzji polityczno–gospodarczych, może być wywołana jedynie poprzez kwalifikowane naruszenie wyższej rangą normy chroniącej prawa

jednostek. Przy uwzględnieniu zasad, które w systemach prawnych Państw Członkowskich odnoszą się do odpowiedzialności władzy publicznej za szkody poniesione przez jednostki wskutek wydania aktów prawodawczych, Trybunał stwierdził, iż w obszarze prawa wspólnotowego, charakteryzującego się szerokim zakresem uznaniowości koniecznym dla prowadzenia wspólnej polityki rolnej, odpowiedzialność Wspólnoty może powstać jedynie wyjątkowo, w sytuacji, gdy działający organ w sposób oczywisty i poważny przekroczy granice własnych kompetencji.

przekroczenie grani uznani

13. Okoliczności rozpatrywanego przypadku pozwalają Trybunałowi stwierdzić, iż Rada przekroczyła granice swego uznania, których w ramach wspólnej polityki rolnej musi przestrzegać, czyniąc to w danym przypadku w sposób oczywisty i poważny.

14. Przede wszystkim należy uwzględnić fakt, iż wśród norm prawa wspólnotowego, mających na celu ochronę jednostek – zawarta w art. 40 ust. 3 zd. 2 TEWG (obecnie art. 34 TWE) – zasada równości, która zabrania jakiejkolwiek dyskryminacji w ramach wspólnej organizacji rynków rolnych, posiada znaczenie szczególne. Następnie należy wskazać, iż pogwałcenie owej zasady w rozpatrywanym przypadku dotknęło ograniczonej i wyraźnie wyodrębnionej grupy przedsiębiorców. Liczba producentów mąki we Wspólnocie jest bowiem bardzo niewielka. Ponadto, wskazywana przez powodów szkoda wykraczała poza granice ekonomicznego ryzyka, wiążącego się z zaangażowaniem w omawianej gałęzi gospodarki. Wreszcie, utrzymywane od początku istnienia wspólnej organizacji rynków zbożowych, równe traktowanie z producentami skrobi kukurydzianej, zostało zniesione przez Radę w 1974 r. bez wystarczających podstaw.

15. Z tych powodów Trybunał dochodzi do wniosku, iż zniesienie refundacji w zakresie produkcji mąki surowcowej zgodnie z Rozporządzeniem Rady nr 1125/74 powoduje powstanie odpowiedzialności po stronie Wspólnoty.

Sentencja

1. Europejska Wspólnota Gospodarcza jest zobowiązana wypłacić firmom:

1) Interquell Stärke–Chemie GmbH & Co. KG, Grossaitingen,

2) Diamalt AG, München,

sumy odpowiadające każdorazowo wysokościom refundacji na produkcję mąki surowcowej przeznaczonej do wyrobu chleba, o które te przedsiębiorstwa miałyby roszczenie, gdyby w okresie od 1 sierpnia 1974 r. do 19 października 1977 r. użycie kukurydzy do produkcji mąki surowcowej uza-

sadniało roszczenie o identyczne refundacje jak w przypadku zastosowania kukurydzy do produkcji skrobi.

2. Powyższe kwoty mają być uzupełnione o sześcioprocentowe odsetki od daty wydania wyroku.

3. Stronom polecono, by poinformowały Trybunał w przeciągu 12 miesięcy od wydania orzeczenia o wysokości odszkodowania, na jakie się zgodziły.

4. W wypadku braku powyższego porozumienia, strony przedstawią Trybunałowi w tym samym terminie poparte obliczeniami wnioski.

5. Orzeczenie w sprawie kosztów pozostaje odłożone.

2. Odpowiedzialność odszkodowawcza Państw Członkowskich

Sprawy połączone C–6/90 i C–9/90[3]
Andrea Francovich oraz Danila Bonifaci i inni v. Republika Włoska

Stan faktyczny

Na mocy Dyrektywy nr 80/987 w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, w sferze prawa wspólnotowego, pracownikom powinien przysługiwać minimalny zakres ochrony w razie niewypłacalności pracodawcy, bez uszczerbku dla bardziej korzystnych przepisów krajowych. W tym celu Dyrektywa przewidywała określone gwarancje zaspokojenia roszczeń pracowników o wypłatę wynagrodzenia.

Zgodnie z art. 11 Dyrektywy, Państwa Członkowskie były zobowiązane do wydania wszelkich niezbędnych regulacji w celu realizacji postanowień Dyrektywy do dnia 23 października 1983 r. Republika Włoska nie wywiązała się z tego obowiązku, czym – jak stwierdził Trybunał (w sprawie 22/87 Komisja v. Republika Włoch, Zb. Orz. 1989 s. 143), naruszyła prawo wspólnotowe.

Pan Andrea Francovich, powód w sprawie C–6/90, pracował dla firmy CDN Elettronica SnC. Pracodawca nie wypłacał skarżącemu pensji, a jedynie nieregularne zaliczki na poczet wynagrodzenia. W związku z zaistniałą sytuacją, A. Francovich wniósł skargę do Pretura Vicenza. Na jego rzecz zasądzono od firmy kwotę 6 milionów LIT. Podjęte w ramach egzekucji działania komornika nie zaspokoiły roszczeń skarżącego, skutkiem czego A. Francovich zażądał od państwa spełnienia przewidzianych w Dyrektywie 80/987 gwarancji lub, alternatywnie, przyznania mu odszkodowania.

Z kolei powodem w sprawie C–9/90 była Danila Bonifaci. Wraz z 33 innymi osobami była pracownikiem firmy Gaia Confezioni Srl, której majątek został postawiony w stan upadłości dnia 5 kwietnia 1985 r. Do czasu rozwiązania stosunku pracy, roszczenia powodów wobec firmy sięgały kwoty 253 milionów LIT. Suma ta została włączona w poczet długów firmy. Mimo to, przez ponad pięć lat od ogłoszenia upadłości, powodom nie udało się odzyskać należnych pieniędzy. Syndyk masy upadłościowej oświadczył przy tym, iż nawet częściowe zaspokojenie roszczeń nie będzie prawdopodobne. D. Bonifaci wraz z pozostałymi pracownikami upadłej firmy, wystąpiła z po-

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 listopada 1991 r., Zb. Orz. 1991, s. 5357.

wództwem przeciwko Republice Włoskiej. Powódka, powołując się na zobowiązanie Włoch do stosowania Dyrektywy nr 80/987 od dnia 23 października 1983 r. zażądała, by państwo wypłaciło na jej rzecz zaległe wynagrodzenie w wysokości ostatnich trzech miesięcznych pensji bądź – w razie niespełnienia tego żądania – wypłaty odszkodowania.

zapytanie prejudycjalne

Na podstawie powyższych okoliczności, włoskie sądy krajowe wystąpiły do Trybunału, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy na podstawie obowiązującego prawa wspólnotowego jednostka, która została poszkodowana na skutek – potwierdzonego wyrokiem Trybunału – braku implementacji przez państwo Dyrektywy nr 80/987 może, powołując się bezpośrednio na przepisy prawa wspólnotowego, żądać od państwa zastosowania tych przepisów Dyrektywy, które są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe w celu uzyskania gwarancji, do zapewnienia których zobowiązane było państwo, a przynajmniej domagać się zadośćuczynienia za szkodę powstałą wskutek przepisów nie posiadających tej właściwości?

Pytanie drugie: Czy art. 3 w związku z art. 4 Dyrektywy Rady nr 80/987 należy interpretować w ten sposób, iż w sytuacji gdy państwo nie czyni użytku z przewidzianej w art. 4 możliwości określenia granic odpowiedzialności, jest zobowiązane do zaspokojenia roszczeń pracowników w zakresie wskazanym w art. 3?

Pytanie trzecie: Jeśli odpowiedź na pytanie drugie jest negatywna, jaka jest minimalna gwarancja, którą państwo, w świetle Dyrektywy nr 80/987, musi zapewnić uprawnionemu do roszczeń pracownikowi, aby wysokość należnego wynagrodzenia mogła być traktowana jako realizacja Dyrektywy?

Ustalenia Trybunału

9. Pytanie pierwsze porusza dwie kwestie, które należy zbadać osobno. Problem, z jednej strony, dotyczy skutku bezpośredniego tych przepisów Dyrektywy, które określają uprawnienia pracowników, z drugiej natomiast odnosi się do tego, czy i w jakim zakresie państwo ponosi odpowiedzialność za szkody wywołane poprzez naruszenie jego zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

10. Sądy przedkładające pytania prejudycjalne, odnośnie pierwszej części pytania pierwszego pragną wiedzieć, czy osoby uprawnione w świetle przepisów Dyrektywy przyznającej uprawnienia pracownikom w wypadku braku terminowej implementacji, mogą dochodzić tych praw przed sądami krajowymi.

skutek bezpośredni dyrektyw

11. W świetle orzecznictwa Państwo Członkowskie, które nie dokonało transpozycji dyrektywy w terminie, nie może przeciwstawiać jednostce argumentu, iż nie wypełniło zobowiązań wynikających z tej Dyrektywy. Tym samym jednostka, wobec braku podjęcia przez państwo środków implementujących Dyrektywę, może powoływać się na te jej przepisy, które są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, przeciwko wszelkim niezgodnym z postanowieniami Dyrektywy normom prawa wewnętrznego. Jednostka może powoływać się na te postanowienia, o ile przewidują one uprawnienia, których można dochodzić przeciwko państwu (wyrok z 19 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81, Becker v. Finanzamt–Münster–Innenstadt, Zb. Orz. 1982, s. 53).

12. Należy zatem zbadać, czy postanowienia Dyrektywy nr 80/987, które określają uprawnienia pracowników, są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne. Analiza musi objąć trzy punkty: określenie zakresu osób, którym przysługują przewidziane w Dyrektywie gwarancje, określenie zakresu tych gwarancji i wreszcie wskazanie osoby dłużnika (osoby zobowiązanej). W tym kontekście szczególnie ważne staje się pytanie, czy państwo może być uznane za dłużnika tylko z tego powodu, iż nie podjęło w terminie środków implementujących Dyrektywę.

13. W pierwszej kolejności w odniesieniu do zakresu osób, którym przysługują gwarancje, Dyrektywa, zgodnie z art. 1 ust. 1, ma zastosowanie do roszczeń pracowników, wynikających z umów o pracę bądź ze stosunku pracy przeciwko pracodawcom, którzy są niewypłacalni w myśl art. 2 ust. 1; w art. 2 ust. 1 wskazane są sytuacje, w których pracodawca jest uznawany za niewypłacalnego. Artykuł 2 ust. 2 w kwestii definicji pojęcia pracownika i pracodawcy odsyła do właściwego prawa krajowego. Wreszcie, Państwa Członkowskie, na podstawie art. 1 ust. 2 mogą, po spełnieniu określonych przesłanek, wyłączyć określone grupy pracowników wymienionych w załączniku do Dyrektywy, z zakresu jej stosowania.

określenie zakresu osób uprawnionych zgodnie z przepisami Dyrektywy

14. Niniejsze postanowienia są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, aby sąd krajowy był w stanie stwierdzić, czy jednostka należy do kręgu osób, którym Dyrektywa przyznaje uprawnienia. Sąd musi jedynie ustalić, czy dana osoba jest pracownikiem w myśl prawa krajowego i czy zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz załącznikiem do Dyrektywy nie należy do kategorii pracowników wyłączonych z zakresu jej stosowania oraz czy zachodzi jeden z przewidzianych w art. 2 Dyrektywy wypadków niewypłacalności.

zakres gwarancji przewidzianej w Dyrektywie

18. W rozpatrywanym przypadku, Dyrektywa przewiduje cel w postaci gwarancji zaspokojenia roszczeń pracowników w wypadku niewypłacalności pracodawcy. Okoliczność, iż art. 3 i art. 4 ust. 1 i 2 przyznają Państwom Członkowskim określony zakres swobody w wyborze środków ustanawiających powyższe gwarancje oraz w zakresie ograniczenia sum gwarantowa-

nych, nie zmienia faktu, iż cel przewidziany w Dyrektywie jest precyzyjny i bezwarunkowy.

20. Przewidziana w art. 4 ust. 2 możliwość ograniczenia niniejszej gwarancji nie wyłącza możliwości ustalenia gwarancji minimalnej. Zgodnie z tym artykułem Państwa Członkowskie mogą ograniczyć przysługujące pracownikom gwarancje do określonych ram czasowych. Owe ramy czasowe są każdorazowo ustalane na podstawie jednego z trzech przewidzianych w art. 3 okresów, tak więc w każdym wypadku można ustalić, do jakiego stopnia Państwo Członkowskie, wybierając jedną z możliwych dat, mogłoby ograniczyć wskazane w Dyrektywie gwarancje, gdyby implementowało Dyrektywę.

22. Należy zatem stwierdzić, iż rozpatrywane postanowienia dotyczące zakresu gwarancji są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne.

określenie osoby dłużnika

23. Odnośnie osoby dłużnika art. 5 Dyrektywy stanowi, co następuje: Państwa Członkowskie ustalają szczegółowe zasady organizacji, finansowania i funkcjonowania instytucji gwarancyjnych, szczególnie przestrzegając następujących zasad:

a) aktywa instytucji są niezależne od kapitału obrotowego pracodawców i nie mogą być zajęte w trakcie postępowania upadłościowego;

b) pracodawcy biorą udział w finansowaniu, chyba że są one w całości zabezpieczone przez władze publiczne;

c) odpowiedzialność instytucji jest niezależna od wykonywania obowiązku finansowania.

możliwość powoływania się na przepisy dyrektyw przed sądami krajowymi

26. Pomimo iż rozpatrywane przepisy Dyrektywy odnośnie określenia zakresu osób, którym przysługują gwarancje oraz zakresu samej gwarancji są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, nie daje to jednostce prawa do powoływania się na te przepisy przed sądami krajowymi. Po pierwsze przepisy te nie regulują kwestii kto jest dłużnikiem; po drugie, państwo nie może być uznane za dłużnika z tego tylko powodu, iż nie implementowało Dyrektywy w przewidzianym terminie.

27. Na pierwszą część pytania pierwszego należy zatem udzielić odpowiedzi, iż osoby uprawnione zgodnie z postanowieniami Dyrektywy nr 80/987, regulującej prawa pracowników, nie mogą dochodzić tych praw przeciwko państwu przed sądami krajowymi na podstawie braku wydania środków implementacyjnych w terminie.

28. W drugiej części pytania pierwszego, sądy chcą uzyskać odpowiedź na pytanie, czy Państwo Członkowskie jest zobowiązane do wynagrodzenia szkód, które jednostka poniosła na skutek braku implementacji Dyrektywy nr 80/987.

29. Sądy zadają też zatem pytanie, czy i w jakim zakresie państwo jest odpowiedzialne za szkody, które powstały wskutek naruszenia ciążących na nim zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego.

kwestia zasady odpowiedzialności państw zasada bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego jako podstawa zasady odpowiedzialności państw

31. TEWG stworzył własny porządek prawny, który stał się częścią systemów prawnych Państw Członkowskich i musi być stosowany przez sądy krajowe. Podmiotami tego porządku prawnego są nie tylko Państwa Członkowskie, lecz również jednostki, na które prawo wspólnotowe nakłada zarówno obowiązki, jak też może przyznawać im uprawnienia. Prawa te istnieją nie tylko na podstawie wyraźnych postanowień TEWG, ale również na podstawie jednoznacznych zobowiązań, które Traktat nakłada zarówno na jednostki, jak i na Państwa Członkowskie oraz organy Wspólnot.

32. Zgodnie z orzecznictwem, obowiązkiem sądów krajowych, które w ramach swoich kompetencji stosują postanowienia prawa wspólnotowego, jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przepisów tego prawa oraz ochrona uprawnień, które prawo wspólnotowe przyznaje jednostkom.

33. Pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego byłaby osłabiona, a ochrona stworzonych na ich podstawie praw zakwestionowana, gdyby jednostka nie miała możliwości domagania się odszkodowania w wypadku pogwałcenia jej praw wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać Państwu Członkowskiemu.

34. Możliwość uzyskania odszkodowania od Państwa Członkowskiego jest nieodzowna przede wszystkim wtedy, kiedy pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego zależy – jak ma to miejsce w rozpatrywanym przypadku – od działań podjętych przez państwo i kiedy z powodu bezczynności państwa jednostka nie może dochodzić przed sądami krajowymi swych praw przewidzianych w prawie wspólnotowym.

35. Zasada odpowiedzialności państw za szkody, które jednostka poniosła na skutek naruszenia prawa wspólnotowego przez państwo, wynika zatem z istoty utworzonego na mocy TEWG porządku prawnego.

36. Zobowiązanie Państw Członkowskich do wynagrodzenia tego rodzaju szkód znajduje także uzasadnienie w treści art. 5 TEWG (obecnie art. 10 TWE), zgodnie z którym Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego. Do zobowiązań tych należy również obowiązek usunięcia sprzecznych z prawem skutków naruszenia prawa wspólnotowego.

odpowiedzialność państw jako zasada prawa wspólnotowego

37. Zasadą prawa wspólnotowego jest to, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do wynagrodzenia szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez te państwa.

38. Przesłanki, na podstawie których wskazana odpowiedzialność państwa umożliwia wystąpienie z roszczeniem odszkodowawczym, zależą od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego leżącego u podstaw powstałej szkody.

przesłanki odpowiedzialności

39. Jeżeli Państwo Członkowskie, tak jak w rozpatrywanym przypadku, łamie wynikające z art. 189 ust. 3 TEWG (obecnie art. 249 ust. 3 TWE) zobowiązanie do podjęcia wszelkich środków koniecznych do realizacji celu wskazanego w Dyrektywie, pełna skuteczność regulacji wspólnotowej wymaga, by możliwe było wniesienie roszczenia odszkodowawczego pod warunkiem spełnienia trzech przesłanek.

40. Po pierwsze zamierzony przez dyrektywę cel musi przewidywać przyznanie praw jednostkom. Po drugie, zakres tych uprawnień musi być możliwy do określenia na podstawie przepisów dyrektywy. Po trzecie, musi istnieć związek przyczynowy między naruszeniem przez państwo ciążącego na nim zobowiązania a zaistniałą szkodą.

41. Powyższe przesłanki są wystarczające, by umożliwić jednostce wniesienie roszczenia odszkodowawczego, które znajduje swe bezpośrednie uzasadnienie w prawie wspólnotowym.

Sentencja

1. Na podstawie przepisów Dyrektywy Rady nr 80/987 z dnia 20 października 1980 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, przewidujących uprawnienia pracowników, osoby, których Dyrektywa dotyczy, nie mogą dochodzić tych praw przeciwko państwu przed sądami krajowymi wobec braku podjęcia środków implementujących Dyrektywę w wyznaczonym terminie.

2. Państwo Członkowskie jest zobowiązane do odszkodowania za szkody powstałe po stronie jednostki wskutek braku implementacji Dyrektywy nr 80/987.

Sprawy połączone C–46/93 i C–48/93[4]
Brasserie du Pêcheur v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni

Stan faktyczny

Sprawa C–46/93:

Brasserie du Pêcheur, francuski browar z siedzibą w Schiltingheim, w końcu 1981 r. musiał wstrzymać eksport piwa do Niemiec, gdyż według

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 marca 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 1029.

właściwych władz niemieckich produkowane piwo to nie odpowiadało ustawowemu nakazowi czystości (Reinheitsgebot).

Ponieważ Komisja stała na stanowisku, iż przepisy niemieckiej ustawy były sprzeczne z postanowieniami art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), wszczęła przeciwko Republice Federalnej Niemiec postępowanie w sprawie naruszenia prawa wspólnotowego, które odnosiło się zarówno do zakazu wprowadzania na rynek pod nazwą „piwo", piwa wyprodukowanego w innych Państwach Członkowskich zgodnie z ich przepisami, jak też zakazu wwozu piwa zawierającego dodatkowe składniki. Trybunał wyroku z 12 marca 1987 r. w sprawie 178/84 (Komisja v. RFN, Zb. Orz. 1987, s. 1227) orzekł, iż zakaz wprowadzania do obrotu wwiezionego z innych Państw Członkowskich piwa, które nie odpowiada przepisom niemieckim, stanowiło naruszenie art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE).

Brasserie du Pêcheur wniósł na tej podstawie skargę przeciwko RFN o odszkodowanie w wysokości 1 800 000 DM za straty spowodowane trwającym w latach 1982–1987 ograniczeniem wwozu.

Bundesgerichtshof (Niemiecki Sąd Najwyższy) odwołał się w tej sprawie do § 839 Kodeksu Cywilnego (BGB – Bürgerliches Gesetzbuch) oraz do art. 34 niemieckiej Ustawy Zasadniczej (GG – Grundgesetz). Zgodnie z powołanymi przepisami dla powstania odpowiedzialności państwa koniecznym jest, by zostały naruszone obowiązki służbowe względem osób trzecich. Oznacza to, iż państwo niemieckie odpowiada jedynie za naruszenie zobowiązań w stosunku do osób trzecich. Natomiast ustawodawca krajowy, zgodnie z niemiecką ustawą zawierającą nakaz czystości piwa, przyjął jedynie zobowiązania wobec ogółu, bez odwoływania się do określonych osób bądź grup, które mogłyby być potraktowane jako „osoby trzecie" w myśl wskazanych przepisów.

zapytanie prejudycjalne

Na tej podstawie niemiecki Bundesgerichtshof przedłożył Trybunałowi, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), następujące kwestie do rozstrzygnięcia w postępowaniu prejudycjalnym:

Pytanie pierwsze: Czy zasada prawa wspólnotowego stanowiąca o odpowiedzialności Państw Członkowskich za szkody poniesione przez jednostki, powstałe wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez te państwa, znajduje zastosowanie również w sytuacji, gdy tego rodzaju naruszenie polega na tym, iż ustawa krajowa wydana przez parlament nie jest zgodna z normami prawa wspólnotowego wyższego rzędu (w tym wypadku niedostosowanie §§ 9 i 10 niemieckiej Biersteuergesetz do art. 30 TEWG – obecnie art. 28 TWE)?

Pytanie drugie: Czy krajowy porządek prawny może stanowić, iż ewentualne roszczenie odszkodowawcze podlega tym samym ograniczeniom, jak

w wypadku naruszenia przez ustawę krajową normy krajowej wyższego rzędu, na przykład naruszenia przez zwykłą ustawę federalną niemieckiej Ustawy Zasadnicze?

Pytanie trzecie: Czy krajowy porządek prawny może uzależnić roszczenie odszkodowawcze od tego, czy odpowiedzialni za niezgodność norm funkcjonariusze państwowi działali w sposób zawiniony (wina umyślna lub niedbalstwo)?

Pytanie czwarte: Jeśli na pytanie pierwsze odpowiedź jest twierdząca, zaś na pytanie drugie przecząca:

a) Czy obowiązek odszkodowawczy może być według prawa krajowego ograniczony do wyrównania szkód w określonych dobrach chronionych prawem, np. prawem własności, czy też nakazuje pełne wyrównanie szkód za wszelkie straty majątkowe, łącznie z utraconymi korzyściami?

b) Czy obowiązek odszkodowawczy nakazuje również naprawienie tych szkód, które zaistniały jeszcze zanim ww. stwierdzono wyrokiem Trybunału z 12 marca 1987 r. (sprawa 178/84) , iż § 10 wskazanej ustawy stanowi naruszenie wyższego rangą prawa wspólnotowego?

Sprawa C–48/93:

Brytyjski Merchant Shipping Act (Ustawa o Handlu Morskim) z 1988 r. przewidywał utworzenie nowego Rejestru brytyjskich statków rybackich oraz poddał przyszłą rejestrację tych statków, łącznie z wpisanymi do starego rejestru, określonym wymogom odnośnie obywatelstwa, miejsca zamieszkania oraz siedziby właściciela. Statkom, które nie mogły zostać wpisane do nowego rejestru, zostało odebrane prawo połowu.

16 grudnia 1988 r. firma Factortame i inni (osoby fizyczne, spółki) wniosła do High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (dalej: Divisional Court) skargę, w której stwierdzono, iż Część II Ustawy o Handlu Morskim narusza prawo wspólnotowe, w szczególności art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE).

W kwestii pytań wniesionych przez brytyjski sąd, Trybunał w wyroku z 25 lipca 1991 r. w sprawie C–221/89 (Factortame, Zb. Orz. 1991, s. 3905) orzekł, iż wymogi co do obywatelstwa, miejsca zamieszkania i siedziby właściciela statku w formie, jaką przewidywał wprowadzony przez Zjednoczone Królestwo system rejestracji, są sprzeczne z prawem wspólnotowym, lecz nie są sprzeczne z prawem wspólnotowym te wymogi rejestracji, według których działalność statków będzie zarządzana i kontrolowana przez Zjednoczone Królestwo.

W sierpniu 1989 r. Komisja wniosła skargę o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Równocześnie wniosła o zawieszenie w drodze tymczasowego zarządzenia wskazanych warunków rejestracji odnośnie obywatelstwa z powodu ich niezgodności z art. 7 TEWG (obecnie uchylony), 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE) oraz art. 221 TEWG (obecnie art. 294 TWE). Postanowieniem z dnia 10 października 1989 r. w sprawie 246/89 (Komisja v. Zjednoczone Królestwo Zb. Orz. 1991, s. 4585), Trybunał przychylił się do wniosku. W wykonaniu postanowienia władze brytyjskie wydały przepisy zmieniające regulację dotyczącą rejestracji statków z mocą od 2 listopada 1989 r.

W dniu, 2 października 1991 r., brytyjski Divisional Court, wydał postanowienie w celu wykonania wyroku Trybunału z lipca 1991 r. i wezwał skarżących do sprecyzowania swoich roszczeń. Na tej podstawie skarżący przedstawili sądowi zestawienie szkód, w którym przedstawiono koszty oraz straty poniesione wskutek wejścia w życie zaskarżonej ustawy od 1 kwietnia do dnia jej uchylenia 2 listopada 1989 r.

zapytanie prejudycjalne

W tej sprawie Divisional Court przedstawił Trybunałowi, w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE), następujące pytania do rozstrzygnięcia w postępowaniu prejudycjalnym:

Pytanie pierwsze: Czy w sytuacji kiedy:

a) przepisy prawne Państwa Członkowskiego zawierają przesłanki dotyczące obywatelstwa, miejsca siedziby i miejsca zamieszkania właściciela i menedżera statku rybackiego, jak też udziałowcy i dyrektora spółki będącej właścicielem lub menedżerem statku

oraz

b) przesłanki te, zgodnie z wyrokami Trybunału w sprawach C–221/89 i C–246/89 naruszają art. 5, 7, 52 i 221 TEWG (obecnie art. 10, 43, 294 TWE, art. 7 TEWG – obecnie uchylony)

osoby, które były właścicielami lub menedżerami takich statków, bądź też były dyrektorami i/lub udziałowcami spółek, które były właścicielem lub menedżerem tych statków, w okolicznościach rozpatrywanego przypadku, posiadają wynikające z prawa wspólnotowego roszczenie o odszkodowanie od tego Państwa Członkowskiego za straty, które poniosły wskutek wszystkich, bądź jednego ze wskazanych naruszeń TEWG?

Ustalenia Trybunału

16. Stawiając pierwsze pytanie, sądy krajowe chcą przede wszystkim dowiedzieć się, czy zasada, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do rekompensaty za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia przez państwo

prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy zawinione naruszenie należy przypisać ustawodawcy krajowemu.

31. Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał już w wyroku Francovich – wyprowadził tezę, iż zasada odpowiedzialności państwa za szkody poniesione przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego wynika z istoty stworzonego przez Traktat porządku prawnego.

odpowiedzialność państwa za szkody wywołane niezgodnym z prawem wspólnotowym działaniem bądź zaniechaniem ustawodawcy krajowego

32. Stąd wynika, iż zasada ta ma zastosowanie do każdego rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, niezależnie od tego, który organ Państwa Członkowskiego swoim działaniem lub zaniechaniem prawo to naruszył.

34. Państwo, którego odpowiedzialność powstała wskutek naruszenia jego zobowiązań międzynarodowych, w świetle prawa międzynarodowego jest traktowane jako jedność bez względu na to, czy naruszenie, które wywołało szkodę, można przypisać władzy ustawodawczej, sądowniczej czy wykonawczej. Odnosi się to o tyle bardziej do sfery prawa wspólnotowego, o ile wszystkie instancje krajowe, łącznie z legislatywą, w wykonywaniu swych zadań zobowiązane są do przestrzegania norm prawa wspólnotowego regulujących w sposób bezpośredni sytuację jednostki.

36. Wobec tego należy udzielić odpowiedzi, iż zasada, według której Państwa Członkowskie są zobowiązane do zrekompensowania szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w sytuacji, kiedy naruszenie tego prawa można przypisać ustawodawcy krajowemu.

przesłanki odpowiedzialności za przypisane ustawodawcy krajowemu naruszenie prawa wspólnotowego

38. W tym zakresie należy wskazać, iż chociaż odpowiedzialność państwa wynika z prawa wspólnotowego, to przesłanki, przy spełnieniu których uzasadnia ona wniesienie roszczenia odszkodowawczego, zależne są od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, które szkodę wywołało.

39. Przy ustalaniu tych przesłanek należy uwzględnić zasady wspólnotowego systemu prawnego stanowiące podstawę odpowiedzialności państwa, a więc pełną skuteczność norm prawa wspólnotowego oraz efektywną ochronę przyznanych przez nie praw, a także wynikający z art. 5 TEWG (obecnie art. 10 TWE) obowiązek państw do lojalnej współpracy.

40. Ponadto, jak wskazała Komisja należy także uwzględnić orzecznictwo Trybunału odnośnie pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty.

odwołanie do przesłanek odpowiedzialności Wspólnot

41. Co więcej, przesłanki uzasadniające odpowiedzialność państwa za szkody poniesione przez jednostkę na skutek złamania prawa wspólnotowego, nie mogą bez szczególnego powodu różnić się od przesłanek odpowiedzialności Wspólnoty w podobnych okolicznościach. Ochrona wywiedzionych z prawa wspólnotowego praw przysługujących jednostkom, nie może

mieć bowiem różnego zakresu w zależności od tego, czy instytucja, która wywołała szkodę ma krajowy czy wspólnotowy charakter.

45. Wąska koncepcja odpowiedzialności Wspólnoty za działania prawodawcze opiera się na założeniu, iż jej działalność prawodawcza, nawet gdy podlega sądowej kontroli, nie może być utrudniana poprzez możliwość wniesienia skarg odszkodowawczych, w sytuacji gdy ogólny interes Wspólnoty wymaga wydania środków normatywnych, które mogą naruszać interesy jednostek. Opiera się ona również na założeniu, iż w dziedzinie prawodawstwa, którą charakteryzuje konieczny do prowadzenia polityki Wspólnoty szeroki zakres uznania, odpowiedzialność Wspólnoty powstaje dopiero wtedy, gdy określony organ w sposób oczywisty i poważny przekroczy granice swych kompetencji.

47. Z kolei, gdy Państwo Członkowskie podejmuje działania w dziedzinie, w której posiada szeroki zakres uznania, porównywalny z tym, jakim dysponują organy Wspólnoty, przesłanki jego odpowiedzialności muszą być co do zasady tożsame z tymi, od których w podobnej sytuacji zależy odpowiedzialność Wspólnoty.

50. W obu przypadkach, zarówno niemiecki, jak i brytyjski ustawodawca został skonfrontowany z sytuacją pociągającą za sobą konieczność podjęcia decyzji porównywalnych do tych, które podejmują organy wspólnotowe przy wydawaniu aktów prawnych w ramach realizacji polityki wspólnotowej.

przesłanki odpowiedzialności za przypisane ustawodawcy krajowemu naruszenie prawa wspólnotowego

51. W tego rodzaju okolicznościach prawo wspólnotowe uznaje roszczenie odszkodowawcze, o ile spełnione są trzy przesłanki: celem naruszonej normy prawa jest przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane (poważne) i wreszcie – między naruszeniem zobowiązania państwa a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

52. Przesłanki te spełniają wymogi pełnej skuteczności przepisów prawa wspólnotowego oraz efektywnej ochrony uznanych przez nie praw.

przesłanka naruszenia normy zmierzającej do przyznania uprawnień jednostkom

54. Pierwsza z przesłanek – tak w wypadku art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), do którego odwołano się w sprawie C–46/93, jak i w wypadku art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE), do którego odwołano się w sprawie C–48/93 – została w widoczny sposób spełniona. Wprawdzie art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE) nakłada na Państwa Członkowskie określony zakaz, uzasadnia jednak pewne prawa jednostek, które sądy krajowe zobowiązane są chronić. Podobnie art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE) przyznaje ze swej istoty uprawnienia jednostkom (por. wyrok z 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74, Reyners, Zb. Orz. 1974, s. 631).

oczywiste i poważne naruszenie granic uznania

55. Odnośnie drugiej przesłanki, w zakresie odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego – zarówno odpowiedzialności Wspólnoty zgodnie z art. 215 TEWG (obecnie 288 TWE), jak i Państwa Członkowskiego – dla ustalenia, czy naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne decydującym kryterium jest ocena, czy Państwo Członkowskie lub instytucja Wspólnoty w sposób oczywisty i poważny przekroczyła granice swego uznania.

56. Do czynników, które właściwy sąd powinien wziąść pod uwage, należy stopień precyzji i jasności naruszonego przepisu, zakres dyskrecji, który naruszony przepis pozostawia instytucji państwowej bądz wspólnotowej, ocene tego, czy naruszenie prawa lub powstanie szkody było wynikiem działania celowego czy też nieumyślnego, możliwośc usprawiedliwienia ewentualnego błędu oraz to, czy zachowanie instytucji Wspólnoty nie przyczyniło sie do tego, iż krajowe srodki lub praktyki zostały – z naruszeniem prawa wspólnotowego – zaniechanie, wprowadzone bądz utrzymane.

wystarczająco poważne (kwalifikowane) naruszenie

57. W każdym razie naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne (kwalifikowane) wówczas, gdy zostaje utrzymane, mimo iż wydano wyrok lub orzeczenie w postępowaniu prejudycjalnym lub w odnośnym orzecznictwie stwierdzono, iż określone zachowanie jest sprzeczne z określonym obowiązkiem.

bezpośredni związek przyczynowy

65. Odnośnie trzeciej przesłanki, zadaniem sądów krajowych jest ustalenie, czy między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

66. Trzy wskazane przesłanki są konieczne i wystarczające dla uzasadnienia roszczenia odszkodowawczego jednostek, co nie wyłącza możliwości ponoszenia odpowiedzialności przez państwo na podstawie mniej rygorystycznych przesłanek wynikających z prawa krajowego.

wymogi odnośnie prawa krajowego

74. Dlatego na pytanie sądów krajowych należy udzielić następującej odpowiedzi: gdy naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie należy przypisać krajowemu ustawodawcy, który podejmował działania w obszarze, w którym dysponował szerokim zakresem władzy dyskrecjonalnej odnośnie uchwalania aktów normatywnych, poszkodowanemu przysługuje roszczenie odszkodowawcze, o ile naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania mu praw, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), a między tym naruszeniem a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwo powinno usunąć skutki szkód powstałych na skutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami o odpowiedzialności, przy czym przewidziane przez właściwe prawo krajowe przesłanki odpowiedzialności nie mogą być mniej korzystne niż te,

które stosuje się w wypadku analogicznych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego. Nie mogą one być także ukształtowane w sposób uniemożliwiający w praktyce lub utrudniający ponad miarę domaganie się odszkodowania.

problem uzależnienia odszkodowania od winy

79. Wynika stąd, iż obowiązku rekompensaty za szkody poniesione przez jednostkę nie można uzależnić od przesłanek odnoszących się do pojęcia winy, wykraczających poza zakres wystarczająco poważnego naruszenia prawa wspólnotowego. Uznanie tego rodzaju dodatkowej przesłanki powodowałoby, iż roszczenie odszkodowawcze, znajdujące swą podstawę we wspólnotowym porządku prawnym, mogłoby być zakwestionowane.

80. Dlatego na pytanie sądów krajowych należy odpowiedzieć, iż w ramach stosowanego przez nie prawa krajowego, odszkodowanie nie może zostać uzależnione od faktu, czy funkcjonariusz lub organ państwowy, któremu należy przypisać naruszenie prawa wspólnotowego, działał w sposób zawiniony (w postaci winy umyślnej bądź niedbalstwa), wykraczający poza granice wystarczająco kwalifikowanego naruszenia prawa wspólnotowego.

Sentencja

1. Zasada, iż Państwa Członkowskie są zobowiązane do rekompensaty szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, kiedy naruszenie należy przypisać ustawodawcy krajowemu.

2. Jeżeli naruszenie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie należy przypisać ustawodawcy krajowemu, który podejmował działania w obszarze, w którym dysponował szerokim zakresem władzy dyskrecjonalnej odnośnie uchwalania aktów normatywnych, poszkodowanemu przysługuje roszczenie odszkodowawcze, o ile naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania mu praw, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), zaś między tym naruszeniem a poniesioną przez jednostkę szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Przy uwzględnieniu tych zastrzeżeń państwo powinno usunąć skutki szkód powstałych na skutek naruszenia przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami o odpowiedzialności, przy czym przewidziane przez właściwe prawo krajowe przesłanki odpowiedzialności nie mogą być mniej korzystne niż te, które stosuje się w wypadku analogicznych roszczeń wynikających z prawa wewnętrznego. Nie mogą one być także ukształtowane w sposób uniemożliwiający w praktyce utrudniający lub ponad miarę domaganie się odszkodowania.

3. Sąd krajowy w ramach stosowanego przez siebie prawa wewnętrznego, nie może uzależnić przyznania odszkodowania od winy (umyślnej lub nie-

dbalstwa) organu państwowego, któremu należy przypisać naruszenie prawa, wykraczającej poza zakres wystarczająco kwalifikowanego naruszenia prawa wspólnotowego.

4. Naprawienie przez Państwo Członkowskie szkody, którą spowodowało po stronie jednostki naruszeniem prawa wspólnotowego, musi odpowiadać poniesionej szkodzie. W zakresie, w jakim w tej dziedzinie nie obowiązują żadne przepisy wspólnotowe, jest rzeczą systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego ustalenie kryteriów, na podstawie których możliwe będzie określenie zakresu odszkodowania, przy czym kryteria te nie mogą być mniej korzystne niż stosowane do analogicznych roszczeń opierających się na przepisach prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w sposób, który czyniłby uzyskanie odszkodowania w praktyce niemożliwym lub ponad miarę utrudnionym. Regulacja prawa krajowego, która ograniczałaby szkody podlegające naprawieniu do szkód powstałych w zakresie określonych, chronionych w sposób szczególny praw podmiotowych, z wyłączeniem utraconych przez jednostkę korzyści, jest sprzeczna z prawem wspólnotowym. Poza tym musi istnieć możliwość zagwarantowania szczególnego odszkodowania, takiego jak przewidziane w prawie brytyjskim odszkodowanie „egzemplaryczne", w sytuacji kiedy jest dochodzone w oparciu o prawo wspólnotowe – także w formie skargi – o ile tego rodzaju odszkodowanie zostałoby przyznane w oparciu o prawo krajowe.

5. Zobowiązanie Państw Członkowskich do naprawienia szkód powstałych po stronie jednostki wskutek naruszenia przez te państwa prawa wspólnotowego, nie może być ograniczone do szkód powstałych po wydaniu przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego zaistnienie zarzucanego naruszenia.

Sprawa C–5/94[5]
Queen v. Ministry of Agriculture,
Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.

Stan faktyczny

W okresie od kwietnia 1990 r. do 1 stycznia 1993 r. Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności Anglii i Walii systematycznie odmawiało zezwoleń na wywóz do Hiszpanii żywych zwierząt przeznaczonych na rzeź, uzasadniając, iż zwierzęta w hiszpańskich rzeźniach są traktowane w sposób sprzeczny z Dyrektywą Rady nr 74/577/EWG z dnia 18 listopada 1974 r. regulującą kwestię ogłuszania zwierząt przed ubojem.

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 maja 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 2553.

Dyrektywa ta miała na celu likwidację różnic w przepisach Państw Członkowskich dotyczących ochrony zwierząt, które w sposób bezpośredni ujemnie wpływają na funkcjonowanie wspólnego rynku. Dyrektywa miała również na celu ochronę zwierząt przed okrutnym traktowaniem, a w pierwszej kolejności, przed zadawaniem im jakichkolwiek zbędnych cierpień przed ubojem. Nakładała na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia, iż ubój określonych gatunków zwierząt (m.in. bydła, owiec) będzie odbywał się z użyciem adekwatnych i uznanych metod. Dyrektywa nie harmonizowała jednak procedur kontroli jej postanowień.

Wraz z przystąpieniem do Wspólnoty, Hiszpania została związana przepisami Dyrektywy, którą implementowała w drodze Dekretu Królewskiego z dnia 18 grudnia 1987 r., który nie przewidywał jednak żadnych sankcji na wypadek naruszenia jego przepisów.

Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności Anglii i Walii, opierając się w głównej mierze na informacjach pochodzących od hiszpańskiego towarzystwa ochrony zwierząt, stało na stanowisku, iż wiele hiszpańskich rzeźni nie przestrzega postanowień Dyrektywy. Na tej podstawie broniło tezy, iż zwierzęta wywiezione do Hiszpanii byłyby poddane tam traktowaniu sprzecznemu z postanowieniami Dyrektywy.

Sprawą zajmowała się także Komisja Europejska, która stwierdziła w lipcu 1992 r., iż zakaz nałożony przez władze Zjednoczonego Królestwa stanowi naruszenie art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) niedające się uzasadnić postanowieniami art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE).

Powód, firma Hedley Lomas, wniosła o wydanie zezwolenia na wywóz określonej liczby żywych owiec na ubój we wskazanej z nazwy hiszpańskiej ubojni. Zezwolenia nie wydano, mimo iż wskazany zakład rzeźniczy, według informacji przedstawionych przez powoda, od roku 1986 dysponował odpowiednimi zezwoleniami i przestrzegał przepisów Dyrektywy. Władze Królestwa nie przedstawiły dowodów przeciwnych.

Powód wystąpił zatem do High Court of Justice o stwierdzenie, iż odrzucenie jego wniosku przez Ministerstwo Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności stanowiło naruszenie art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) oraz wniósł skargę o odszkodowanie.

zapytanie prejudycjalne

Biorąc pod uwagę stanowisko Ministerstwa, iż odmowa udzielenia zezwolenia jest w danym przypadku uzasadniona przepisami art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), High Court of Justice uznał, iż niezbędna jest interpretacja prawa wspólnotowego i zawieszając postępowanie, zwrócił się do Trybunału w trybie art. 177 TWE (obecnie art. 234 TWE) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy istnienie dyrektywy harmonizującej (Dyrektywa nr 74/577/EWG), która nie przewiduje sankcji oraz innych procedur na wypadek nieprzestrzegania jej postanowień, uniemożliwia Państwu Członkowskiemu (Państwo Członkowskie A) powołanie się na art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE) celem uzasadnienia środków ograniczających wywóz, gdy interes wskazany w tym artykule jest zagrożony poprzez fakt, iż inne Państwo Członkowskie (Państwo Członkowskie B) faktycznie nie zapewnia, iż cel dyrektywy zostanie osiągnięty?

Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest negatywna:

Pytanie drugie: Czy w okolicznościach wskazanych w pytaniu pierwszym, Państwo Członkowskie A jest uprawnione zgodnie z art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE) do wprowadzenia:

1) ogólnego

bądź

2) ograniczonego do sytuacji, gdy miejscem docelowym wywozu jest ubojnia w Państwie Członkowskim B, co do której Państwo Członkowskie A nie ma żadnych dowodów, iż przepisy Dyrektywy nie są przestrzegane,

zakazu eksportu żywych owiec na ubój do Państwa Członkowskiego B?

Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca lub odpowiedź na pytanie drugie jest negatywna:

Pytanie trzecie: Czy, w okolicznościach wskazanego przypadku, Państwo Członkowskie A jest zgodnie z prawem wspólnotowym zobowiązane do wynagrodzenia przedsiębiorcy szkód poniesionych wskutek tego, iż z naruszeniem art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) nie wydano odpowiedniego zezwolenia wywozowego, a jeśli tak, to na podstawie jakich przesłanek powstaje zobowiązanie i w jaki sposób należy obliczyć wysokość odszkodowania?

Ustalenia Trybunału

14. W odpowiedzi na pytanie pierwsze sąd krajowy chciałby dowiedzieć się, czy prawo wspólnotowe zabrania Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu ograniczenia wywozu towarów do innego Państwa Członkowskiego na tej tylko podstawie, iż to drugie Państwo Członkowskie – zdaniem pierwszego Państwa Członkowskiego – nie przestrzega przepisów dyrektywy harmonizującej, która zmierza do osiągnięcia celu chronionego w świetle art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nie przewidując jednak procedury kontroli stosowania jej przepisów ani sankcji za ich naruszenie.

15. Przed udzieleniem odpowiedzi na wskazane pytania, należy stwierdzić, iż – w rozpatrywanym przypadku – ogólnie stosowana praktyka władz Zjednoczonego Królestwa odmawiania zezwoleń wywozowych do Hiszpanii opierała się wyłącznie na przekonaniu, iż niektóre hiszpańskie ubojnie nie stosują się do postanowień Dyrektywy, a przynajmniej istnieje niebezpieczeństwo, iż traktowanie podczas uboju wywiezionych do Hiszpanii zwierząt będzie sprzeczne z Dyrektywą.

złamanie zakazu ograniczeń ilościowych

17. Odmowa wydania zezwolenia wywozu przez Państwo Członkowskie jest ilościowym ograniczeniem wywozu, zakazanym przez art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE).

18. Poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) mogą być utrzymywane te ograniczenia swobodnego przepływu towarów, które są usprawiedliwione ochroną zdrowia i życia zwierząt, gdyż ochrona ta jest uznawana za istotny wymóg prawa wspólnotowego. Odwołanie to jednak nie jest możliwe, gdy dyrektywy wspólnotowe przewidują harmonizację środków koniecznych do realizacji konkretnego celu, który powinien zostać osiągnięty poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE).

19. Przeciwko zakazowi odwołania do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) nie przemawia też okoliczność, iż w rozpatrywanym przypadku, Dyrektywa nie przewiduje ani wspólnotowej procedury kontroli jej przestrzegania, ani sankcji na wypadek naruszenia jej postanowień. Fakt, iż Dyrektywa nie przewiduje żadnych sankcji ani procedur kontrolnych, prowadzi jedynie do tego, iż Państwa Członkowskie na mocy art. 5 ust. 1 TWE (obecnie art. 10 TWE) i art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE) są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia obowiązywania i skuteczności prawa wspólnotowego. W tym zakresie Państwa Członkowskie muszą okazać wzajemne zaufanie odnośnie podejmowanych na ich obszarze środków kontrolnych.

20. W tym kontekście jedno Państwo Członkowskie nie jest uprawnione do jednostronnego stosowania środków w celu przeciwdziałania możliwym naruszeniom przepisów wspólnotowych przez inne Państwo Członkowskie.

brak możliwości powołania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE)

21. Stąd, w odpowiedzi na pierwsze pytanie, należy stwierdzić, iż prawo wspólnotowe zabrania jednemu Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu usprawiedliwienia ograniczeń w wywozie towarów do innego Państwa Członkowskiego tylko na tej podstawie, iż to drugie Państwo Członkowskie, zdaniem pierwszego, nie przestrzega postanowień wspólnotowej dyrektywy harmonizującej zmierzającej do osiągnięcia celu chronionego przez art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nie przewidującej jednak procedur kontroli jej stosowania ani sankcji na wypadek naruszenia jej przepisów.

24. Zasada odpowiedzialności państwa za szkody poniesione przez jednostkę na skutek naruszenia przepisów prawa wspólnotowego przez państwo wynika z istoty stworzonego przez Traktat porządku prawnego. Warunki, przy których odpowiedzialność państwa daje podstawę do wniesienia roszczenia odszkodowawczego zależą od rodzaju naruszenia prawa wspólnotowego, leżącego u podstaw powstałej szkody.

przesłanki odpowiedzialności

25. Odnośnie naruszenia przez Państwo Członkowskie prawa wspólnotowego w dziedzinie, w której miało szeroki zakres swobody w doborze środków legislacyjnych Trybunał – w wyroku Brasserie du Pêcheur i Factortame – ustalił, iż roszczenie odszkodowawcze jest dopuszczalne wtedy, gdy spełnione są trzy przesłanki: naruszona norma prawna ma na celu przyznanie jednostkom praw, naruszenie prawa jest wystarczająco kwalifikowane, zaś między naruszeniem obowiązującego państwo zobowiązania a szkodą poniesioną przez jednostkę istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

26. Te trzy przesłanki mają zastosowanie również w rozpatrywanym przypadku.

nieusprawiedliwione naruszenie Traktatu

27. Odnośnie pierwszej przesłanki, z odpowiedzi na pierwsze pytanie wynika, iż odmowa Zjednoczonego Królestwa wydania powodowi zezwolenia na wywóz była ilościowym ograniczeniem wywozu stanowiącym naruszenie art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE), którego nie można usprawiedliwić poprzez odwołanie do art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE). Artykuł 34 TWE (obecnie art. 29 TWE), nakładając zakaz na Państwa Członkowskie, przyznaje jednostkom uprawnienia, które sądy krajowe mają obowiązek chronić.

kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego

28. Odnośnie drugiej przesłanki, samo złamanie prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, które w momencie naruszenia prawa nie musiało podejmować żadnych środków legislacyjnych i dysponowało w tym zakresie ograniczoną lub zredukowaną do zera swobodą działania, może być wystarczające do przyjęcia, iż nastąpiło wystarczająco kwalifikowane naruszenie.

bezpośredni związek przyczynowy

30. Co się tyczy trzeciej przesłanki, jest sprawą sądów wnoszących pytania stwierdzenie, czy między naruszeniem wiążącego państwo zobowiązania a poniesioną przez powoda szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy.

32. W odpowiedzi na trzecie pytanie należy stwierdzić, iż Państwo Członkowskie wtedy ponosi odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez jednostkę wskutek tego, iż niezgodnie z art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) odmówiono jej zezwolenia na wywóz, gdy naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania jednostkom praw, gdy naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane i gdy między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Uwzględniając

powyższe zastrzeżenia, państwo musi usunąć szkody wywołane naruszeniem przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności, przy czym warunki ponoszenia odpowiedzialności w prawie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w ten sposób, by uzyskanie odszkodowania było w praktyce niemożliwe bądź ponad miarę utrudnione.

Sentencja

1. Prawo wspólnotowe zabrania jednemu Państwu Członkowskiemu powoływania się na art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE) w celu usprawiedliwienia ograniczenia wywozu towarów do innego Państwa Członkowskiego na tej jedynie podstawie, iż zdaniem pierwszego Państwa Członkowskiego, drugie Państwo Członkowskie nie przestrzega postanowień wspólnotowej Dyrektywy zmierzającej do osiągnięcia celu chronionego przez art. 36 TWE (obecnie art. 30 TWE), nieprzewidującej jednak procedur kontroli jej stosowania ani sankcji na wypadek naruszenia jej przepisów.

2. Państwo Członkowskie wtedy ponosi odpowiedzialność za szkodę poniesioną przez jednostkę wskutek tego, iż niezgodnie z art. 34 TWE (obecnie art. 29 TWE) odmówiono jej zezwolenia na wywóz, gdy naruszony przepis prawa wspólnotowego zmierza do przyznania jednostkom praw, gdy naruszenie jest wystarczająco kwalifikowane i gdy między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Uwzględniając powyższe zastrzeżenia, państwo musi usunąć szkody wywołane naruszeniem przez nie prawa wspólnotowego zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi odpowiedzialności, przy czym warunki ponoszenia odpowiedzialności w prawie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego; nie mogą być również ukształtowane w ten sposób, by uzyskanie odszkodowania było w praktyce niemożliwe bądź ponad miarę utrudnione.

Sprawy połączone C–178/94, C–179/94, C–188/94, C–189/94 i C–190/94[6]
Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans–Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula i Torsten Knor v. Republika Federalna Niemiec

Stan faktyczny

Dyrektywa Rady nr 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek miała na celu ujednolicenie prze-

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 października 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 4845.

pisów ustawowych i administracyjnych Państw Członkowskich w odniesieniu do tego rodzaju podróży oferowanych na terenie Wspólnoty. W myśl Dyrektywy podróżą zorganizowaną jest ustalone z góry świadczenie co najmniej dwóch wymienionych w Dyrektywie usług łącznie (przewozu, zakwaterowania, innych usług turystycznych, które nie są jedynie usługami dodatkowymi względem wymienionych wcześniej i stanowią znaczącą część całej usługi). Dyrektywa wyjaśniała także szereg innych pojęć, takich jak: organizator, pośrednik itd.

Wskazywała również, iż będący stroną umowy organizator i/lub pośrednik musi przedstawić dowody, iż w razie niewypłacalności bądź upadłości, zwrot poniesionych kosztów oraz podróż powrotna zostaną zabezpieczone. Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do podjęcia niezbędnych środków w celu wykonania przepisów Dyrektywy do 31 grudnia 1992 r.

Niemiecki ustawodawca uchwalił ustawę implementującą Dyrektywę Rady 24 czerwca 1994 r., wprowadzając tym samym odpowiednie zmiany do niemieckiego kodeksu cywilnego (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB). Ustawa weszła w życie 1 lipca 1994 roku i znajdowała zastosowanie do zawartych po tej dacie umów, według których wycieczka miała rozpocząć się po 31 października 1994 r.

Osoby występujące w sprawie w charakterze powoda, zarezerwowały wycieczki, które z powodu upadłości organizatora bądź nie odbyły się, bądź też turyści zmuszeni byli odbyć podróż powrotną na swój koszt. Nie zwrócono im przy tym ani sum wpłaconych na konto organizatora, ani kosztów podróży powrotnej. W ramach skargi odszkodowawczej przeciwko RFN, skarżący twierdzili, iż gdyby odpowiednie przepisy Dyrektywy zostały implementowane terminowo, tj. do dnia 31 grudnia 1992 r., wówczas mieliby zapewnioną ochronę na wypadek upadłości organizatora wycieczek. Skarżący powoływali się w szczególności na wyrok Trybunału w sprawach C–6/90 i C–9/90 (Francovich, Zb. Orz. 1991, s. 5357).

zapytanie prejudycjalne

Rozpatrujący sprawę sąd krajowy w Bonn (Landgericht Bonn) zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału w trybie art. 177 TWE (obecnie art. 234 TWE) o wyjaśnienie w postępowaniu prejudycjalnym następujących pytań:

Pytanie pierwsze: Czy jest celem Dyrektywy Rady nr 90/314/EWG z 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek przyznanie, poprzez krajowe środki implementacyjne, indywidualnym podróżnym prawa do zabezpieczenia zapłaconych sum oraz kosztów podróży powrotnej w razie niewypłacalności organizatora podróży?

Pytanie drugie: Czy treść tego uprawnienia jest możliwa do ustalenia na podstawie Dyrektywy?

Pytanie trzecie: Jak wyglądają minimalne wymogi co do „koniecznych środków", które w świetle art. 9 Dyrektywy Państwa Członkowskie są zobowiązane podjąć?

Pytanie czwarte: Czy do wdrożenia art. 9 Dyrektywy wystarczające było ustanowienie przez krajowego ustawodawcę do 31 grudnia 1992 r. właściwych ram legislacyjnych dla podjęcia przez organizatorów i/lub pośredników środków zabezpieczających w rozumieniu art. 7 Dyrektywy? Czy też odpowiednie zmiany legislacyjne musiały być wprowadzone przed 31 grudnia 1992 r., aby przewidziane w Dyrektywie zabezpieczenie faktycznie funkcjonowało na rynku od 1 stycznia 1993 r.?

Pytanie ósme: a) Czy samo przekroczenie wskazanego w art. 9 Dyrektywy terminu, jako fakt będący – w świetle orzeczenia Francovich – podstawą odpowiedzialności wystarcza, by uzasadnić roszczenie odszkodowawcze? Czy należy przyjąć zastrzeżenie państwa, iż termin przewidziany do implementacji Dyrektywy okazał się zbyt krótki?

Pytanie dziewiąte: Czy odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za naruszenie prawa wspólnotowego wymaga zaistnienia kwalifikowanego, tj. oczywistego i poważnego naruszenia obowiązków?

Pytanie jedenaste: Czy z wyroku w sprawie Francovich można wnioskować, iż w sytuacji zaniechania przez Państwo Członkowskie wydania aktu normatywnego, roszczenie odszkodowawcze za naruszenie prawa wspólnotowego można uzależnić w sposób ogólny bądź indywidualnie od winy?

Ustalenia Trybunału

19. W celu dzielenia odpowiedzi na powyższe pytania, należy odwołać się do orzecznictwa Trybunału w kwestii roszczenia o rekompensatę szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naruszenia przez Państwo Członkowskie prawa wspólnotowego.

22. Z orzeczenia w sprawie Francovich, która podobnie jak rozpatrywana sprawa, dotyczyła przypadku braku podjęcia środków w celu terminowej transpozycji dyrektywy wynika, iż możliwość roszczenia odszkodowawczego jest konieczna w celu zapewnienia pełnej skuteczności art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE) w sytuacji, gdy cel wskazany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, których zakres jest możliwy do ustalenia na podstawie treści dyrektywy, zaś między naruszeniem przez państwo nałożonego na nie obowiązku a zaistniałą szkodą zachodzi związek przyczynowy.

23. Przesłanki ustalone w owych wyrokach są w istocie takie same, ponieważ przesłanka wystarczająco kwalifikowanego naruszenia, jakkolwiek

nie wskazana w orzeczeniu Francovich, w okolicznościach danej sprawy w sposób oczywisty zachodziła.

oczywiste i poważne przekroczenie kompetencji

26. Jeżeli więc Państwo Członkowskie, naruszając art. 189 ust. 3 TWE (obecnie art. 249 TWE), nie podejmuje we wskazanym w dyrektywie okresie żadnych środków, mimo iż jest to konieczne do osiągnięcia celu przewidzianego w dyrektywie, przekracza tym samym w sposób oczywisty i poważny granice swoich kompetencji.

28. W szczególności nie można uzależnić odszkodowania ani od wcześniejszego stwierdzenia przez Trybunał naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, ani od tego, czy działanie organu państwowego, któremu należy przypisać naruszenie, jest obarczone winą (umyślną lub niedbalstwem).

przesłanki odpowiedzialności państw przesłanka wystarczająco poważnego naruszenia

29. Dlatego na pytania ósme, dziewiąte i jedenaste i należy udzielić odpowiedzi, iż sytuacja, kiedy w przewidzianym terminie nie zostały podjęte żadne środki implementujące dyrektywę służące osiągnięciu jej celu, jest okolicznością stanowiącą kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego. Jako taka uzasadnia roszczenie odszkodowawcze, o ile cel wskazany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, zakres tych uprawnień jest możliwy do ustalenia na podstawie treści dyrektywy, a między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a szkodą istnieje związek przyczynowy.

przyznanie uprawnień jednostkom jako cel dyrektywy

33. Następnie należy ustalić, czy wskazany w art. 7 Dyrektywy cel zakłada przyznanie uprawnień jednostkom.

34. W tym kontekście należy odwołać się do treści art. 7 Dyrektywy. Przepis ten nakłada na organizatorów wycieczek zobowiązanie do zabezpieczenia zapłaconych przez klientów sum oraz kosztów ich podróży powrotnej na wypadek niewypłacalności lub upadłości.

36. Cel art. 7 Dyrektywy polega na ochronie konsumentów, którym w razie niewypłacalności lub upadłości organizatora, u którego zarezerwowali wycieczkę, powinno przysługiwać roszczenie o zwrot poniesionych kosztów. Każda inna interpretacja stałaby w sprzeczności z istotą i celem przepisu, gdyż zabezpieczenia, które organizator musi ustanowić na mocy art. 7 Dyrektywy, powinny umożliwiać zwrot zapłaconych przez klienta sum oraz kosztów podróży powrotnej.

możliwość ustalenia zakresu uprawnień na podstawie treści dyrektywy

42. Zatem przewidziany w art. 7 Dyrektywy cel obejmuje przyznanie uprawnień podróżnym.

43. Następnie należy ustalić, czy zakres wskazanych uprawnień może zostać określony na podstawie przepisów Dyrektywy.

44. W tej mierze należy stwierdzić, iż osoby, którym przysługuje uprawnienie wynikające z art. 7, są w wystarczającym stopniu zdefiniowane jako konsumenci w świetle art. 2 Dyrektywy. To samo odnosi się do zakresu przyznanych uprawnień. Jak zauważono wyżej, uprawnienie polega na zabezpieczeniu zwrotu sum zapłaconych przez konsumentów oraz kosztów ich podróży powrotnej w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora. Wobec tych okoliczności należy uznać, iż art. 7 Dyrektywy zmierza do nadania jednostkom uprawnień, których zakres można ustalić w wystarczająco precyzyjny sposób.

środki konieczne w celu prawidłowej implementacji dyrektywy

47. Zadając pytania 3 i 4 sądy krajowe pragną przede wszystkim dowiedzieć się, na czym polegają „konieczne środki", które zgodnie z art. 9 Dyrektywy musiały zostać podjęte przez Państwa Członkowskie.

48. Według orzecznictwa Trybunału, przepisy dyrektywy muszą być implementowane w taki sposób, aby bez żadnych wątpliwości były na tyle konkretne, wiążące i klarowne, by czynić zadość wymogowi pewności prawa.

49. Artykuł 9 Dyrektywy w zakresie, w jakim nakazał Państwom Członkowskim podjęcie koniecznych środków celem realizacji Dyrektywy najpóźniej do 31 grudnia 1992 r., zobowiązał je do sięgnięcia do wszelkich niezbędnych środków w celu zagwarantowania pełnej skuteczności przepisów Dyrektywy, a przez to do zabezpieczenia realizacji przewidzianego w niej celu.

55. Zatem na pytanie 3 i 4 należy udzielić odpowiedzi, iż Państwo Członkowskie, zgodnie z art. 9 Dyrektywy, musiało podjąć w przewidzianym terminie wszelkie konieczne środki, aby z dniem 1 stycznia 1993 r. zagwarantować jednostkom skuteczną ochronę przed ryzykiem niewypłacalności bądź upadłości organizatora.

Sentencja

1. Jeżeli w przewidzianym okresie nie zostały podjęte żadne środki implementujące dyrektywę dla osiągnięcia przewidzianego przez nią celu, okoliczność ta stanowi kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego i uzasadnia istnienie roszczenia odszkodowawczego po stronie pokrzywdzonych, o ile cel przewidziany w dyrektywie obejmuje przyznanie jednostkom uprawnień, których zakres jest możliwy do ustalenia, zaś między naruszeniem nałożonego na państwo obowiązku a powstałą szkodą zachodzi związek przyczynowy.

2. Cel nakazany w art. 7 Dyrektywy nr 90/314/EWG z dnia 13 lipca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek obejmuje przyznanie podróżnym uprawnienia, dzięki któremu zwrot zapłaconych

przez nich sum i kosztów podróży powrotnej, w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora i/lub pośrednika będącego stroną umowy, zostanie zabezpieczony. Zakres niniejszego uprawnienia jest wystarczająco precyzyjnie określony.

3. Zgodnie z art. 9 Dyrektywy nr 90/314/EWG Państwo Członkowskie, powinno było w przewidzianym okresie powziąć wszelkie konieczne środki w celu zagwarantowania jednostkom od dnia 1 stycznia 1993 r. skutecznej ochrony przed ryzykiem niewypłacalności bądź upadłości organizatora i/lub pośrednika podróży będącego stroną umowy.

4. Jeśli Państwo Członkowskie zezwala organizatorowi lub/i pośrednikowi zorganizowanejpodróży, będącemu stroną umowy, na pobieranie zadatku do wysokości 10% ceny podróży, nie więcej jednak niż 500 DM, ochrona zamierzona przez art. 7 Dyrektywy nr 90/314 wymaga, by w wypadku niewypłacalności lub upadłości organizatora lub/i pośrednika podróży, będącego stroną umowy, zabezpieczony był również zwrot tego zadatku.

5. Artykuł 7 Dyrektywy nr 90/314 należy zatem interpretować w ten sposób, iż dowód „zabezpieczenia", który organizator lub/i pośrednik podróży będący stroną umowy ma obowiązek zapewnić, nie jest zapewniony także wtedy, gdy podróżni wnosząc opłatę są w posiadaniu ważnych dokumentów zaś Republika Federalna nie jest, w świetle orzeczenia „Vorkasse" („Vorkasse–Urteil") wydanego przez Bundesgerichtshof dnia 12 marca 1987 roku, upoważniona do rezygnacji z transpozycji Dyrektywy 90/314.

6. Państwa Członkowskie na podstawie Dyrektywy nr 90/314 nie są zobowiązane do podejmowania w ramach art. 7 szczególnych środków w celu zapobiegania skutkom niedbalstwa ze strony osób wykupujących podróże zorganizowane.

Sprawa C–224/01[7]
Gerhard Köbler v. Republika Austrii

Stan faktyczny

Gerhard Köbler od 1 marca 1986 r. był zatrudniony na stanowisku profesora na Uniwersytecie w Insbrucku. Prawo austriackie przewidywało specjalny dodatek za wysługę lat dla profesorów o 15 – letnim stażu pracy na austriackich uczelniach. W lutym 1996 r. skarżący wniósł o przyznanie mu tego rodzaju dodatku, odwołując się do przepisów odpowiedniej ustawy (Gehaltsgesetz). Wskazał, iż nie ma wprawdzie 15 – letniego stażu profesorskiego na uczelniach austriackich, jednak uwzględniając okresy zatrudnienia na

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 września 2003 r., Zb. Orz. 2003, s. 10239.

uniwersytetach innych Państw Członkowskich, jego staż pracy w charakterze profesora odpowiada wymaganej ustawą liczbie przepracowanych lat potrzebnej do otrzymania dodatku. Wniosek został odrzucony. Wobec tego G. Köbler wszczął postępowanie administracyjne. Jednym z głównych zarzutów pod adresem władz Austrii było stwierdzenie, iż uzależnienie przyznania dodatku za wysługę lat od stażu pracy odbytego wyłącznie na austriackich uczelniach jest przejawem pośredniej dyskryminacji. W czerwcu 1998 r. austriacki Verwaltungsgerichtshof (Trybunał Administracyjny) odrzucił skargę G. Köblera uznając, iż przewidziany przez ustawę dodatek jest formą premii „lojalnościowej", która jako taka uzasadnia odstępstwo od wspólnotowych regulacji dotyczących swobody przepływu pracowników.

Na tej podstawie Gerhard Köbler wniósł do Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien (sąd cywilny) skargę przeciwko Austrii. Zażądał w niej odszkodowania za brak wypłaconego dodatku. Podnosił, iż orzeczenie sądu administracyjnego (Verwaltungsgerichtshof) z czerwca 1998 r. było sprzeczne z bezpośrednio stosowanymi regulacjami prawa wspólnotowego.

zapytanie prejudycjalne

Landesgericht Wien postanowił zawiesić postępowanie i na podstawie art. 234 TWE wystąpił do Trybunału o rozstrzygnięcie w postępowaniu prejudycjalnym następujących kwestii dotyczących interpretacji art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE):

Pytanie pierwsze: Czy orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym dla wywołania obowiązku odszkodowawczego państwa za naruszenie prawa wspólnotowego bez znaczenia jest, który organ Państwa Członkowskiego dopuścił się tego naruszenia znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy rzekomo sprzeczne z prawem wspólnotowym działanie organu polega na wydaniu wyroku przez najwyższy organ sądowniczy Państwa Członkowskiego, tak jak w rozpatrywanym przypadku przez Verwaltungsgerichtshof?

Pytanie drugie: Jeśli odpowiedź na pytanie pierwsze jest pozytywna: czy orzecznictwo Trybunału, według którego obowiązkiem systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego jest ustalenie, który sąd jest właściwy dla rozstrzygania spraw dotyczących uprawnień indywidualnych wynikających z prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy odnośnie rzekomo sprzecznego z prawem wspólnotowym działania chodzi o wydanie wyroku przez najwyższy organ sądowniczy Państwa Członkowskiego, tak jak w rozpatrywanym wypadku przez Verwaltungsgerichtshof?

Pytanie czwarte: Czy odnośnie naruszonej normy bezpośrednio stosowanego prawa wspólnotowego chodzi o taka normę, która skarżącemu przyznaje określone prawa podmiotowe?

Pytanie piąte: Jeśli odpowiedź na pytanie czwarte jest twierdząca, czy Trybunał na podstawie treści wniosku o wydanie orzeczenia wstępnego, dysponuje wszelkimi informacjami potrzebnymi do tego, by samodzielnie ocenić, czy w rozpatrywanym stanie faktycznym Verwaltungsgerichtshof w stopniu oczywistym i poważnym przekroczył granice swego uznania, czy też pozostawia rozstrzygnięcie tej kwestii właściwemu sądowi austriackiemu?

Ustalenia Trybunału

30. Na wstępie należy zauważyć, iż Trybunał orzekł już, że zasada odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody, które jednostka poniosła na skutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego wynika z istoty TWE.

31. Trybunał orzekł także, iż zasada ta znajduje zastosowanie w przypadku każdego naruszenia prawa wspólnotowego przez Państwo Członkowskie, niezależnie od tego, który organ państwowy poprzez swoje działanie bądź zaniechanie dopuścił się naruszenia.

odpowiedzialność państwa za działania władzy sądowniczej

33. Ze względu na zasadniczą rolę, jaką pełni sądownictwo w zakresie ochrony praw jednostek wynikających z regulacji wspólnotowych, pełna skuteczność tych regulacji byłaby zakłócona, a ochrona opierających się na nich praw ograniczona, gdyby jednostka, przy spełnieniu określonych przesłanek, nie mogła domagać się odszkodowania w sytuacji, gdy jej prawa zostały naruszone poprzez działanie sprzeczne z prawem wspólnotowym, a polegające na wydaniu wyroku przez sąd ostatniej instancji Państwa Członkowskiego.

35. Ponadto sąd, którego orzeczenia nie mogą zostać zaskarżone w drodze krajowych środków prawnych, jest zgodnie z art. 234 TWE zobowiązany do odwołania się do Trybunału w szczególności po to, by uniemożliwić naruszanie przyznanych jednostce przez prawo wspólnotowe uprawnień.

36. Zatem ochrona praw jednostek, odwołująca się do prawa wspólnotowego wymaga, by miały one prawo domagania się przed sądem krajowym naprawienia szkody poniesionej wskutek naruszenia jej praw poprzez wydanie określonego wyroku przez sąd ostatniej instancji.

42. Odnośnie niezależności sędziowskiej, w wypadku wskazanej zasady odpowiedzialności nie chodzi o osobistą odpowiedzialność sędziego lecz o odpowiedzialność państwa.

46. Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem w wypadku braku odpowiedniej regulacji prawa wspólnotowego, jest sprawą krajowego systemu prawnego każdego Państwa Członkowskiego ustanowienie właściwego sądu i procedury w zakresie skarg zapewniających pełną ochronę praw przyznanych jednostce przez prawo wspólnotowe.

50. Wobec powyższego, zasada, zgodnie z którą Państwa Członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również w wypadku, gdy dane naruszenie polega na wydaniu wyroku przez sąd ostatniej instancji. Jest sprawą systemu prawnego Państw Członkowskich ustalenie sądu właściwego do rozstrzygania spraw w zakresie tego rodzaju odszkodowań.

przesłanki odpowiedzialności państwa za działania władzy sądowniczej

51. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Państwo Członkowskie ma obowiązek naprawienia szkód, które jednostka poniosła wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, jeśli spełnione są trzy przesłanki: celem naruszonej normy jest przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), zaś między naruszeniem ciążącego na państwie zobowiązania a szkodą poniesioną przez jednostkę istnieje bezpośredni związek przyczynowy.

52. Odnosi się to również do odpowiedzialności państwa za szkody wywołane sprzecznym z prawem wspólnotowym wyrokiem sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji.

oczywiste naruszenie prawa wspólnotowego

53. W odniesieniu do drugiej z wymienionych przesłanek i jej stosowania w kontekście badania odpowiedzialności państwa za orzeczenie krajowego sądu ostatniej instancji, należy wskazać, iż w tym zakresie uwzględnienia wymaga – jak to również zauważyły Państwa Członkowskie wnoszące oświadczenia do niniejszej sprawy – zarówno specyfika funkcji sądowniczej, jak też uzasadnione wymogi bezpieczeństwa prawnego. Państwo ponosi odpowiedzialność za sprzeczne z prawem wspólnotowym orzeczenie jedynie wyjątkowo, gdy sąd w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo.

54. Decydując o tym, czy przesłanka ta została spełniona, sąd krajowy rozpatrujący skargę odszkodowawczą musi uwzględnić wszelkie okoliczności danego przypadku.

55. Należą do nich m.in. stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, kwestia umyślności naruszenia, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa, w razie potrzeby również stanowisko organu wspólnotowego, jak też naruszenie obowiązku wynikającego z art. 234 ust. 3 TWE przez wydający orzeczenie sąd.

56. W każdym razie naruszenie prawa wspólnotowego jest wystarczająco poważne wtedy, gdy dane orzeczenie nie uwzględnia w sposób należyty odnośnego orzecznictwa Trybunału.

59. Wobec powyższych rozważań, na dwa pierwsze pytania należy udzielić odpowiedzi, iż zasada, zgodnie z którą Państwo Członkowskie jest zobowiązane do naprawienia szkód poniesionych przez jednostkę wskutek naru-

szenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy naruszenie to wynika z wydanego przez sąd ostatniej instancji orzeczenia, o ile naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu przyznanie praw jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne, zaś między naruszeniem a szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Decydując o tym, czy naruszenie jest wystarczająco poważne, kiedy wynika ono z orzeczenia wydanego przez sąd ostatniej instancji, właściwy sąd krajowy musi stwierdzić, uwzględniając specyfikę funkcji sądowniczej, czy naruszenie to było oczywiste. Sprawą systemów prawnych Państw Członkowskich jest ustalenie, który sąd jest właściwy do rozstrzygania o tego rodzaju odszkodowaniach.

89. W odpowiedzi na pytania czwarte i piąte, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd krajowy pragnie się dowiedzieć, czy w niniejszym przypadku Państwo Członkowskie ponosi odpowiedzialność za naruszenie prawa wspólnotowego wyrokiem Verwaltungsgerichthof z 24 czerwca 1998 r.

naruszenie normy prawa wspólnotowego przyznającej prawa jednostkom

102. Normami prawa wspólnotowego, których naruszenie podlega rozpatrzeniu, są art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 1612/68. Przepisy te wyprowadzone są z elementarnej zasady swobody przepływu pracowników obowiązującej we Wspólnocie i zabraniają wszelkiego rodzaju nierównego traktowania pracowników z Państw Członkowskich ze względu na przynależność państwową, w szczególności w zakresie wynagrodzenia.

103. Przepisy te niezaprzeczalnie mają na celu przyznanie praw jednostkom.

109. Trybunał orzekł już, iż wszelkie środki wyłączające możliwość uwzględnienia porównywalnego okresu aktywności zawodowej w służbie cywilnej innego Państwa Członkowskiego stanowi naruszenie art. 48 TWE (obecnie art 39 TWE).

119. Środkom takim, jak przewidziany w § 50 Gehaltsgesetz szczególny dodatek za wysługę lat, towarzyszy ograniczenie swobody przepływu pracowników nawet jeśli mogą zostać zakwalifikowane jako premia „lojalnościowa", co stanowi naruszenie prawa wspólnotowego. Wskutek tego Verwaltungsgerichtshof swoim wyrokiem z 24 czerwca 1998 r. naruszył prawo wspólnotowe.

problem oczywistości naruszenia prawa wspólnotowego

120. Należy zatem wykazać, czy owo naruszenie prawa wspólnotowego było oczywiste.

122. Prawo wspólnotowe nie reguluje w sposób wyraźny, czy środek, jakim jest premia „lojalnościowa", która wiąże pracownika z pracodawcą, a jednocześnie ogranicza swobodę przepływu pracowników, jest środkiem

uzasadnionym i przez to zgodnym z prawem wspólnotowym. Problem ten nie był także rozstrzygnięty w orzecznictwie Trybunału. Zatem odpowiedź na to pytanie nie była oczywista.

126. Na czwarte i piąte pytanie należy zatem udzielić odpowiedzi, iż naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z wyroku Verwaltungsgerichtshof z 24 czerwca 1998 r. w okolicznościach postępowania głównego, nie jest naruszeniem oczywistym, uzasadniającym według prawa wspólnotowego odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za wyrok jednego z sądów krajowych orzekającego w ostatniej instancji.

Sentencja

1. Zasada, zgodnie z którą Państwa Członkowskie są zobowiązane do naprawienia szkody poniesionej przez jednostkę wskutek naruszenia przez państwo prawa wspólnotowego, znajduje zastosowanie również wtedy, gdy dane naruszenie wynika z wyroku wydanego przez sąd orzekający w ostatniej instancji, o ile naruszona norma prawa wspólnotowego ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne, zaś między naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostkę zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Decydując o tym, czy dane naruszenie jest wystarczająco poważne (kwalifikowane), właściwy sąd krajowy, w sytuacji gdy naruszenie wynika z orzeczenia wydanego w ostatniej instancji, musi – uwzględniając specyfikę funkcji sądowniczej – stwierdzić, czy to naruszenie jest naruszeniem oczywistym. Jest sprawą systemów prawnych Państw Członkowskich określenie, który sąd jest właściwy do rozstrzygania spraw w zakresie tego rodzaju odszkodowań.

2. Artykuł 48 TWE (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 7 ust. 1 Rozporządzenia Rady EWG nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobody przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty należy interpretować w ten sposób, iż zakazują one gwarantowania na podstawie postanowień takich, jak § 50a Gehaltsgesetz z 1956 r. w wersji z roku 1997, szczególnego dodatku za wysługę lat, stanowiącego premię „lojalnościową" w myśl wykładni zaprezentowanej przez Verwaltungsgerichtshof w wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r.

3. Naruszenie prawa wspólnotowego wynikające z wyroku Verwaltungsgerichtshof z 24 czerwca 1998 r. w okolicznościach postępowania głównego, nie jest naruszeniem oczywistym, uzasadniającym według prawa wspólnotowego odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za wyrok jednego z sądów krajowych orzekających w ostatniej instancji.

Sprawa C–173/03[8]
Traghetti del Mediterraneo SpA w likwidacji v. Republika Włoska

Stan faktyczny

W latach siedemdziesiątych przedsiębiorstwa Traghetti del Mediterraneo SpA (dalej TDM) oraz Tirrenia di Navigazione (dalej „Tirrenia") prowadziły działalność w zakresie transportu morskiego realizując regularne połączenia między Włochami, Sycylią i Sardynią. W roku 1981 TDM wniosło pozew przeciwko Tirrenii o naprawienie szkody poniesionej wskutek prowadzonej przez nią polityki cenowej, polegajcej na stosowaniu taryf poniżej kosztów, co miało być możliwe dzięki przyznanej Tirrenii subwencji państwowej. Tym samym, zdaniem TDM, Tirrenia oprócz naruszenia prawa włoskiego, dopuściła się naruszenia prawa wspólnotowego, przede wszystkim poprzez nadużycie pozycji dominującej (naruszenie art. 85, 86, 90 i 92 TEWG – obecnie art. 81, 82, 86, 87 TWE). Poddano także w wątpliwość zgodność samej subwencji z prawem wspólnotowym.

Tribunale di Napoli w orzeczeniu z 26 maja 1993 r. oddalił skargę TDM. Wyrok ten został utrzymany orzeczeniem Corte d'appello di Napoli z 13 grudnia 1996 r. Syndyk masy upadłościowej TDM (postawionej w międzyczasie w stan likwidacji) wniósł kasację od niniejszych orzeczeń do Corte suprema di cassazione. W ramach kasacji zażądano również zwrócenia się przez Corte suprema di cassazione do Trybunału celem przedstawienia istotnych pytań w zakresie wykładni prawa wspólnotowego. Kasacja została oddalona orzeczeniem Corte suprema di cassazione (kwiecień 2000 r.). Nie uczyniono również zadość żądaniu zwrócenia się Corte suprema di cassazione do Trybunału.

Na tej podstawie syndyk masy upadłościowej TDM wniósł do Tribunale di Genova skargę przeciwko Republice Włoskiej o naprawienie szkody poniesionej przez TDM wskutek dokonanej przez Corte suprema di cassazione błędnej interpretacji przepisów prawa wspólnotowego w zakresie konkurencji i pomocy państwa oraz z tytułu naruszenia przez sąd kasacyjny ciążącego na nim obowiązku wynikającego z art. 234 ust. 3 TWE (zwrócenia się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym).

zapytanie prejudycjalne

Tribunale di Genowa, żywiąc wątpliwości co do zawisłego przed nim sporu oraz co do możliwości zastosowania w stosunku do władzy sądowniczej ustanowionych przez Trybunał zasad odpowiedzialności za naruszenie prawa przez działalność ustawodawczą, zawiesił postępowanie i w trybie

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 czerwca 2006 r.,: http://eur–lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0173:DE:HTML.

art. 234 TWE zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy Państwo Członkowskie ponosi odpowiedzialność pozaumowną względem jednostki za błędy sędziego powstałe przy stosowaniu prawa wspólnotowego bądź wskutek jego niezastosowania, a w szczególności z racji niedopełnienia przez sąd najwyższej instancji obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE?

Pytanie drugie: Czy w zakresie w jakim Państwo Członkowskie odpowiada za błędy sędziowskie powstałe przy stosowaniu prawa wspólnotowego, a w szczególności za zaniechanie przez sąd najwyższej instancji, w rozumieniu art. 234 TWE, wystąpienia do Trybunału w trybie zapytania prejudycjalnego, dochodzeniu tej odpowiedzialności sprzeciwiają się – a przez to naruszają zasady prawa wspólnotowego – te przepisy prawa krajowego regulujące odpowiedzialność państwa za błędy popełnione przez sędziów, według których:

- wyłączona jest odpowiedzialność za dokonaną w toku działalności orzeczniczej interpretację przepisów prawa oraz ocenę okoliczności faktycznych i dowodów,
- odpowiedzialność państwa jest ograniczona do przypadków umyślnego oraz obarczonego poważnym błędem zachowania sędziego?

Ustalenia Trybunału

22. W swoim piśmie z 13 stycznia 2004 r., Tribunale Genova, po zapoznaniu się ze stanowiskiem stron uznał, iż orzeczenie Köbler daje wyczerpującą odpowiedź na pierwsze z postawionych pytań prejudycjalnych, a zatem rozstrzygnięcie Trybunału w tej kwestii nie jest konieczne.

23. Tribunale uznał jednak za stosowne podtrzymać pytanie drugie, tak aby Trybunał mógł „również w świetle zasad (...) ustanowionych w wyroku Köbler" rozstrzygnąć, czy „tego rodzaju odpowiedzialności państwa za błędy sędziowskie sprzeciwiają się te przepisy prawa krajowego, według których wyłączona jest odpowiedzialność za dokonywaną w trakcie działalności orzeczniczej interpretację przepisów prawa, jak też za przeprowadzaną ocenę okoliczności faktycznych i dowodów, zaś odpowiedzialność państwa jest ograniczona jedynie do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego".

24. Przede wszystkim należy wskazać, iż przedmiotem postępowania przed sądem krajowym jest problem odpowiedzialności państwa z tytułu orzeczenia sądu najwyższej instancji, od którego nie przysługuje żaden środek prawny. Zatem utrzymane przez sąd krajowy zapytanie należy rozu-

mieć w ten sposób, iż istotą sprawy jest pytanie, czy prawo wspólnotowe – a w szczególności ustalone w wyroku w sprawie Köbler zasady – pozostaje w sprzeczności z taką regulacją prawa krajowego, jak sporna regulacja w postępowaniu przed sądem krajowym, która z jednej strony wyłącza wszelkiego rodzaju odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody powstałe po stronie jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez krajowy sąd najwyższej instancji, kiedy naruszenie to wynika z wykładni przepisów prawa oraz oceny okoliczności faktycznych i dowodów przeprowadzonych przez ten sąd, a z drugiej strony, w pozostałych przypadkach, ogranicza tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego.

26. Ograniczenie odpowiedzialności do wypadków winy umyślnej i poważnego błędu sędziego może prowadzić w praktyce do zwolnienia państwa z każdego rodzaju odpowiedzialności ponieważ pojęcie „poważnego błędu" nie może podlegać swobodnej ocenie sędziego rozstrzygającego o odszkodowaniu za szkody spowodowane orzeczeniem sądowym, lecz zostało precyzyjnie określone przez ustawodawcę krajowego, który z góry – i definitywnie – wyliczył przypadki poważnego błędu.

zasady odpowiedzialności państwa wg orzeczenia w sprawie Köbler

30. Należy przypomnieć, iż Trybunał w orzeczeniu Köbler – które zostało ogłoszone po dniu, w którym sąd krajowy zwrócił się do Trybunału – wskazał, iż zasada, zgodnie z którą Państwo Członkowskie jest zobowiązane do naprawienia szkód powstałych po stronie jednostki wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które można przypisać temu państwu, znajduje zastosowanie do każdego naruszenia prawa wspólnotowego, niezależnie od tego, który z organów państwowych – poprzez swe działanie lub zaniechanie – dopuścił się naruszenia.

31. Trybunał w szczególności wskazał na decydującą rolę władzy sądowniczej w zakresie ochrony praw przysługujących jednostkom na podstawie regulacji prawa wspólnotowego, jak również na okoliczność, iż sąd najwyższej instancji, z definicji, stanowi ostatnią instancję, przed którą jednostka może dochodzić swych praw wywiedzionych z prawa wspólnotowego; stąd Trybunał wywiódł wniosek, iż ochrona tych praw byłaby osłabiona – a pełna skuteczność przepisów prawa wspólnotowego byłaby zakwestionowana – gdyby jednostka, po spełnieniu określonych przesłanek, nie mogła dochodzić naprawienia szkód wyrządzonych na skutek orzeczenia krajowego sądu ostatniej instancji, stanowiącego naruszenie prawa wspólnotowego.

przesłanka oczywistości naruszenia prawa

32. Jednak przez wzgląd na szczególny charakter funkcji sądowniczej oraz uzasadnione wymogi bezpieczeństwa prawnego, państwo w tego rodzaju przypadkach nie ponosi odpowiedzialności w sposób nieograniczony. Jak rozstrzygnął Trybunał, państwo odpowiada jedynie wyjątkowo w sytuacji, gdy krajowy sąd najwyższej instancji w sposób oczywisty naruszył obowiązujące prawo. Oceniając, czy przesłanka ta została spełniona, rozpatrujący

sprawę sąd krajowy musi uwzględnić wszelkie okoliczności danego przypadku, w szczególności zaś stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, celowość naruszenia, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa, w razie potrzeby również stanowisko organu wspólnotowego, jak też naruszenie przez sąd krajowy obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE.

niemożność zwolnienia od odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek dokonanej wykładni prawa

33. Podobnie, konieczność zagwarantowania jednostkom ochrony uprawnień przysługujących im na podstawie prawa wspólnotowego, nie dopuszcza, aby państwo było zwolnione z odpowiedzialności tylko z tego względu, iż przypisane krajowemu sądowi najwyższej instancji naruszenie prawa wspólnotowego wynika z dokonywanej przez ten sąd wykładni przepisów.

34. Z jednej bowiem strony wykładnia przepisów prawa należy do istoty działalności orzeczniczej, ponieważ sąd w sytuacji, w której konfrontowany jest ze sprzecznymi twierdzeniami, musi dokonać wykładni odnośnych – krajowych i/lub wspólnotowych – przepisów prawa w celu rozstrzygnięcia danego sporu.

35. Z drugiej jednak strony nie można wykluczyć, iż już na etapie dokonywania tej wykładni dojdzie do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego, na przykład wtedy, gdy sędzia nadaje określonej regulacji wspólnotowego prawa materialnego bądź proceduralnego – zwłaszcza w kontekście odnośnego orzecznictwa Trybunału – oczywiście błędne znaczenie lub gdy interpretuje prawo krajowe w ten sposób, iż prowadzi to w rzeczywistości do naruszenia obowiązującego prawa wspólnotowego.

36. Jak stwierdził Rzecznik Generalny w punkcie 52 swej opinii, ustanowiona przez Trybunał w orzeczeniu Köbler zasada zostałaby pozbawiona swej istoty, gdyby odpowiedzialność państwa była wyłączona z tego względu, iż naruszenie prawa wspólnotowego wynika z dokonanej przez sąd wykładni przepisów prawa. Odnosi się to tym bardziej do sądów najwyższej instancji, które na szczeblu krajowym są zobowiązane do zagwarantowania jednolitej wykładni przepisów prawa.

niemożność zwolnienia od odpowiedzialności za szkody wynikłe wskutek oceny stanu faktycznego oraz dowodów

37. To samo odnosi się do przepisów, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność państwa w sytuacji gdy przypisywane sądowi tego państwa naruszenie prawa wynika z oceny stanu faktycznego oraz dowodów.

40. W tych okolicznościach każda możliwość wyłączenia odpowiedzialności państwa z tego względu, iż zarzucane sądowi krajowemu naruszenie dotyczy dokonanej przez niego oceny stanu faktycznego oraz dowodów, prowadziłaby również do sytuacji, w której ustalona w wyroku Köbler zasada, w odniesieniu do oczywistych naruszeń prawa wspólnotowego przypisywanych sądom krajowym najwyższej instancji, zostałaby pozbawiona praktycznego znaczenia.

odpowiedzialność a kwestia winy umyślnej

42. Odnośnie ograniczenia odpowiedzialności państwa do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego należy wreszcie przypomnieć, iż Trybunał w orzeczeniu Köbler rozstrzygnął, że państwo odpowiada za szkody wyrządzone jednostkom wskutek przypisanych krajowym sądom najwyższej instancji naruszeń prawa wspólnotowego jedynie wyjątkowo, gdy sądy te naruszyły obowiązujące prawo w sposób oczywisty.

43. To, czy mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem należy oceniać uwzględniając szereg kryteriów, takich jak: stopień jasności i precyzji naruszonego przepisu, możliwość usprawiedliwienia błędu co do prawa bądź naruszenie obowiązku zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 234 TWE przez sąd krajowy; z tego rodzaju naruszeniem mamy w każdym razie do czynienia, gdy rozpatrywane orzeczenie w sposób oczywisty jest niezgodne z odnośnym orzecznictwem Trybunału.

44. Nie można wykluczyć, by prawo krajowe określało kryteria dotyczące charakteru i stopnia naruszenia, które muszą zostać spełnione, by państwo mogło zostać pociągnięte do odpowiedzialności za naruszenie prawa wspólnotowego przypisane krajowemu sądowi najwyższej instancji. Kryteria te nie mogą jednak nakładać wymagań idących dalej niż to wynika z przesłanki oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia w sprawie Köbler.

45. Zatem roszczenie odszkodowawcze powstaje, o ile spełniona jest ta ostatnia przesłanka, w sytuacji kiedy zostanie wykazane, iż naruszony przepis ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom, zaś między tym naruszeniem a powstałą szkodą zachodzi bezpośredni związek przyczynowy. Jak to w szczególności wynika z pkt 57 orzeczenia w sprawie Köbler, te trzy przesłanki są konieczne i wystarczające dla uzasadnienia roszczenia odszkodowawczego jednostki, nie wyłączają one jednak ponoszenia odpowiedzialności przez państwo na podstawie mniej restrykcyjnych przesłanek prawa krajowego.

46. Na podstawie całości podjętych wyżej rozważań, na pytanie sądu krajowego należy udzielić odpowiedzi, iż prawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody powstałe po stronie jednostek wskutek naruszenia prawa wspólnotowego przez sąd krajowy najwyższej instancji w wypadku, gdy naruszenie to wynika z dokonanej przez ten sąd wykładni przepisów prawa bądź oceny okoliczności faktycznych i dowodów. Prawo wspólnotowe stoi również na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które ograniczają tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego, o ile ograniczenie to prowadzi do wyłączenia odpowiedzialności Państwa Członkowskiego w pozosta-

łych przypadkach, w których doszło do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia w sprawie Köbler.

Sentencja

Prawo wspólnotowe sprzeciwia się tym przepisom prawa krajowego, które w sposób generalny wyłączają odpowiedzialność Państwa Członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom przez przypisane sądowi orzekającemu w ostatniej instancji naruszenie prawa wspólnotowego, gdy naruszenie to wynika z dokonanej przez ten sąd wykładni przepisów prawa bądź z przeprowadzonej przezeń oceny okoliczności faktycznych oraz dowodów.

Prawo wspólnotowe stoi także na przeszkodzie tym przepisom prawa krajowego, które ograniczają tę odpowiedzialność do wypadków winy umyślnej lub poważnego błędu sędziego, o ile ograniczenie to prowadzi do tego, że odpowiedzialność Państwa Członkowskiego jest wyłączona w pozostałych przypadkach, w których doszło do oczywistego naruszenia obowiązującego prawa w rozumieniu pkt 53–56 orzeczenia z 30 września 2003 r. (sprawa C–224/01, Köbler, Zb. Orz. 2003, s. 10239).

VI
OBYWATELSTWO UNII EUROPEJSKIEJ

1. Obywatelstwo Państwa Członkowskiego

Sprawa C–369/90[1]
Mario Vinvente Micheletti i inni v. Delegatión del Gobierno en Cantabria

Stan faktyczny

Pan Micheletti posiada podwójne obywatelstwo: argentyńskie i włoskie. Argentyńskie obywatelstwo nabył w związku z urodzeniem się na terytorium tego państwa, włoskie zaś, ponieważ zgodnie z obowiązującą we Włoszech zasadą prawa krwi wystarczy, iż jedno z rodziców posiada włoskie obywatelstwo (art. 1 ustawy Nr 555 z 13 czerwca 1912 r., zmienionej art. 5 Ustawy Nr 123 z 21 kwietnia 1983 r.).

W styczniu 1989 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki Hiszpanii uznało jego dyplom ukończenia studiów uniwersyteckich w zakresie stomatologii. W marcu 1989 r. Micheletti wystąpił do władz hiszpańskich o wydanie wspólnotowej karty czasowego pobytu. Zainteresowany posługiwał się włoskim paszportem wystawionym przez włoski konsulat w Rosario (Argentyna). Dnia 23 marca 1989 r. otrzymał kartę pobytu ważną przez okres 6 miesięcy. Przed upływem tego terminu wystąpił o wydanie wspólnotowej karty na pobyt stały. Zamierzał w Hiszpanii podjąć praktykę dentystyczną. Jego wniosek oraz odwołanie wniesione w trybie administracyjnym zostały oddalone. Decyzję odmowną oparto na art. 9 Kodeksu Cywilnego, zgodnie z którym w przypadku podwójnego obywatelstwa, gdy żadne z nich nie jest hiszpańskim, obywatelstwo osoby określa się stosownie do miejsca jej zamieszkania.

zapytanie prejudycjalne

Pan Micheletti skierował sprawę do sądu. Tribunal Superior de Justicia de Cantabria uznawszy, że rozwiązanie sporu wymaga interpretacji prawa wspólnotowego, zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z następującym pytaniem, wniesionym w trybie zapytania prejudycjalnego:

Pytanie: Czy zgodne z art. 3(c), 7, 52 (obecnie art. 43), 53 i 56 (obecnie art. 46) Traktatu WE, Dyrektywą nr 73/148 i innymi stosownymi postanowieniami wtórnego prawa wspólnotowego odnoszącego się do swobodnego

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 lipca 1992 r., Zb. Orz. 1992, s. 4239.

przepływu osób jest prawo krajowe, które nie uznaje „praw wspólnotowych" osoby posiadającej obywatelstwo innego Państwa Członkowskiego Wspólnot Europejskich, tylko z tego względu, że osoba posiada jednocześnie obywatelstwo innego państwa niewspólnotowego i w tym państwie ma miejsce stałego zamieszkania?

Ustalenia Trybunału

9. Odpowiadając na to pytanie, Trybunał podkreślił, że art. 52 (obecnie art. 43) Traktatu przyznaje swobodę prowadzenia działalności gospodarczej osobom, które są „obywatelami Państwa Członkowskiego".

każde Państwo Członkowskie określa warunki nabycia i utraty obywatelstwa

10. Zgodnie z prawem międzynarodowym, każde Państwo Członkowskie określa warunki nabycia i utraty obywatelstwa. Jednak ustawodawstwo Państwa Członkowskiego nie może, w odniesieniu do korzystania z podstawowych swobód zawartych w Traktacie, ograniczyć skutków przyznania obywatelstwa innego Państwa Członkowskiego poprzez wprowadzenie dodatkowego warunku dla uznania tego obywatelstwa.

Państwo Członkowskie nie może uzależniać uznania statusu obywatelstwa od dodatkowych warunków

11. Konsekwentnie, niedopuszczalna jest interpretacja art. 52 (obecnie art. 43) Traktatu, zgodnie z którą, gdy obywatel Państwa Członkowskiego ma także obywatelstwo państwa trzeciego, inne Państwo Członkowskie uzależnia uznanie statusu obywatelstwa takiej osoby od dodatkowych warunków, takich jak zamieszkiwanie na terytorium tego pierwszego Państwa Członkowskiego.

13. Zgodnie z tą interpretacją, Dyrektywa nr 73/148 przewiduje, że Państwa Członkowskie przyznają osobom określonym w art. 1 prawo wjazdu na ich terytorium za okazaniem ważnego dowodu tożsamości lub paszportu (art. 3) oraz wydają takim osobom karty pobytu (art. 4) w oparciu o dokumenty, na podstawie których osoba wjechała na terytorium tego państwa.

14. Zatem, jeśli osoba posiada jeden z dokumentów, wymienionych w Dyrektywie nr 73/148, potwierdzających jej status obywatela Państwa Członkowskiego, inne Państwo Członkowskie nie może, w oparciu o swoje ustawodawstwo krajowe, zmienić statusu tej osoby tylko z tego względu, że osoba ta posiada także obywatelstwo państwa trzeciego.

Sentencja

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot, odpowiadając na pytanie przedstawione przez Tribunal Superior de Justicia de Cantabria postanowieniem z dnia 1 grudnia 1992 r., uznał:

Postanowienia prawa wspólnotowego odnoszące się do swobody prowadzenia działalności gospodarczej nie dopuszczają możliwości kwestionowa-

nia przez Państwo Członkowskie obywatelstwa innego Państwa Członkowskiego osoby, która jednocześnie posiada obywatelstwo państwa trzeciego, tylko z tego względu, że prawo krajowe tego państwa określa tę osobę jako obywatela państwa pozawspólnotowego.

Sprawa C–192/99[2]
Queen and Secretary of State for the Home Department v. Manjit Kaur

Stan faktyczny

Pani Kaur urodziła się w Kenii w 1949 r. w rodzinie azjatyckiego pochodzenia. Na podstawie Ustawy o obywatelstwie brytyjskim z 1948 r. nabyła obywatelstwo Wielkiej Brytanii i Kolonii. Nie nabyła jednak żadnej z kategorii obywatelstwa Wielkiej Brytanii i Kolonii (wprowadzonej Ustawą Imigracyjną z 1971 r.) uprawniającej do pobytu w Wielkiej Brytanii. Ustawa o obywatelstwie brytyjskim z 1981 r. potwierdziła jej status jako brytyjskiego zamorskiego obywatela. Jednak w związku z brakiem innego szczególnego upoważnienia, prawo krajowe nie przyznawało jej prawa wjazdu i pobytu w Wielkiej Brytanii.

zapytanie prejudycjalne

W 1997 r. Secretary of State for the Home Department nie wyraził zgody na przedłużenie jej pobytu w Zjednoczonym Królestwie. Sprawa trafiła do High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, który zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z następującymi pytaniami, wniesionymi w trybie zapytania prejudycjalnego:

Pytanie pierwsze: Czy osoba posiadająca status brytyjskiego zamorskiego obywatela, który na podstawie prawa brytyjskiego nie upoważnia takiej osoby do wjazdu i pobytu na terytorium Wielkiej Brytanii, ma prawo być traktowana jako obywatel Państwa Członkowskiego, a tym samym jako obywatel Unii:

Jaki jest skutek (jeśli jest) zgodnie z prawem wspólnotowym:

(a) Deklaracji Wielkiej Brytanii z 1972 r. w sprawie definicji obywatelstwa, która stanowiła Aneks do Aktu Końcowego Konferencji Akcesyjnej, i

(b) Deklaracji Wielkiej Brytanii z 1982 r. określającej obywatela Wielkiej Brytanii, i

(c) Deklaracji Nr 2 do Traktatu o Unii Europejskiej podpisanego 2 lutego 1992 r., zgodnie z którą to prawo wewnętrzne zainteresowanego Państwa Członkowskiego decyduje, kto jest jego obywatelem i pań-

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 lutego 2001 r., Zb. Orz. 2001, s. 1237.

stwo może złożyć oświadczenie, kogo będzie uznawało za swoich obywateli dla celów Wspólnoty.

Ustalenia Trybunału

19. Każde państwo określa warunki nabycia i utraty obywatelstwa.

każde państwo określa warunki nabycia i utraty obywatelstwa

20. Na podstawie zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego, Wielka Brytania, w związku z jej imperialną i kolonialną przeszłością, określiła kilka kategorii brytyjskiego obywatelstwa, które różnie określają naturę związków łączących jednostkę z Wielką Brytanią.

21. Wielka Brytania określiła te prawa w ustawodawstwie krajowym, głównie w Imigracyjnym Akcie z 1971 r.

22. Kiedy Wielka Brytania przystępowała do Wspólnot Europejskich, notyfikowała pozostałym państwom w Deklaracji z 1972 r., jakie kategorie osób uznaje za swoich obywateli dla celów prawa wspólnotowego.

24. Deklaracja z 1972 r. musi być zatem traktowana jako instrument odnoszący się do Traktatu Akcesyjnego, dla celów jego interpretacji i głównie dla określenia zakresu obowiązywania Traktatu ratione personae.

27. Odpowiadając na pytanie 1(1)(a) i (b) należy podkreślić, że dla określenia, czy osoba jest obywatelem brytyjskim, dla celów prawa wspólnotowego należy odnieść się do Deklaracji z 1982 r., która zastąpiła Deklarację z 1972 r.

Sentencja

Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot odpowiadając na pytanie przedstawione przez High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division postanowieniem z dnia 14 kwietnia 1999 r. uznał:

pojęcie obywatelstwa dla celów prawa wspólnotowego jest określane przez zainteresowane państwo

Po to, żeby rozstrzygnąć, czy osoba jest obywatelem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dla celów prawa wspólnotowego, koniecznym jest odniesienie się do Deklaracji złożonej przez Rząd Zjednoczonego Królestwa w 1982 r. zawierającej definicję obywatelstwa, która zastąpiła Deklarację z 1972 r. stanowiącą aneks do Traktatu Akcesyjnego Zjednoczonego Królestwa i Królestwa Danii do Wspólnot Europejskich.

2. Prawa wynikające z obywatelstwa Unii

Sprawa C–200/02[3]
Kunquian Catherine Zhu, Man Lavette Chen
v. Secretary of State for the Home Department

Stan faktyczny

M.N. Chen posiada obywatelstwo chińskie. Jej małżonek jest jednym z dyrektorów przedsiębiorstwa, w którym posiada większościowe udziały. W związku ze swoją działalnością zawodową często przyjeżdża do Europy, zwłaszcza do Wielkiej Brytanii. W 1998 r. w Chinach urodziło się ich pierwsze dziecko.

W maju 2000 r. M.N. Chen, będąc w zawansowanej ciąży, wjechała na terytorium Wielkiej Brytanii. W lipcu tego samego roku przemieściła się do Belfastu. Dnia 16 września 2000 r. urodziła córkę Catherine, która zgodnie z art. 6 ust. 1 Irish Nationality and Citizenship Act 1956 (zmienionym w roku 2001) nabyła obywatelstwo irlandzkie. Otrzymała paszport irlandzki.

M.N. Chen wraz z córką wróciła ponownie do Wielkiej Brytanii. Tam wystąpiła o zezwolenie na długotrwały pobyt. Wskazywała, że sprawuje władzę rodzicielską nad Catherine, która jest od niej zależna uczuciowo i materialnie. Ponadto córka korzysta w Zjednoczonym Królestwie z prywatnych usług medycznych oraz odpłatnych usług pielęgnacyjnych dla dzieci. Matka posiada środki niezbędne na utrzymanie i ubezpieczenie społeczne. Secretary of State for the Home Department wydał decyzję odmowną, wskazując, iż 8– miesięczna Catherine nie korzysta z żadnego prawa wynikającego z TWE ani też z art. 5 EEA Regulation[4].

zapytanie prejudycjalne

Decyzja o odmowie udzielenia zezwolenia została zaskarżona do Immigration Appelelate Authority, który zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot z następującymi pytaniami:

Pytanie pierwsze: Czy art. 1 Dyrektywy Rady nr 73/148/EWG albo art. 1 Dyrektywy Rady nr 90/364/EWG przyznają Catherine, która jest małoletnia i ma obywatelstwo Unii, prawo do wjazdu i pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego?

---

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 października 2004 r., Zb. Orz. 2004, s. 9925.

4 EEA Regulation – Immigration European Economic Area Regulation 2000 w art. 5 ust. 1 stanowi: "Dla celów niniejszej ustawy "osoba uprawniona do przebywania na terytorium Zjednoczonego Królestwa" oznacza każdego obywatela Państwa Członkowskiego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, który w Zjednoczonym Królestwie jest: a) pracownikiem; b) pracownikiem na własny rachunek; c) usługodawcą; d) usługobiorcą; e) osobą samowystarczalną; f) emerytem; g) studentem; h) pracownikiem na własny rachunek, który zaprzestał działalności lub każdą osobę, do której stosuje się ust.4."

W przypadku odpowiedzi twierdzącej, czy M.N. Chen, matka Catherine, sprawująca nad nią władzę rodzicielską, posiadająca środki na ich utrzymanie i ubezpieczenie społeczne, jest uprawiona z tego tytułu do prawa pobytu?

Pytanie trzecie: Czy usługi pielęgnacyjne dla dzieci, z których korzysta Catherine, stanowią usługi w rozumieniu Dyrektywy Rady nr 73/148/EWG?

Pytanie czwarte: Czy Catherine może zostać pozbawiona prawa do pobytu w Państwie Członkowskim opartego na art. 1 Dyrektywy Rady nr 90/ 364/ EWG z tego względu, że środki na utrzymanie i ubezpieczenie pochodzą od rodzica, który posiada obywatelstwo państwa trzeciego?

Pytanie piąte: Czy art. 18 TWE przyznaje prawo wjazdu i pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego, nawet w przypadku, gdy to prawo nie wynika z żadnego innego przepisu prawa wspólnotowego?

Pytanie szóste: Czy w przypadku zgody na pobyt Catherine, posiadającej obywatelstwo Państwa Członkowskiego, M.N. Chen będzie korzystała z prawa pozostania razem z córką?

Ustalenia Trybunału

małoletni a korzystanie z praw wynikających z prawa wspólnotowego

20. Małoletnie dziecko może korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Zdolność obywatela Państwa Członkowskiego do korzystania z praw wynikających z prawa pierwotnego i wtórnego nie może być uzależniona od osiągnięcia wieku pozwalającego na samodzielne korzystanie z tych praw.

swoboda świadczenia usług a pobyt na czas nieokreślony na terytorium innego Państwa Członkowskiego

22. Przepisy dotyczące swobody świadczenia usług nie dotyczą sytuacji obywatela Państwa Członkowskiego, który na terytorium innego Państwa Członkowskiego zamierza pozostać przez czas nieokreślony.

23. Zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy Dyrektywy nr 73/148 okres, przez który usługobiorca pozostaje na terytorium innego Państwa Członkowskiego w związku z korzystaniem z usługi, odpowiada okresowi świadczenia tych usług. Dlatego też w przedmiotowej sprawie wspomniana Dyrektywa nie może być podstawą do pobytu na czas nieokreślony

24. Wobec tego, że Catherine nie może korzystać z Dyrektywy nr 73/148 jako podstawy długotrwałego pobytu, sąd krajowy powinien ustalić, czy prawo to nie wynika z art. 18 TWE i Dyrektywy nr 90/364.

25. Art. 17 ust. 1 TWE stanowi, iż każda osoba posiadająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego jest obywatelem Unii.

obywatelstwo Unii a prawo pobytu

26. Prawo pobytu na terytorium Państw Członkowskich przewidziane w art. 18 ust. 1 TWE przyznane jest każdemu obywatelowi Unii. Z samego faktu posiadania obywatelstwa Państwa Członkowskiego, a zatem obywatel-

stwa Unii, Catherine ma prawo korzystać z art. 18 ust. 1 TWE. Prawo pobytu obywatela Unii na terytorium innych Państw Członkowskich przyznane jest z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych przez Traktat i przepisy przyjęte na jego podstawie.

27. Takie ograniczenia i warunki wprowadza art. 1 ust. 1 Dyrektywy nr 90/364 stanowiąc, iż Państwa Członkowskie przyznają prawo pobytu obywatelom innych Państw Członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz członkom ich rodzin określonym w ust. 2, pod warunkiem że oni sami oraz członkowie ich rodzin objęci są ubezpieczeniem zdrowotnym w odniesieniu do wszelkiego ryzyka w przyjmującym Państwie Członkowskim oraz mają wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym Państwie Członkowskim w okresie ich pobytu.

28. Catherine dysponuje zarówno ubezpieczeniem zdrowotnym, jak i zapewnionymi przez matkę środkami.

29. Zainteresowany nie musi samodzielnie dysponować takimi środkami.

pochodzenie środków zapewniających utrzymanie

30. Z brzmienia art. 1 ust. 1 Dyrektywy nr 90/364 wynika, że wystarczy, aby obywatele Państwa Członkowskiego „dysponowali" takimi środkami. Przepis nie wprowadza żadnych wymogów dotyczących pochodzenia tych środków.

41. W związku z powyższym należy uznać, że art. 18 WE oraz Dyrektywa nr 90/364 nadają małoletniemu obywatelowi Państwa Członkowskiego w wieku dziecięcym, objętemu stosownym ubezpieczeniem zdrowotnym i pozostającemu na utrzymaniu jednego z rodziców będącego obywatelem państwa trzeciego, którego środki wystarczają na to, aby pierwszy z wymienionych nie stał się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego Państwa Członkowskiego, prawo pobytu na czas nieograniczony na terytorium tego państwa.

prawo pobytu członka rodziny osoby uprawnionej do pobytu

42. Art. 1 ust. 2 lit. b) Dyrektywy nr 90/364, przyznaje wstępnym posiadacza prawa pobytu, którzy pozostają na jego utrzymaniu, niezależnie od obywatelstwa, prawo pobytu wraz z osobą uprawnioną. Jednak sytuacja ta nie dotyczy M.N. Chen, bowiem uprawnienie do pobytu nie może opierać się tylko na więzach uczuciowych łączących matkę z dzieckiem ani też nie wynika z prawa pobytu małoletniego dziecka.

43. Prawo pobytu członka rodziny będącego na utrzymaniu posiadacza prawa pobytu wiąże się z okolicznością, że utrzymanie materialne członka rodziny jest zapewnione przez posiadacza prawa pobytu.

44. Sytuacja w analizowanej sprawie jest dokładnie odwrotna od przedstawionych powyżej rozważań. Posiadacz prawa pobytu pozostaje bowiem na utrzymaniu obywatela państwa trzeciego. Zatem, w odniesieniu do prawa pobytu na terytorium Wielkiej Brytanii, M.N.Chen nie może występować jako wstępny na utrzymaniu Catherine w rozumieniu Dyrektywy nr 90/364.

45. Natomiast odmówienie obywatelowi Państwa Członkowskiego lub państwa trzeciego, sprawującemu opiekę nad dzieckiem, któremu art. 18 WE oraz dyrektywa 90/364 przyznają prawo pobytu, możliwości przebywania z tym dzieckiem w przyjmującym Państwie Członkowskim, pozostawiałaby skuteczności prawo pobytu tego ostatniego. Oczywiste jest przecież, że korzystanie z prawa pobytu przez małoletnie dziecko pociąga za soba prawo tego dziecka do towarzystwa osoby sprawującej opiekę oraz możliwość zamieszkania z nim mutatis mutandis, w odniesieniu do art. 12 rozporządzenia nr 1612/68, ww. wyrok w sprawie Baumbast i R., pkt 71–75).

46. Ten jeden powód wystarczy, by udzielić odpowiedzi, że jeżeli, jak w postepowaniu głównym, art. 18 WE oraz dyrektywa 90/364 przyznają prawo pobytu na czas nieograniczony w przyjmującym Państwie Członkowskim małoletniemu obywatelowi innego Państwa Członkowskiego w wieku dziecięcym, te same przepisy umożliwiaja rodzicom sprawującym opiekę nad tym obywatelem przebywanie wraz z nim w przyjmującym Państwie Członkowskim.

Sentencja

Art. 18 TWE oraz Dyrektywa Rady nr 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie pobytu, przyznają małoletniemu obywatelowi Państwa Członkowskiego, pozostającemu na utrzymaniu jednego z rodziców – obywatela państwa trzeciego, który również gwarantuje ubezpieczenie społeczne wystarczające, aby pobyt małoletniego nie był obciążeniem dla finansów publicznych państwa przyjmującego, prawo pobytu na czas nieokreślony na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Rodzic sprawujący opiekę nad tym obywatelem, ma również prawo przebywania wraz z nim na terytorium przyjmującego Państwa Członkowskiego.[5]

5 Takie samo stawisko przedstawił Rzecznik Generalny A.Tizzano w przedstawionej opinii.

Sprawa C–408/03[6]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii popierane przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej

Stan faktyczny

Komisja otrzymywała informacje dotyczące ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej organów belgijskich w związku z przyznawaniem zezwoleń na pobyt w stosunku do obywatela Unii. Szczególną uwagę Komisji zwróciła sytuacja pani De Figueiredo, obywatelki portugalskiej, która w 1999 r. wraz z trzema córkami przybyła do Belgii do swego długoletniego partnera, obywatela Belgii. Przedłożył on stosownym władzom dokument stwierdzający przyjęcie na siebie kosztów ich utrzymania. Władze belgijskie uznały, że zainteresowana nie spełnia warunku posiadania wystarczających środków, o których mowa w art. 1 Dyrektywy nr 90/364 i doręczyły jej nakaz opuszczenia terytorium państwa.

Komisja w piśmie skierowanym do Królestwa Belgii wskazała, iż jej zdaniem środkami, które należy uwzględnić nie są wyłącznie środki własne osoby, która wnosi o wydanie jej karty pobytu. Taka wykładnia, zdaniem Komisji, wynika z celu Dyrektywy, którym jest uniknięcie sytuacji, w której osoba mająca prawo pobytu staje się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego Państwa Członkowskiego. Zatem na te środki mogą składać się środki należące do członka rodziny lub do osoby trzeciej, np. osoby pozostającej we wspólnym pożyciu.

Odpowiadając na pismo Komisji, władze belgijskie wyjaśniły, iż według nich art. 1 ust. 1 akapit pierwszy Dyrektywy nr 90/364 oznacza, że obywatel Unii, powołując się na tę Dyrektywę powinien posiadać własne wystarczające środki.

Komisja uznając argumenty Belgii za niezadowalające, wydała uzasadnioną opinię, nakazując podjęcie określonych środków w terminie 2 miesięcy od dnia jej otrzymania.

Komisja będąc nieusatysfakcjonowana odpowiedzią Belgii wniosła do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich skargę o stwierdzenie, na podst. art. 226 TWE, uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego.

---

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 marca 2006 r. Zb. Orz. 2006, s. 2647: http://curia.eu.int/jurisp/cgibin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C 408%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

Ustalenia Trybunału

34. Każdemu obywatelowi Unii przysługuje prawo do przebywania na terytorium Państw Członkowskich. Prawo to wynika z jasnego i precyzyjnego postanowienia art. 18 ust. 1 TWE, z zastrzeżeniem jedynie ograniczeń i warunków, o których mowa w tym przepisie, jak również w przepisach przyjętych w celu jego wykonania (por. wyrok C–413/99, pkt. 84 i 85).

35. Na potrzeby niniejszej sprawy ograniczenia i warunki wynikają z Dyrektywy nr 90/364.

36. Z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy Dyrektywy wynika, że Państwa Członkowskie mogą wymagać od obywateli innego Państwa Członkowskiego, którzy pragną skorzystać z prawa pobytu na jego terytorium, by posiadali dla siebie i członków swojej rodziny ubezpieczenie zdrowotne i wystarczające środki, aby nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w państwie przyjmującym w okresie ich pobytu.

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, stosowanie warunków i ograniczeń zawartych w art. 1 ust. 1 akapit pierwszy Dyrektywy nr 90/364 powinno być realizowane z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego i zgodnie z zasadami tego prawa, szczególnie z zasadą proporcjonalności.

pochodzenie środków niezbędnych do utrzymania się

40. W wyroku C–200/02 pkt 30 i 31 Trybunał uznał, że zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 akapit pierwszy Dyrektywy nr 90/364 wystarczy, by obywatele „mieli" konieczne środki. Przepis nie zawiera żadnych wymogów określających pochodzenie tych środków. Wykładnia taka jest zasadna w związku z tym, że przepisy dotyczące podstawowych zasad, w tym również zasady swobodnego przepływu osób, powinny być interpretowane rozszerzająco.

pochodzenie środków a ochrona finansów publicznych

41. Zdaniem Trybunału, wykładnia Dyrektywy nr 90/364 przyjmująca, iż zainteresowany powinien mieć sam takie środki bez możliwości korzystania w tej materii ze środków członka rodziny, który mu towarzyszy, dodaje jeszcze jeden warunek – pochodzenia tych środków. Takie rozumowanie stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wykonywanie podstawowego prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu wynikającego z art. 18 TWE i wprowadza przyjęcie środków wykraczających poza cel ustanawiany w Dyrektywie, którym jest ochrona finansów publicznych Państw Członkowskich.

49. Z art. 3 Dyrektywy nr 90/364 wynika, że prawo pobytu przysługuje tak długo, jak długo osoba korzystająca z jej przepisów spełnia warunki określone w art. 1 Dyrektywy.

50. Zatem Państwo Członkowskie przez cały okres pobytu może kontrolować, czy zainteresowany spełnia warunki określone w tej materii Dyrektywą nr 90/364.

Sentencja

środki mogą pochodzić z dochodów partnera mającego miejsce zamieszkania w państwie przyjmującym

Królestwo Belgii wyłączając, przy stosowaniu Dyrektywy nr 90/364 i art. 18 TWE, możliwość korzystania z dochodów partnera mającego miejsce zamieszkania w państwie przyjmującym dla pokrycia środków, o których mowa w art. 1 ust. 1 Dyrektywy, uchybiło zobowiązaniom zawartym w art. 18 TWE i tej Dyrektywie.

Sprawa C–300/04[7]
M.G. Eman, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag

Stan faktyczny

M.G. Eman i O.B. Sevinger, posiadający obywatelstwo niderlandzkie i mający miejsce zamieszkania w Oranjestad (Aruba), wystąpili przeciwko College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Niderlandy) z powodu oddalenia przez niego ich wniosku o wpis na listę wyborczą w wyborach członków Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2004 r. Podstawą odmowy wpisu na listę wyborców miał być fakt, że mają oni miejsce zamieszkania na Arubie. Zdaniem M.G. Eman i O.B. Sevinger, zgodnie z art. 17 ust. 1 TWE, są oni obywatelami Unii Europejskiej. Artykuł 19 ust. 2 TWE interpretowany w świetle art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji przyznaje im, jak twierdzą, prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nawet jeśli mają miejsca zamieszkania na terytorium, którego nazwa znajduje się w wykazie krajów i terytoriów zamorskich (zwanych dalej „KTZ"), zawartym w załączniku II do Traktatu.

zapytanie prejudycjalne

W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy część druga traktatu znajduje zastosowanie do osób posiadających obywatelstwo Państwa Członkowskiego i przebywających lub mających miejsce zamieszkania na terytorium należącym do KTZ, o którym mowa w art. 299 ust. 3 TWE, utrzymujących szczególne stosunki z tym Państwem Członkowskim?

Pytanie drugie: W przypadku udzielenia odpowiedzi negatywnej na pytanie pierwsze – czy Państwa Członkowskie mają swobodę, w świetle art. 17

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 września 2006 r., http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=CITU&mots=&resmax=100&Submit=Szukaj.

ust. 1 zdanie drugie TWE, nadawania swego obywatelstwa osobom przebywającym lub mającym miejsce zamieszkania w KTZ, o których mowa w art. 299 ust. 3 TWE?

Pytanie trzecie: Czy wykładni art. 19 ust. 2 TWE, przy uwzględnieniu art. 189 i 190 ust. 1 TWE, należy dokonywać w ten sposób, że – poza przewidzianymi w wewnętrznych porządkach prawnych nierzadkimi wyjątkami związanymi m.in. z pozbawieniem prawa wyborczego w związku ze skazaniem w postępowaniu karnym lub ze względu na brak zdolności do czynności prawnych – posiadanie obywatelstwa Unii przez osobę przebywającą lub mającą miejsce zamieszkania na terytoriach należących do KTZ prowadzi, bez dalszych rozważań, do przyznania czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego?

Pytanie czwarte: Czy postanowienia art. 17 w zw. z art. 19 ust. 2 TWE, rozważane w świetle art. 3 akapit pierwszy Protokołu zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stoją na przeszkodzie posiadaniu przez osoby niebędące obywatelami Unii czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego?

Pytanie piąte: Czy prawo wspólnotowe stanowi o wymogach co do sposobu należnego naprawienia szkody [rechtsherstel], jeśli sąd krajowy stwierdziłby – między innymi na podstawie odpowiedzi Trybunału Sprawiedliwości na powyższe pytania – że odmowa wpisu na listę wyborczą w wyborach z dnia 10 czerwca 2004 r. osób przebywających lub mających miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie, posiadających obywatelstwo niderlandzkie, była niesłuszna?".

Ustalenia Trybunału

prawa wynikające z obywatelstwa Unii w miejscu zamieszkania

27. Artykuł 17 ust. 1 zdanie drugie TWE stanowi że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego". Bez znaczenia jest w tym względzie fakt, że obywatel Państwa Członkowskiego przebywa lub ma miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład KTZ, o którym mowa w art. 299 ust. 3 TWE[8].

28. Ponadto art. 17 ust. 2 TWE stanowi, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktacie.

---

8 Zgodnie z art. 299 WE: „1. Niniejszy traktat stosuje się do [...] Królestwa Niderlandów [...]. 2. Postanowienia niniejszego traktatu stosują się do francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich.[...] 3. Szczególne zasady stowarzyszania określone w części czwartej niniejszego traktatu stosują się do krajów i terytoriów zamorskich, których lista zawarta jest w załączniku II do niniejszego traktatu.

29. Wynika z tego, iż na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że osoby posiadające obywatelstwo Państwa Członkowskiego i przebywające lub mające miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład KTZ, o którym mowa w art. 299 ust. 3 TWE, mogą powoływać się na prawa przyznane obywatelom Unii w części drugiej traktatu.

30. Pytanie drugie dotyczy przysługującego Państwom Członkowskim, w świetle art. 17 ust. 1 zdanie drugie TWE, prawa nadawania obywatelstwa osobom przebywającym lub mającym miejsce zamieszkania w KTZ, o których mowa w art. 299 ust. 3 TWE, zostało przedłożone, w przypadku gdyby Trybunał uznał, że część druga Traktatu nie znajduje zastosowania do osoby posiadającej obywatelstwo Państwa Członkowskiego, jeżeli osoba ta przebywa lub ma miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład KTZ.

31. Biorąc pod uwagę odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, nie jest konieczne udzielenie odpowiedzi na pytanie drugie.

40. W przedmiocie pytania trzeciego Trybunał stwierdza, że postanowienia Traktatu nie zawierają reguł, które w sposób wyraźny i szczegółowy wskazywałyby osoby, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego.

41. Artykuł 190 ust. 4 TWE odnosi się do procedury wyborczej. Zgodnie z jego postanowieniami wybór członków Parlamentu Europejskiego odbywa się w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich.

42. Akt z 1976 r. w art. 1 stanowi, że członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na zasadzie proporcjonalnej, a wybór dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych. Zgodnie z art. 8 Aktu z 1976 r. z zastrzeżeniem postanowień tego aktu procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym, które uwzględniając ewentualnie szczególne warunki w Państwach Członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego.

43. Niemniej jednak ani art. 190 TWE, ani Akt z 1976 r. nie określają w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego.

44. Artykuły 189 i 190 TWE dotyczące Parlamentu Europejskiego nie dostarczają jakiejkolwiek jasnej odpowiedzi w tym względzie stanowiąc, że Parlament ten złożony jest z przedstawicieli narodów Państw Członkowskich, przy czym pojęcie „naród" nie jest zdefiniowane i może mieć różne znaczenie w zależności od Państwa Członkowskiego i języka Unii.

45. Z powyższych uwag wynika, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania, należy do kompetencji każdego Państwa Członkowskiego, pod warunkiem że nie narusza ono prawa wspólnotowego. Należy jednak zbadać, czy prawo to nie stoi w sprzeczności z sytuacją, jaka ma miejsce w postępowaniu przed sądem krajowym, w której obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania na Arubie nie przysługuje prawo głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego.

określenie osób, którym przysługuje prawo do głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji Państwa Członkowskiego

46. Należy przede wszystkim przypomnieć, że do KTZ odnoszą się szczególne zasady stowarzyszenia, ustanowione w części czwartej Traktatu (art. 182–188 TWE), co oznacza, że postanowienia ogólne traktatu nie znajdują w stosunku do KTZ zastosowania bez wyraźnego odesłania (zob. ww. wyroki: w sprawie Leplat, pkt 10 oraz w sprawie Niderlandy przeciwko Radzie, pkt 49).

47. Wynika z tego, że art. 189 i 190 TWE nie znajdują w stosunku do tych krajów i terytoriów zastosowania oraz że Państwa Członkowskie nie są zobowiązane do przeprowadzania w nich wyborów do Parlamentu Europejskiego.

48. Artykuł 3 Protokołu nr 1 do Konwencji nie sprzeciwia się takiej wykładni. Skoro postanowienia traktatu nie znajdują zastosowania w stosunku do KTZ, Parlament Europejski nie może być uznany za „ciało ustawodawcze" KTZ w rozumieniu tego artykułu. Mieszkańcy tych krajów i terytoriów mogą natomiast wyrażać swoje stanowisko w obrębie organów utworzonych w ramach stowarzyszenia między Wspólnotą i KTZ, za pośrednictwem władz, które ich reprezentują.

49. Nie można zatem skutecznie podnosić w tym względzie, że prawo wspólnotowe oddziałuje na prawo stosowane na Arubie. Takie oddziaływanie może bowiem wynikać z przepisów prawa wspólnotowego, których zakres zastosowania został rozszerzony na KTZ w ramach stowarzyszenia. W odniesieniu do pozostałych przepisów prawa wspólnotowego, jak zauważył Rzecznik Generalny w pkt 161 przedstawionej przez niego opinii, odwołując się do pkt 34 ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, pośredni wpływ prawodawstwa nie jest wystarczający, aby uznać, że prawodawstwo to wpływa na mieszkańców w taki sam sposób, jak przepisy przyjęte przez lokalne zgromadzenie ustawodawcze.

50. Ponadto nie można argumentować, że inne Państwa Członkowskie przeprowadzają wybory do Parlamentu Europejskiego w KTZ, z którymi utrzymują one szczególne stosunki. W braku szczególnych postanowień traktatu w tym względzie do Państw Członkowskich należy określenie przepisów, które będą jak najbardziej odpowiadać ich konstytucyjnemu ustrojowi.

51. Jeżeli chodzi następnie o prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego organizowanych w Niderlandach, jest ono określone w niderlandzkiej ordynacji wyborczej i przewiduje te same wymogi jak w przypadku wyborów członków drugiej izby parlamentu niderlandzkiego: prawo głosowania i kandydowania nie przysługuje w szczególności obywatelom niderlandzkim mającym faktyczne miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie.

52. Jak przypomniane zostało w pkt 41–44 niniejszego wyroku, ani art. 189 i 190 TWE ani Akt z 1976 r. nie wskazują w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Ponadto postanowienia części drugiej Traktatu dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają bezwarunkowo prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

zasada niedyskryminacji

53. Artykuł 19 ust. 2 TWE, który przywołany został w pytaniu prejudycjalnym, ogranicza się do zastosowania wobec tego prawa głosowania i kandydowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, stanowiąc, że każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Artykuł 3 akapit pierwszy lit. b) Dyrektywy 93/109 dodaje w tym względzie, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim miejsca zamieszkania ma każdy obywatel Unii niebędący obywatelem tego Państwa Członkowskiego, spełniający pozostałe wymogi prawa głosowania i kandydowania w wyborach, jakie odnośne państwo stawia swoim obywatelom. Ponadto art. 5 wskazanej Dyrektywy w sposób wyraźny opiera się na założeniu, zgodnie z którym Państwo Członkowskie może ustanowić jako warunek prawa głosowania wymóg posiadania przez pewien okres miejsca zamieszkania „na terytorium wyborczym". Z analizy art. 19 ust. 2 TWE oraz przepisów przyjętych w jego wykonaniu wynika, że nie znajduje on zastosowania do obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w KTZ, którzy pragną skorzystać z prawa głosowania w Państwie Członkowskim, którego są obywatelami.

54. Jak zauważył Rzecznik Generalny w pkt 157 i 158 przedstawionej przez niego opinii, art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji nie sprzeciwia się temu, aby umawiające się państwa wprowadziły kryteria dotyczące miejsca zamieszkania w celu ograniczenia kręgu osób uprawnionych do głosowania i kandydowania. Europejski Trybunał Praw Człowieka, orzekając w przedmiocie prawa głosowania, uznał w tym względzie, że obowiązek posiadania miejsca zamieszkania na terytorium krajowym w celu brania udziału w głoso-

waniu stanowi wymóg, który sam w sobie nie jest nieracjonalny lub arbitralny i który z wielu względów jest uzasadniony (wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 19 października 2004 r. w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, Recueil des arrêts et décisions, 2004 X, pkt 56). Trybunał ten uznał ponadto, że bardziej rygorystyczne wymogi mogą zostać ustanowione w odniesieniu do kandydowania niż w przypadku prawa głosowania (ww. wyrok w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, pkt 57).

55. W świetle powyższych uwag nie wydaje się, aby kryterium dotyczące miejsca zamieszkania było co do zasady niewłaściwe przy określaniu kręgu osób posiadających prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

56. Wnoszący odwołanie w postępowaniu przed sądem krajowym oraz Komisja zwracają jednak uwagę, że niderlandzka ordynacja narusza zasadę równego traktowania przez fakt, że przyznaje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego wszystkim obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania w państwach trzecich, podczas gdy prawo takie nie przysługuje obywatelom niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie.

57. Należy w związku z tym przypomnieć, że zasada równego traktowania lub zasada niedyskryminacji, które należą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, wymagają, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób i aby różne sytuacje nie były traktowane w identyczny sposób, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki: z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C–453/03, C–11/04, C–12/04 i C– 194/04 ABNA i in., Zb.Orz. str. I–10423, pkt 63 oraz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C–344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. str. I–403, pkt 95).

58. W niniejszej sprawie za właściwe należy uznać porównanie obywatela niderlandzkiego mającego miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie z obywatelem niderlandzkim mającym miejsce zamieszkania w państwie trzecim. Wspólną cechą tych osób jest to, że posiadają obywatelstwo niderlandzkie oraz że nie mają miejsca zamieszkania na terytorium Niderlandów. Niemniej jednak w traktowaniu tych dwóch osób zachodzi różnica, ponieważ drugiej z nich przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego organizowanych w Niderlandach, podczas gdy pierwsza z nich takiego prawa nie posiada. Taka różnica w traktowaniu musi być uzasadniona w sposób obiektywny.

59. W trakcie rozprawy rząd niderlandzki stwierdził, że celem niderlandzkiej ordynacji wyborczej było umożliwienie głosowania obywatelom niderlandzkim z Niderlandów mającym miejsce zamieszkania za granicą, w sytuacji gdy zakłada się, że obywatele ci zachowują nadal więzi ze społeczeń-

stwem niderlandzkim. Z wyjaśnień przedstawionych przez ten rząd na rozprawie wynika również, że obywatelowi niderlandzkiemu przenoszącemu się z Aruby do państwa trzeciego przysługuje prawo głosowania tak samo jak obywatelowi niderlandzkiemu przenoszącemu się z Niderlandów do państwa trzeciego, podczas gdy prawa tego nie posiada obywatel niderlandzki mający miejsce zamieszkania na Arubie.

60. W związku z tym cel ustawodawcy niderlandzkiego, jakim jest przyznanie prawa głosowania i kandydowania obywatelom niderlandzkim, którzy posiadają lub posiadali więzi z Niderlandami, mieści się w zakresie swobodnego uznania przysługującego temu ustawodawcy w odniesieniu do organizacji wyborów. Należy jednak stwierdzić, że rząd niderlandzki nie wykazał w wystarczający sposób, że podnoszona różnica w traktowaniu między obywatelami niderlandzkimi mającymi miejsce zamieszkania w państwie trzecim oraz tymi, którzy mają miejsca zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie, jest obiektywnie uzasadniona i że nie stanowi ona naruszenia zasady równego traktowania.

61. Mając na względzie powyższe uwagi, na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że o ile na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego nic nie stoi na przeszkodzie, aby Państwa Członkowskie – pod warunkiem że nie naruszają prawa wspólnotowego – określiły zasady prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, odwołując się do kryterium miejsca zamieszkania na terytorium, na którym organizowane są wybory, zasada równego traktowania sprzeciwia się, aby przyjęte kryteria prowadziły do różnego traktowania obywateli znajdujących się w porównywalnych sytuacjach bez obiektywnego uzasadnienia takiej różnicy.

62. W pytaniu czwartym Raad van State chce ustalić, czy art. 17 i 19 ust. 2 TWE, rozważane w świetle art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji, stoją na przeszkodzie przyznaniu osobom niebędącym obywatelami Unii prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

63. Należy stwierdzić, zgodnie ze stanowiskiem rządu niderlandzkiego i Komisji, że pytanie to nie ma żadnego związku ze sporem przed sądem krajowym, ponieważ wnoszący odwołanie w tym sporze są obywatelami Unii, a zatem nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na rzeczone pytanie.

64. W każdym razie Trybunał wydał w dniu dzisiejszym wyrok w sprawie C–145/04 Hiszpania przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, który w razie potrzeby dostarcza szczegółowych wyjaśnień w tej kwestii.

65. W pytaniu piątym Raad van State chce ustalić, czy prawo wspólnotowe stanowi o wymogach co do sposobu należnego naprawienia szkody [rechtsherstel], jeśli sąd krajowy stwierdziłby – między innymi na podstawie

odpowiedzi Trybunału na powyższe pytania – że odmowa wpisu osób przebywających lub mających miejsce zamieszkania na Antylach Niderlandzkich lub na Arubie, posiadających obywatelstwo niderlandzkie na listę wyborczą w wyborach członków Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2004 r., była niesłuszna.

66. W odniesieniu do tej kwestii, zgodnie z art. 12 Aktu z 1976 r., Parlament Europejski rozstrzyga spory dotyczące wyborów, jakie mogą wyniknąć na tle postanowień tego Aktu, inne aniżeli wynikające z przepisów krajowych, do których Akt się odnosi. Ponieważ określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji każdego Państwa Członkowskiego, wynika z tego, że przepisami prawa krajowego objęte są również spory dotyczące krajowych przepisów, które określają krąg tych osób.

zasady proceduralne dotyczące środków pracy służące ochronie praw jednostek

67. W braku uregulowań wspólnotowych w przedmiocie sporów dotyczących prawa głosowania i kandydowania do Parlamentu Europejskiego, krajowy porządek prawny każdego Państwa Członkowskiego ma wskazać właściwy sąd i określić zasady proceduralne dotyczące środków prawnych służących ochronie praw jednostek wywodzonych z prawa wspólnotowego, przy czym, po pierwsze, zasady te nie mogą być mniej korzystne aniżeli te służące realizacji praw wywodzonych z krajowego porządku prawnego (zasada równoważności) oraz, po drugie, nie mogą one uczynić wykonywania w praktyce uprawnienia przyznanego przez prawo wspólnotowe niemożliwym ani nadmiernie trudnym (zasada skuteczności) (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 listopada 2005 r. w sprawie C–443/03 Leffler, Zb.Orz. str. I–9611, pkt 49 i 50).

68. Jeżeli chodzi o ewentualne naprawienie szkody [rechtsherstel], jaką poniosła osoba, której z uwagi na przepis krajowy sprzeczny z prawem wspólnotowym odmówiono wpisu na listę wyborczą w wyborach członków Parlamentu Europejskiego, może ono nastąpić również na warunkach i zasadach określonych w prawie krajowym, przy czym te warunki i zasady muszą być zgodne z zasadą równoważności i skuteczności (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 199/82 San Giorgio, Rec. str. 3595). Dla ustalenia właściwego naprawienia szkody sąd krajowy może skutecznie odwołać się do zasad dotyczących naprawienia szkody obowiązujących w przypadku naruszenia krajowych przepisów dotyczących wyborów do organów Państw Członkowskich.

odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody wyrządzone jednostce

69. Należy w tym kontekście ponadto przypomnieć, że zasada odpowiedzialności Państwa Członkowskiego za szkody wyrządzone jednostkom wskutek przypisywalnych mu naruszeń prawa wspólnotowego jest nierozerwalnie związana z założeniami Traktatu i że Państwo Członkowskie jest zobowiązane do naprawienia wyrządzonej szkody, w przypadku gdy celem na-

ruszonej normy prawnej jest przyznanie prawa jednostkom, naruszenie jest wystarczająco poważne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem zobowiązania nałożonego na państwo i szkodą poniesioną przez jednostkę (wyroki: z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C– 46/93 i C–48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. str. I–1029, pkt 31 i 51 oraz z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C–224/01 Köbler, Rec. str. I–10239, pkt 30 i 51), co nie wyklucza jednak, że na podstawie prawa krajowego państwo może ponosić odpowiedzialność na mniej restrykcyjnych zasadach (ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 66).

70. Z zastrzeżeniem prawa do odszkodowania, którego podstawę stanowi bezpośrednio prawo wspólnotowe, jeżeli przesłanki wskazane w poprzednim punkcie zostaną spełnione, naprawienie przez państwo skutków wyrządzonej szkody ma nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody, ustanowione przez prawo krajowe, nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych krajowych środków prawnych i nie mogą prowadzić do uniemożliwienia otrzymania odszkodowania lub nadmiernego utrudnienia w jego otrzymaniu (ww. wyrok w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 67).

krajowy porządek pracy określa środki umożliwiające naprawienie szkody jednostce

71. Na pytanie piąte należy zatem udzielić odpowiedzi, zgodnie z którą krajowy porządek prawny każdego Państwa Członkowskiego ma określać środki umożliwiające naprawienie szkody w stosunku do osoby, która z uwagi na przepis krajowy sprzeczny z prawem wspólnotowym nie została wpisana na listy wyborcze w wyborach członków Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2004 r. i w związku z tym została wykluczona z udziału w tych wyborach. Środki te, które mogą obejmować odszkodowanie z tytułu przypisywalnej państwu szkody wywołanej naruszeniem prawa wspólnotowego, muszą być zgodne z zasadą równoważności i skuteczności.

Sentencja

1) Osoby posiadające obywatelstwo Państwa Członkowskiego i przebywające lub mające miejsce zamieszkania na terytorium wchodzącym w skład krajów i terytoriów zamorskich, o którym mowa w art. 299 ust. 3 TWE, mogą powoływać się na prawa przyznane obywatelom Unii w części drugiej TWE.

2) O ile na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego nic nie stoi na przeszkodzie, aby Państwa Członkowskie – pod warunkiem że nie naruszają prawa wspólnotowego – określiły zasady prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, odwołując się do kryterium miejsca zamieszkania na terytorium, na którym organizowane są wybory, zasada równego traktowania sprzeciwia się, aby przyjęte kryteria prowadziły do róż-

nego traktowania obywateli znajdujących się w porównywalnych sytuacjach bez obiektywnego uzasadnienia takiej różnicy.

3) Krajowy porządek prawny każdego Państwa Członkowskiego ma określać środki umożliwiające naprawienie szkody [rechtsherstel] w stosunku do osoby, która z uwagi na przepis krajowy sprzeczny z prawem wspólnotowym nie została wpisana na listy wyborcze w wyborach członków Parlamentu Europejskiego z dnia 10 czerwca 2004 r. i w związku z tym została wykluczona z udziału w tych wyborach. Środki te, które mogą obejmować odszkodowanie z tytułu przypisywalnej państwu szkody wywołanej naruszeniem prawa wspólnotowego, muszą być zgodne z zasadą równoważności i skuteczności.

Sprawa C-145/04[9]
Królestwo Hiszpanii v.Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, popieranemu przez: Komisję Wspólnot Europejskich

Stan faktyczny

W dniu 28 lipca 2003 r. Królestwo Hiszpanii, w następstwie dokonanej wymiany pism, skierowało do Komisji, na podstawie art. 227 TWE, zawiadomienie dotyczące Zjednoczonego Królestwa wnosząc, aby wszczęła ona przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia przeciwko temu Państwu Członkowskiemu, z uwagi na podnoszony brak zgodności European Parliament (Representation) Act 2003 [ustawy z 2003 r. o przedstawicielstwie wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zwanej dalej „EPRA 2003"] z prawem wspólnotowym. W odpowiedzi na to zawiadomienie Zjednoczone Królestwo w dniu 11 września 2003 r. przedstawiło Komisji swoje uwagi. W dniu 1 października 2003 r. Komisja wysłuchała przedstawicieli obydwu zainteresowanych Państw Członkowskich. Następnie Komisja zezwoliła tym państwom na przedstawienie dodatkowych uwag na piśmie, co nastąpiło w dniu 3 października 2003 r.

Komisja odstępuje od wydania uzasadnionej opinii

W dniu 29 października 2003 r. Komisja złożyła następujące oświadczenie: „W następstwie przeprowadzenia szczegółowej analizy zawiadomienia Hiszpanii i wysłuchania stron w dniu 1 października, Komisja uznaje, że Zjednoczone Królestwo rozszerzyło prawo głosowania na osoby mające

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 września 2006 r., http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=145%2F04&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Szukaj.

miejsce zamieszkania w Gibraltarze w ramach swobodnego uznania przyznanego państwom członkowskim w prawie wspólnotowym. Niemniej jednak z uwagi na drażliwy charakter bilateralnej kwestii, która się z tym wiąże, Komisja nie wyda na obecnym etapie uzasadnionej opinii w rozumieniu art. 227 TWE i zachęca strony do znalezienia polubownego rozwiązania".

skarga na podstawie art. 227 TWE

Królestwo Hiszpanii wniosło, na podstawie art. 227 TWE, skargę do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o stwierdzenie, że przyjmując European Parliament (Representation) Act 2003 [ustawę z 2003 r. o przedstawicielstwie wyborczym w wyborach do Parlamentu Europejskiego - „EPRA 2003"] Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy art. 189, 190, 17 i 19 TWE oraz na mocy Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich dołączonego do Decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz. U. L 278, str. 1), zmienionego Decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (Dz. U. L 283, str. 1, zwanego dalej „Aktem z 1976 r.").

Hiszpania na poparcie swojej skargi podnosi dwa zarzuty. W pierwszym z zarzutów zauważa, że rozszerzenie prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na osoby, które nie są obywatelami brytyjskimi w rozumieniu prawa wspólnotowego, jak stanowi EPRA 2003, narusza art. 189, 190, 17 i 19 TWE. W drugim zarzucie twierdzi, że utworzenie złożonego okręgu wyborczego narusza Akt z 1976 r. oraz zobowiązania podjęte przez rząd Zjednoczonego Królestwa w Deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r.

Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 8 września 2004 r. Komisja została dopuszczona do udziału w niniejszej sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Zjednoczonego Królestwa.

Ustalenia Trybunału

59. W zarzucie pierwszym Królestwo Hiszpanii twierdzi, że Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 189, 190, 17 i 19 TWE przyznając QCC mającym miejsce zamieszkania w Gibraltarze prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego[10] . Zarzut ten opiera się na założeniu, zgodnie z którym wskazane postanowienia TWE ustanawiają związek między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania w wybo-

10 Artykuł 15 ERPA 2003 stanowi, że w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze może głosować osoba, która w dniu wyborów jest wpisana do rejestru Gibraltaru. Na podstawie art. 16 ust. 1 EPRA 2003 do rejestru może zostać wpisana osoba, która łącznie spełnia następujące przesłanki: – ma miejsce zamieszkania w Gibraltarze; – nie jest prawnie pozbawiona możliwości głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze (z wyjątkiem wymogu dotyczącego wieku);– jest obywatelem Wspólnoty Narodów spełniającym określone kryteria [qualifying Commonwealth citizen, zwanym dalej „QCC"] lub obywatelem Unii Europejskiej (innym niż QCC); – ma ukończone lat osiemnaście.

rach do Parlamentu Europejskiego, przy czym wskutek takiego związku prawo to przysługiwałoby jedynie obywatelom Unii.

wyrok ETPCz w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Zjednoczonym Królestwie

60. Należy na wstępie przypomnieć, że Zjednoczone Królestwo przyjęło zaskarżone przez Królestwo Hiszpanii przepisy w celu podporządkowania się ww. wyrokowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu[11].

61. Jak wynika z Deklaracji z dnia 18 lutego 2002 r. Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do „dokonania koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu".

62. Uwzględniając tę Deklarację, co do której Królestwo Hiszpanii nie zaprzecza, że stanowi ona odzwierciedlenie porozumienia zawartego między tymi dwoma państwami członkowskimi i której naruszenie Królestwo Hiszpanii podnosi zresztą w drugim zarzucie, Zjednoczone Królestwo przyjęło w stosunku do Gibraltaru przepisy ustanawiające takie same zasady dotyczące prawa głosowania i kandydowania jak zasady przewidziane w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie. Wyrażenie „wyborcy z Gibraltaru" należy w istocie rozumieć poprzez odniesienie do pojęcia wyborców zdefiniowanego w przepisach Zjednoczonego Królestwa.

63. Zjednoczone Królestwo, ze względów wynikających z tradycji konstytucyjnej, zadecydowało zarówno jeśli chodzi o wybory krajowe w Zjednoczonym Królestwie, jak i wybory do House of Assembly w Gibraltarze, o przyznaniu prawa głosowania i kandydowania QCC spełniającym wymogi będące wyrazem szczególnej więzi z terytorium, którego dotyczą organizowane wybory.

64. Należy w tym względzie pokreślić, że z uwagi na fakt, iż D. Matthews, „jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze, została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia swojej opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego", Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że niezorganizowanie wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze jest sprzeczne z art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji.

---

11 W wyroku z dnia 18 lutego 1999 r. w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (Recueil des arrêts et décisions 1999-I), Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że nie przeprowadzając w Gibraltarze wyborów do Parlamentu Europejskiego Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 3 Protokołu nr 1 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (zwanego dalej „Protokołem nr 1 do konwencji"), który stanowi, że układające się strony mają obowiązek organizowania w rozsądnych odstępach czasu wolnych wyborów, opartych na tajnym głosowaniu w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego. Rzeczony Trybunał w pkt 64 wyroku uznał, że skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego.

art. 189 i 190 TWE nie wskazuje w sposób wyraźny osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego

65. Zdaniem Królestwa Hiszpanii rozszerzenie prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego na osoby niebędące obywatelami Unii narusza art. 189, 190 17 i 19 TWE. Tymczasem art. 189 i 190 TWE nie wskazują w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

66. Co się tyczy art. 17 i 19 TWE, które wchodzą w skład części drugiej traktatu dotyczącej obywatelstwa Unii, jedynie art. 19 w ustępie 2 zajmuje się bezpośrednio kwestią prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Artykuł ten ogranicza się do zastosowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową przy korzystaniu z tego prawa stanowiąc, że każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie jest obywatelem ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Państwie Członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa.

67. Artykuł 190 ust. 4 TWE dotyczy procedury wyborczej w omawianych wyborach. Stanowi on, że wybór dokonywany jest w powszechnych wyborach bezpośrednich, przeprowadzanych zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich Państwach Członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich Państw Członkowskich.

68. Akt z 1976 r. w art. 1 stanowi, że członkowie Parlamentu Europejskiego wybierani są na zasadzie proporcjonalnej, w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych. Zgodnie z art. 2 tego aktu odpowiednio do szczególnych krajowych uwarunkowań, Państwa Członkowskie mogą tworzyć okręgi wyborcze do celów wyborów do Parlamentu Europejskiego lub podzielić obszar wyborczy w inny sposób, zasadniczo nie naruszając proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego. W rozumieniu art. 3 rzeczonego aktu Państwa Członkowskie mogą ustanowić próg minimalny w rozdziale mandatów.

69. Artykuł 8 Aktu z 1976 r. dodaje, że z zastrzeżeniem postanowień tego Aktu procedura wyborcza w każdym Państwie Członkowskim podlega przepisom krajowym, ale że przepisy te, które mogą ewentualnie uwzględniać szczególne warunki w Państwach Członkowskich, nie naruszają zasadniczo proporcjonalnego charakteru systemu wyborczego.

70. Niemniej jednak ani art. 190 TWE ani Akt z 1976 r. nie określają w sposób wyraźny i szczegółowy osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Postanowienia te nie wykluczają same w sobie, że osobie niebędącej obywatelem Unii, tak jak QCC mającemu miejsce zamieszkania w Gibraltarze, przysługuje prawo głosowania i kandydowania. Należy jednak zbadać, czy jak twierdzi Królestwo

Hiszpanii, między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania występuje wyraźny związek, który powodowałby, że prawo to jest w każdej sytuacji zastrzeżone dla obywateli Unii.

71. Artykuły 189 i 190 TWE dotyczące Parlamentu Europejskiego nie dostarczają jakiejkolwiek jasnej odpowiedzi w tym względzie stanowiąc, że Parlament ten złożony jest z przedstawicieli narodów Państw Członkowskich, podczas gdy zwrot „naród" nie jest zdefiniowany i może posiadać różne znaczenia w zależności od Państwa Członkowskiego i języka Unii.

z postanowień TWE dotyczących obywatela Unii nie można wywnioskować zasady, że art. 189 i 190 ma zastosowanie jedynie w stosunku do obywateli Unii

72. Jeśli chodzi o postanowienia TWE dotyczące obywatelstwa Unii, nie można z nich wywnioskować zasady, zgodnie z którą na wszystkie pozostałe postanowienia Traktatu mogą powoływać się jedynie obywatele Unii, co oznaczałoby, że art. 189 i 190 TWE znajdują zastosowanie jedynie w stosunku do tych obywateli.

73. Choć art. 17 ust. 2 TWE stanowi, że obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktacie, należy stwierdzić, że Traktat przyznaje prawa, które nie są związane z posiadaniem obywatelstwa Unii czy nawet obywatelstwa Państwa Członkowskiego. Przykładowo art. 194 i 195 TWE stanowią, że prawo kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego lub prawo kierowania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich nie jest zastrzeżone dla obywateli, ale przysługuje „wszystkim osobom fizycznym lub prawnym mającym miejsce zamieszkania lub statutową siedzibę w Państwie Członkowskim".

74. Ponadto, jeżeli status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli Państw Członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, na korzystanie z takiego samego traktowania z prawnego punktu widzenia, bez względu na ich przynależność państwową i bez uszczerbku dla wyraźnie przewidzianych w tym względzie wyjątków (wyrok z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 31), takie ustalenie nie prowadzi koniecznie do uznania, że prawa przyznane w Traktacie są zastrzeżone dla obywateli Unii.

75. W odniesieniu do tej kwestii, w ww. wyroku w sprawie Kaur, przypominając znaczenie, jakie miała deklaracja rządu Zjednoczonego Królestwa dotycząca definicji pojęcia „obywatele" dla pozostałych umawiających się stron traktatu o przystąpieniu do Wspólnot Europejskich Królestwa Danii, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Trybunał stwierdził w pkt 24 tego wyroku, że deklaracja ta pozwala na określenie zakresu zastosowania ratione personae przepisów wspólnotowych będących przedmiotem rzeczonego Traktatu. Zdanie to, odczytane w jego kontekście, a w szczególności w związku z pkt 22 tego wyroku, w którym Trybunał uznał, że w Deklaracji z 1972 r. Zjednoczone Królestwo wskazało innym umawiają-

cym się stronom, jakie kategorie obywateli należało uznać za obywateli tego państwa w rozumieniu prawa wspólnotowego, dotyczy zakresu zastosowania postanowień TWE odnoszących się do pojęcia „obywatel", takich jak postanowienia o swobodnym przepływie osób, których dotyczyło postępowanie przed sądem krajowym leżące u podstaw omawianego wyroku, a nie, jak twierdzi Królestwo Hiszpanii, ogółu postanowień Traktatu.

prawo wyborcze do Parlamentu Europejskiego innych osób niż obywatele Unii

76. Artykuł 19 ust. 2 TWE, przywołany również przez Królestwo Hiszpanii na poparcie tezy, zgodnie z którą istnieje związek między obywatelstwem Unii a prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, ogranicza się jedynie, jak zostało przypomniane w pkt 66 niniejszego wyroku, do wyrażenia zasady równego traktowania między obywatelami Unii mającymi miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim w odniesieniu do prawa głosowania i kandydowania. Choć z ustępu tego, podobnie jak z art. 19 ust. 1 TWE dotyczącego prawa głosowania i kandydowania obywateli Unii w wyborach lokalnych wynika, że obywatelom Państw Członkowskich przysługuje prawo głosowania i kandydowania w ich własnym kraju oraz że na Państwa Członkowskie nałożony został obowiązek przyznania tych praw obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania na ich terytorium, nie można z tego wywnioskować, że Państwo Członkowskie będące w sytuacji Zjednoczonego Królestwa nie mogłoby przyznać prawa głosowania i kandydowania określonym osobom, które mają ścisły związek z tym państwem, nie będąc przy tym obywatelami tego państwa lub innego Państwa Członkowskiego.

77. Ponadto skoro liczba przedstawicieli wybieranych w każdym Państwie Członkowskim jest określona w art. 190 ust. 2 TWE oraz jeżeli na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego wybory do Parlamentu Europejskiego są organizowane w każdym Państwie Członkowskim w odniesieniu do przedstawicieli wybieranych w tym państwie, rozszerzenie w danym Państwie Członkowskim prawa głosowania w tych wyborach na osoby inne niż obywatele tego państwa lub obywatele Unii mający miejsce zamieszkania na jego terytorium oddziałuje jedynie na wybór przedstawicieli wybranych w tym Państwie Członkowskim, nie wpływając ani na wybór ani na liczbę przedstawicieli wybranych w pozostałych Państwach Członkowskich.

określenie osób, którym przysługuja prawa wyborcze do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji państwa

78. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego określenie osób, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego należy do kompetencji każdego Państwa Członkowskiego, pod warunkiem, że nie narusza ono prawa wspólnotowego, a art. 189, 190, 17 i 19 TWE nie stoją na przeszkodzie przyznaniu przez Państwa Członkowskie takiego prawa głosowania i kandydowania określonym osobom, posiadającym ścisłe więzi z tymi pań-

stwami, ale niebędącymi ich obywatelami lub obywatelami Unii mającymi miejsce zamieszkania na ich terytorium.

79. Zjednoczone Królestwo, ze względów wynikających z tradycji konstytucyjnej, zdecydowało się przyznać prawo głosowania i kandydowania QCC spełniającym wymogi będące wyrazem szczególnej więzi z terytorium, którego dotyczą organizowane wybory. W braku postanowień w traktatach wspólnotowych wskazujących w sposób wyraźny i szczegółowy osoby, którym przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, nie wydaje się, aby decyzja Zjednoczonego Królestwa o zastosowaniu w organizowanych w Gibraltarze wyborach do tego Parlamentu zasad głosowania i kandydowania ustanowionych w przepisach krajowych dotyczących zarówno wyborów krajowych w Zjednoczonym Królestwie, jak i wyborów do House of Assembly Gibraltaru, była sprzeczna z prawem wspólnotowym.

80. Z przedstawionych powyżej względów należy stwierdzić, że Królestwo Hiszpanii nie wykazało, aby Zjednoczone Królestwo naruszyło art. 189, 190, 17 i 19 TWE przyjmując EPRA 2003, która stanowi w odniesieniu do Gibraltaru, że QCC mający miejsce zamieszkania na tym terytorium i którzy nie są obywatelami wspólnotowymi, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. W rezultacie zarzut pierwszy jest bezzasadny.

90. W odniesieniu do drugiego zarzutu, Trybunał Sprawiedliwości podkreśla, że zgodnie z tym, co wskazano w pkt 60 niniejszego wyroku, Zjednoczone Królestwo przyjęło zaskarżone przez Królestwo Hiszpańskie przepisy w celu podporządkowania się ww. wyrokowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu. Królestwo Hiszpanii nie podważa w tym względzie faktu, że Zjednoczone Królestwo powinno było wywiązać się z tego zobowiązania, mimo że załącznik I do Aktu z 1976 r. został utrzymany w mocy. Ponadto, jak zostało zauważone w pkt 62 niniejszego wyroku, Królestwo Hiszpanii nie kwestionuje faktu, że Deklaracja Zjednoczonego Królestwa z dnia 18 lutego 2002 r.[12] stanowi odzwierciedlenie porozumienia, do jakiego doszło między tymi dwoma

12 Akt z 1976 r. w pierwotnym brzmieniu został zmieniony decyzją 2002/772, która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2004 r. Przy okazji tej zmiany Królestwo Hiszpanii sprzeciwiło się zaproponowanemu przez Zjednoczone Królestwo uchyleniu załącznika I do Aktu z 1976 r., Tym niemniej do protokołu z posiedzenia Rady z dnia 18 lutego 2002 r. została wpisana następująca Deklaracja Zjednoczonego Królestwa (zwana dalej „Deklaracją z dnia 18 lutego 2002 r."), będąca odzwierciedleniem dwustronnego porozumienia zawartego między tym państwem członkowskim a Królestwem Hiszpanii: „Przypominając art. 6 ust. 2 traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi : »Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego«, Zjednoczone Królestwo zapewni dokonanie koniecznych zmian, w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu, tak aby uszanować ciążący na nim obowiązek wykonania wyro-

Państwami Członkowskimi w przedmiocie warunków, na jakich Zjednoczone Królestwo powinno podporządkować się temu wyrokowi. Co więcej, jak wynika z pkt 13 niniejszego wyroku, Rada i Komisja przyjęły rzeczoną deklarację do wiadomości.

91. W Deklaracji tej Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do „podjęcia koniecznych zmian w celu umożliwienia wyborcom z Gibraltaru udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ramach okręgu istniejącego w Zjednoczonym Królestwie i na tych samych zasadach, co pozostałym wyborcom tego okręgu".

92. Jak słusznie zauważają Zjednoczone Królestwo i Komisja, wyrażenia „na takich samych zasadach" nie można rozumieć w ten sposób, że przepisy Zjednoczonego Królestwa będą, bez uprzedniego przystosowania, obowiązywać wyborców z Gibraltaru, zrównując ich z wyborcami z okręgu wyborczego Zjednoczonego Królestwa, do którego zostali przyłączeni. Taka hipoteza prowadziłaby bowiem do tego, że prawo głosowania i kandydowania zostałoby zdefiniowane w odniesieniu do terytorium Zjednoczonego Królestwa, wyborcy przemieszczaliby się do Zjednoczonego Królestwa dla zapoznania się z rejestrem wyborczym, głosowaliby w Zjednoczonym Królestwie lub korespondencyjnie i wnosiliby spory dotyczące wyborów przed sądy Zjednoczonego Królestwa.

93. To natomiast w celu spełnienia wymogu wynikającego z wyrażenia „na takich samych zasadach" Zjednoczone Królestwo transponowało własne przepisy w stosunku do Gibraltaru, odpowiednio je przystosowując do tego terytorium. Wyborca z Gibraltaru znajduje się zatem w położeniu podobnym do położenia wyborcy ze Zjednoczonego Królestwa i nie powinien być narażony na trudności związane ze statusem Gibraltaru, które nie pozwoliłyby mu na skorzystanie z takiego prawa głosowania lub które zniechęciłyby go do tego.

94. Należy w tym kontekście przypomnieć, że jak wynika z pkt 63 ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, umawiające się państwa dysponują szerokim zakresem swobodnego uznania przy ustanawianiu wymogów związanych z prawem głosowania. Wymogi te nie mogą jednak ograniczać rozważanych praw, prowadząc do naruszenia ich istoty, a nawet do pozbawienia ich skuteczności. Ich celem musi być realizacja zgodnego z prawem celu, a użyte środki nie mogą okazać się nieproporcjonalne (zob. również wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 marca 1987 r. w sprawie Mathieu-Mohin i Clerfayt przeciwko Belgii,

---

ku wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, zgodnie z prawem Unii Europejskiej".

seria A nr 113, pkt 52 oraz z dnia 19 października w sprawie Melnitchenko przeciwko Ukrainie, Recueil des arrêts et décisions 2004-X, pkt 54).

95. Mając na uwadze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i okoliczność, że sąd ten uznał fakt niezorganizowania wyborów do Parlamentu Europejskiego w Gibraltarze za sprzeczny z art. 3 Protokołu nr 1 do Konwencji, ponieważ „skarżąca, jako osoba mająca miejsce zamieszkania w Gibraltarze" została pozbawiona jakiejkolwiek możliwości wyrażenia opinii w kwestii wyboru członków Parlamentu Europejskiego, nie można zarzucić Zjednoczonemu Królestwu, że przyjęło przepisy konieczne do zorganizowania takich wyborów na zasadach równoważnych mutatis mutandis zasadom ustanowionym w przepisach obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie.

96. Transpozycja mutatis mutandis przepisów Zjednoczonego Królestwa, dokonana na terytorium Gibraltaru jest tym trudniejsza do zakwestionowania, że jak wynika z pkt 59 ww. wyroku w sprawie Matthews przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Europejski Trybunał Praw Człowieka nie wskazał w statusie Gibraltaru jakiegokolwiek elementu świadczącego o miejscowych wymogach, które w rozumieniu art. 56 ust. 3 Konwencji należałoby uwzględnić przy stosowaniu tej Konwencji do terytorium, za którego stosunki międzynarodowe to umawiające się państwo odpowiada.

97. Z powyższych względów zarzut drugi Królestwa Hiszpanii również należy uznać za bezzasadny.

Sentencja

Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.

3) Komisja Wspólnot Europejskich pokrywa własne koszty.

Sprawa C–192/05[13]
K. Tas-Hagen, R. A. Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad

Stan faktyczny

Wniosek ten został złożony w ramach sporu między K. Tas-Hagen i R. A. Tasem a Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (Izbą Rady ds. emerytur i innych świadczeń na rzecz cywilnych ofiar wojennych, zwaną dalej „PUR") dotyczącego odmowy przyznania skarżącym różnego rodzaju świadczeń, do których skarżący są w ich przekonaniu uprawnieni jako cywilne ofiary wojenne. Obaj, zdaniem Izby, nie spełniali wymogu zamieszkiwania na terytorium Niderlandów określonego w WUBO.

K. Tas-Hagen i R. A. Tas wystąpili do sądu, zaskarżając przedmiotowe decyzje PUR oddalające ich zażalenia, podnosząc w szczególności, że przesłanka zamieszkiwania w Niderlandach w chwili złożenia wniosku o świadczenie określona w art. 3 WUBO jest niezgodna z przepisami TWE dotyczącymi obywatelstwa Unii.

zapytanie prejudycjalne

Sąd krajowy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

Pytanie: „Czy prawo wspólnotowe, w szczególności art. 18 TWE, nie stoi na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu, które, tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym, odmawia przyznania świadczenia na rzecz cywilnych ofiar wojennych wyłącznie na tej podstawie, że wnioskodawca, który posiada obywatelstwo danego Państwa Członkowskiego, w chwili złożenia wniosku nie zamieszkuje na jego terytorium, lecz na terytorium innego Państwa Członkowskiego?".

Ustalenia Trybunału

17. W celu udzielenia na przedłożone pytanie odpowiedzi, należy w pierwszej kolejności określić, czy opisana sytuacja należy do zakresu zastosowania prawa wspólnotowego, w szczególności art. 18 ust. 1 TWE.

18. Jeżeli chodzi o podmiotowy zakres zastosowania tego przepisu, wystarczy stwierdzić, że zgodnie z art. 17 ust. 1 TWE każda osoba mająca przynależność Państwa Członkowskiego ma status obywatela Unii. Ponadto art.

13 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 października 2006 r., http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=CITU&mots=&resmax=100&Submit=Szukaj.

17 ust. 2 TWE łączy ze statusem obywatela Unii prawa i obowiązki przewidziane w Traktacie, do których należą prawa określone w art. 18 ust. 1 TWE.

19. Jako obywatele niderlandzcy K. Tas-Hagen i R. A. Tas korzystają ze statusu obywateli Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 i w związku z tym mogą ewentualnie powoływać się na prawa wynikające z posiadania tego statusu, w szczególności prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich określone w art. 18 ust. 1 TWE.

20. Jeśli chodzi o przedmiotowy zakres zastosowania art. 18 ust. 1 TWE, kwestia zastosowania tego przepisu ratione materiae w sprawie zawisłej przed sądem krajowym została podniesiona w postępowaniu przed Trybunałem. Zdaniem PUR i niektórych Państw Członkowskich, które przedstawiły Trybunałowi swoje uwagi, przepis ten może być powoływany wyłącznie, jeżeli poza zwykłym wykonywaniem prawa do swobodnego przemieszczania się, okoliczności sprawy zawisłej przed sądem krajowym są związane z dziedziną uregulowaną przez prawo wspólnotowe w ten sposób, że prawo wspólnotowe podlega zastosowaniu w danym sporze ratione materiae. Zgodnie z tą interpretacją K. Tas-Hagen i R. A. Tas nie mogą powołać się w niniejszej sprawie na naruszenie art. 18 ust. 1 TWE, ponieważ świadczenia dla cywilnych ofiar wojennych nie należą do zakresu zastosowania prawa wspólnotowego.

21. W tym kontekście należy zauważyć, że na obecnym etapie rozwoju prawa wspólnotowego świadczenie takie jak to stanowiące przedmiot sporu w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym, którego celem jest wynagrodzenie cywilnym ofiarom wojennym uszczerbku psychicznego i fizycznego, jakiego doznali, należy do zakresu kompetencji Państw Członkowskich.

kompetencja Państwa Członkowskiego a prawo wspólnotowe

22. Jednakże Państwa Członkowskie powinny wykonywać tę kompetencję z poszanowaniem prawa wspólnotowego, w szczególności przepisów Traktatu dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich.

cel obywatelstwa Unii

23. Ponadto z orzecznictwa wynika, że celem obywatelstwa Unii, ustanowionego w art. 17 TWE, nie jest rozszerzenie przedmiotowego zakresu stosowania Traktatu na sytuacje wewnętrzne pozostające bez związku z prawem wspólnotowym (wyrok z dnia 5 czerwca 1997 r. w sprawach połączonych C– 64/96 i C–65/96 Uecker i Jacquet, Rec. str. I–3171, pkt 23, i wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C–148/02 Garcia Avello, Rec. str. I–11613, pkt 26).

24. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sytuacja jak ta, w której znajdują się skarżący w sprawie przed sądem odsyłającym, należy do zakresu prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

25. W związku z tym należy zauważyć, że osiedlając się w Hiszpanii, K. Tas-Hagen i R. A. Tas skorzystali z prawa przyznanego przez art. 18 ust. 1 TWE wszystkim obywatelom Unii do przemieszczania się i przebywania na terytorium państwa członkowskiego innego aniżeli to, którego są obywatelami.

26. Ponadto z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi przez sąd odsyłający wynika jasno, że odmowne rozpatrzenie wniosków złożonych przez K. Tas-Hagen i R. A. Tasa wynika z tego, iż w chwili złożenia tych wniosków skarżący zamieszkiwali w Hiszpanii.

27. Otóż w zakresie, w jakim dla uzyskania świadczenia przewidzianego dla cywilnych ofiar wojennych takiego jak to, którego dotyczy postępowanie przed sądem odsyłającym, WUBO ustanawia wymóg, aby w chwili złożenia wniosku wnioskodawcy zamieszkiwali na terytorium Niderlandów, należy stwierdzić, że w tej sytuacji skorzystanie przez zainteresowanych z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państwa Członkowskiego innego niż państwo, którego mają obywatelstwo, spowodowało pozbawienie ich prawa do otrzymania tego świadczenia.

28. Z powyższych rozważań wynika, że ponieważ skorzystanie przez K. Tas-Hagen i R. A. Tasa z prawa gwarantowanego przez wspólnotowy porządek prawny miało wpływ na ich uprawnienie do uzyskania świadczenia przewidzianego przez ustawodawstwo krajowe, tego rodzaju sytuacja nie może być uważana za czysto wewnętrzną i niemającą zawiązku z prawem wspólnotowym.

29. W związku z tym należy zbadać, czy art. 18 ust. 1 TWE, który podlega stosowaniu w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu przed sądem odsyłającym, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu krajowemu, które wymaga, aby wnioskodawcy świadczenia na rzecz cywilnych ofiar wojennych zamieszkiwali w chwili złożenia wniosku na terytorium Niderlandów.

zakres art. 18 ust. 1 TWE

30. Jeżeli chodzi o zakres art. 18 ust. 1 TWE, Trybunał orzekł już, że ułatwienia ustanowione przez Traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać pełni skutków, jeżeli obywatel Państwa Członkowskiego może zostać powstrzymany od korzystania z nich przez przeszkody dotyczące jego pobytu w przyjmującym Państwie Członkowskim ustanowione przez ustawodawstwo Państwa Członkowskiego jego miejsca zamieszkania, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z nich skorzysta (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C–224/02 Pusa, Rec. str. I– 5763, pkt 19).

regulacja krajowa stanowiła ograniczenie swobód zagwarantowanych w art. 18 TWE

31. Uregulowanie krajowe, takie jak w niniejszej sprawie, które stawia w mniej korzystnej sytuacji obywateli danego kraju z tego tylko powodu, że

korzystają oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym Państwie Członkowskim, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych przez art. 18 TWE każdemu obywatelowi Unii (wyrok z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C–406/04 De Cuyper, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze, pkt 39).

32. Otóż WUBO stanowi takie ograniczenie. Uzależniając powstanie prawa do świadczeń przewidzianych na rzecz cywilnych ofiar wojennych od spełnienia przesłanki zamieszkiwania przez zainteresowanego na terytorium Niderlandów w chwili złożenia wniosku, ustawa ta może zniechęcać obywateli niderlandzkich będących w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym od korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania poza terytorium Niderlandów.

zasada proporcjonalności

33. Ograniczenie takie może być z punktu widzenia prawa wspólnotowego uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest oparte na obiektywnych przesłankach interesu ogólnego niezwiązanych z obywatelstwem osób, których dotyczy i jest proporcjonalne do słusznego celu, jaki realizuje prawo krajowe (ww. wyrok w sprawie De Cuyper, pkt 40).

34. Jeżeli chodzi o pierwszy wymóg, który dotyczy istnienia obiektywnych przesłanek interesu ogólnego, z postanowienia odsyłającego wynika, że u podstawy ograniczenia przez WUBO liczby potencjalnych beneficjentów świadczeń przewidzianych przez tę ustawę za pomocą wymogu zamieszkiwania na terytorium Niderlandów, leży życzenie ustawodawcy niderlandzkiego sprowadzające się do ograniczenia obowiązku solidarności względem cywilnych ofiar wojennych do tych tylko osób, które były związane ze społeczeństwem niderlandzkim w okresie wojny i po jej zakończeniu. Przesłanka zamieszkiwania na terytorium Niderlandów stanowi zatem wyraz stopnia związania tych osób ze społeczeństwem niderlandzkim.

35. Oczywiście cel dotyczący solidarności może stanowić obiektywną przesłankę interesu ogólnego. Dodatkowo konieczne jest, aby spełniony był wymóg proporcjonalności, przywołany w pkt 33 niniejszego wyroku. Z orzecznictwa wynika, że środek jest proporcjonalny, gdy pozostając zdatnym do osiągnięcia zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (ww. wyrok w sprawie De Cuyper, pkt 42).

36. W tym kontekście, jeżeli chodzi o świadczenia, które nie są regulowane przez prawo wspólnotowe, Państwa Członkowskie dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrecjonalnymi w określeniu kryteriów oceny tego rodzaju związku, jednakże pod warunkiem poszanowania ograniczeń ustanowionych przez prawo wspólnotowe.

37. Jednakże wymóg zamieszkiwania na terytorium Niderlandów, jak ten w postępowaniu przed sądem odsyłającym, nie może być uznany za środek zdatny do osiągnięcia zamierzonego celu.

38. Jak podniosła Rzecznik Generalna w pkt 67 i 68 opinii, wymóg zamieszkania nie może być uważany za wymóg stanowiący dostateczny wyraz związku wnioskodawców z Państwem Członkowskim, które przyznaje świadczenie, jeżeli możliwe jest, tak jak w postępowaniu przed sądem odsyłającym, że prowadzi do powstania odmiennych skutków dla osób zamieszkujących za granicą, których stopień integracji ze społeczeństwem Państwa Członkowskiego przyznającego przedmiotowe świadczenie jest z każdego punktu widzenia porównywalny [z osobami zamieszkującymi na terytorium Niderlandów].

przesłanka zamieszkiwania a zasada proporcjonalności

39. W związku z tym sformułowanie wymogu zamieszkiwania na terytorium krajowym, jak w postępowaniu przed sądem odsyłającym, związanego wyłącznie z chwilą złożenia wniosku o przyznanie świadczenia nie stanowi wymogu dostatecznie odzwierciedlającego siłę związku wnioskodawcy ze społeczeństwem, na którym spoczywa względem niego obowiązek solidarności. Z powyższych rozważań wynika, że przesłanka zamieszkiwania na terytorium krajowym narusza zasadę proporcjonalności przywołaną w pkt 33 i 35 niniejszego wyroku.

40. W świetle powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy odpowiedzieć, że art. 18 ust. 1 TWE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu Państwa Członkowskiego, zgodnie z którym to Państwo Członkowskie odmawia przyznania swojemu obywatelowi świadczenia na rzecz cywilnych ofiar wojennych z tego tylko powodu, że w chwili złożenia wniosku wnioskodawca nie zamieszkiwał na terytorium tego Państwa Członkowskiego, lecz na terytorium innego Państwa Członkowskiego.

Sentencja

Artykuł 18 ust. 1 WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu Państwa Członkowskiego, zgodnie z którym to państwo członkowskie odmawia przyznania swojemu obywatelowi świadczenia na rzecz cywilnych ofiar wojennych z tego tylko powodu, że w chwili złożenia wniosku wnioskodawca nie zamieszkiwał na terytorium tego Państwa Członkowskiego, lecz na terytorium innego Państwa Członkowskiego.

Sprawa C-499/06[14]
Halina Nerkowska v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Sąd Okręgowy w Koszalinie wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot na mocy art. 234 TWE z następującym pytaniem prejudycjalnym:

Czy art. 18 WE gwarantujący obywatelom Unii Europejskiej prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, stanowi przeszkodę w obowiązywaniu uregulowania prawnego krajowego określonego w art. 5 Ustawy z dnia 29.05.1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (Dz.U. 02.9.87 z późniejszymi zmianami)[15] w zakresie, w jakim uzależnia wypłatę świadczenia rentowego z tytułu niezdolności do pracy w związku z pobytem w miejscach odosobnienia od spełnienia warunku pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego?

Sprawa C–11/06[16]
Morgan v. Bezirksregierung Köln

Stan faktyczny

zapytanie prejudycjalne

Sąd krajowy Verwaltungegericht Aachen (Niemcy) wystapił do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot na mocy art. 234 TWE z nastepującym pytaniem prejudycjalnycm:

Czy odmówienie obywatelowi Państwa Członkowskiego stypendium edukacyjnego na pełen cykl kształcenia w innym Państwie Członkowskim z uzasadnieniem, że kształcenie to nie stanowi kontynuacji przynajmniej rocznego uczęszczania do krajowej placówki edukacyjnej w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, jest niezgodne ze swobodą przemieszczania się przyznaną obywatelom Unii w art. 17, 18 Traktatu WE?

14 Dz.U. C 20, str. 14. Do czasu oddania niniejszego opracowania do publikacji sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w trybie orzeczenia prejudycjalnego.

15 Art. 5 stanowi: Świadczenia określone w ustawie przysługują w czasie pobytu osoby uprawnionej na obszarze Państwa Polskiego, chyba że niniejsza ustawa albo umowy międzynarodowe stanowią inaczej.

16 Zob. wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złozony przez Verwaltungsgericht Aachen, Dz. U. C121 z 20.05.2006, s.1. Do czasu oddania ninijszego opracowania do publikacji sprawa nie została jeszcze rozstrzygnięta przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w trybie orzeczenia prejudycjalnego.

VII
SWOBODA PRZEPŁYWU TOWARÓW

1. Pojęcie towaru

Sprawa 7/68[1]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska

Stan faktyczny

Włoska ustawa Nr 1089 z 1 stycznia 1939 r. o eksporcie do innych, Państw Członkowskich Wspólnoty dzieł sztuki o wartości historycznej, znaczeniu archeologicznym lub etnograficznym, wprowadziła progresywny podatek od tych towarów. Republika Włoska utrzymała przedmiotowy progresywny podatek również po 1 stycznia 1962 r. Komisja Europejska uznała, że pobierany przez Republikę Włoską podatek progresywny stanowił opłatę podobną do cła eksportowego i powinien być zniesiony zgodnie z treścią art. 16 TEWG[2] (obecnie uchylony) nie później niż do końca pierwszego etapu ustanawiania wspólnego rynku, czyli do 1 stycznia 1962 r.

Po długotrwałej wymianie stanowisk z Republiką Włoską odnośnie przedmiotowych przepisów prawa krajowego, Komisja Europejska wniosła przeciwko Republice Włoskiej skargę do Trybunału na podstawie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) o niewywiązanie się z zobowiązań wynikających z art. 16 TEWG (obecnie uchylony). Republika Włoska zakwestionowała możliwość zastosowania art. 16 TEWG (obecnie uchylony) argumentując, że przepisy krajowe będące przedmiotem sprawy nie odnoszą się do towarów konsumenckich znajdujących się w powszechnym użyciu i z tego względu nie podlegają przepisom Traktatu dotyczącym zwykłego obrotu rynkowego. Rząd włoski podnosił, że stosowanego podatku nie można zakwalifikować jako opłaty podobnej do cła, ponieważ opłata ta pobierana jest w szczególnym celu, jakim jest zapewnienie ochrony i bezpieczeństwa artystycznemu, historycznemu i archeologicznemu dziedzictwu narodowemu. Dodał też, że

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 10 grudnia 1968 r., Zb. Orz. 1968, s. 423.

2 Art.16 TEWG obowiązywał w brzmieniu: „Państwa Członkowskie znoszą we wzajemnych obrotach cła wywozowe oraz opłaty o skutku równoważnym najpóźniej po upływie pierwszego etapu". Przepis ten stanowił część rozdziału dotyczącego eliminacji ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi.

nie można uznać tego podatku za posiadający naturę fiskalną, a jego udział w budżecie jest nieznaczny.

skarga z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE)

Ostatecznie rząd włoski odwołał się do art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE) stwierdzając, że ograniczenia w eksporcie, o których mowa w przedmiotowej sprawie są usprawiedliwione w świetle tego przepisu, gdyż służą ochronie narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej.

Ustalenia Trybunału

pojęcie towaru

1. Zgodnie z art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) podstawą Wspólnoty jest unia celna, która rozciąga się na całą wymianę towarową. W świetle tego przepisu, za towary należy uznać produkty, których wartość można określić w walucie i które mogą być w związku z tym przedmiotem obrotu handlowego.

pojęcie opłaty o skutku podobnym

2. Art. 16 TEWG (obecnie uchylony) zabrania stosowania w handlu między Państwami Członkowskimi jakichkolwiek ceł eksportowych oraz opłat o skutku podobnym do ceł. Opłata modyfikująca opłaty eksportowe ma taki sam wpływ na swobodny przepływ towarów jak cło. Zakaz ceł i opłat sformułowany w tym przepisie nie jest uzależniony od celu ich stosowania. Nie jest koniecznym analizowanie fiskalnej natury systemu, do którego pozwany odwołuje się w swojej argumentacji. Przepisy Traktatu dotyczące eliminowania ceł i opłat o podobnym skutku stosowane są do opłat bez względu na ich fiskalny bądź niefiskalny charakter. Przedmiotowy podatek objęty jest zakazem z art. 16 TEWG (obecnie uchylony), ponieważ obciążenie finansowe cen eksportowanych towarów, których dotyczy sprawa, zakłóca handel wewnątrzwspólnotowy.

zakres stosowania wyłączeń od zakazu ograniczeń ilościowych

3. Art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE) stanowi, że „Postanowienia artykułów 30–34 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń (...) wywozowych (...) uzasadnionych względami (...) ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej". Zakazy i ograniczenia, o których mowa w przedmiotowym artykule, w naturalny i oczywisty sposób są różne od ceł i opłat podobnych. W konsekwencji, ze względu na różnice pomiędzy środkami, o których mowa w art. 16 TEWG (obecnie uchylony) i art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE), nie jest możliwe stosowanie wyłączeń określonych w tym ostatnim przepisie do środków, które pozostają poza zakresem zakazu znajdującego się w rozdziale dotyczącym eliminowania ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi.

Sentencja

Poprzez kontynuowanie po 1 stycznia 1962 r. poboru progresywnego podatku określonego w art. 37 ustawy Nr 1089 z 1 stycznia 1939 r. o eksporcie do innych Państw Członkowskich Wspólnoty dzieł sztuki o wartości historycznej, znaczeniu archeologicznym lub etnograficznym, Republika Włoska nie wywiązała się z obowiązku wynikającego z art. 16 TEWG (obecnie uchylony).

2. Zakaz stosowania barier fiskalnych

Sprawa 18/87[3]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec

Stan faktyczny

Władze Landu Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein–Westfalen i Rheinland–Pfalz (RFN), w związku z importem i tranzytem żywego inwentarza pobierały opłatę w celu pokrycia kosztów oficjalnych badań weterynaryjnych, jednorazowo przeprowadzanych na terytorium Republiki Federalnej Niemiec zgodnie art. 2 (1) Dyrektywy Rady nr 81/389/EWG z 12 maja 1981 r. o ochronie zwierząt podczas międzynarodowego transportu. Komisja Europejska uznała, że opłata ta stanowi opłatę o podobnym skutku do cła i jako taka objęta jest zakazem z art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) i art. 12 TEWG[4] (obecny art. 25 TWE).

skarga z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE)

Komisja Europejska wniosła przeciwko Republice Federalnej Niemiec skargę do Trybunału na podstawie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) o niewywiązanie się z zobowiązań wynikających z art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) i art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE).

Ustalenia Trybunału

opłata o skutku podobnym do cła

5. Trybunał już wielokrotnie stwierdzał, że uzasadnieniem zakazu stosowania ceł i opłat o podobnym skutku jest fakt, że każda opłata, nawet niewielka, nakładana na towary w związku z przekraczaniem granicy, stanowi przeszkodę w przepływie towarów zwiększoną dodatkowo poprzez formalności administracyjne. Każda więc opłata, nakładana na towary w związku z przekraczaniem granicy, która nie stanowi cła w ścisłym znaczeniu, jest opłatą o skutku podobnym do cła w znaczeniu przyjętym w art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE), art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE), art. 13 TEWG[5] (obecnie uchylony) i art. 16 TEWG (obecnie uchylony).

---

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 września 1988 r., Zb. Orz. 1988, s. 5427.

4 Art.12 TEWG obowiązywał w brzmieniu: „Państwa Członkowskie powstrzymują się we wzajemnych stosunkach handlowych od wprowadzania nowych ceł przywozowych i wywozowych lub opłat o skutku równoważnym oraz od podwyżek takich ceł i opłat między nimi obowiązujących".

5 Art.13 TEWG obowiązywał w brzmieniu: "1. Obowiązujące w wymianie handlowej między Państwami Członkowskimi cła przywozowe są stopniowo znoszone w okresie przejściowym na warunkach określonych w artykułach 14 i 15. 2. Obowiązujące w wymianie handlowej między Państwami Członkowskimi opłaty o skutku równoważnym do ceł przywozowych są stopniowo znoszone w okresie przejściowym. Komisja ustala w dyrektywach harmonogram znoszenia takich opłat. Kieruje się ona przy tym zasadami przewidzianymi w artykule 14 ustępy 2 i 3 oraz dyrektywami wydanymi przez Radę w wykonaniu wymienionego ustępu 2".

opłaty nie będące opłatami podobnymi do cła

6. Niemniej jednak Trybunał orzekł również, że opłaty nie będą objęte taką klasyfikacją, jeżeli będą należały do systemu opłat wewnętrznych stosowanych systematycznie i według tych samych kryteriów w stosunku do produktów krajowych i importowanych (Sprawa 132/78 Denkavit, Zb. Orz. 1979, s. 1923), o ile będą stanowiły opłaty za usługę rzeczywiście wyświadczoną importerowi, a ich wysokość będzie proporcjonalna do usługi (Sprawa 158/82 Komisja v. Dania, Zb. Orz. 1983, s. 3573) albo gdy w pewnych okolicznościach opłaty te będą związane z badaniami przeprowadzanymi w celu wykonania zobowiązania wynikającego z prawa wspólnotowego (Sprawa 46/76 Bauhuis, Zb. Orz.1977, s. 5).

7. Kwestionowana opłata, pobierana w związku z importem i tranzytem, nie może być uznana za opłatę należącą do systemu opłat wewnętrznych, nie stanowi również opłaty za usługę wykonaną na rzecz importera, ponieważ warunek ten jest spełniony wyłącznie wtedy, gdy importer odnosi określoną korzyść (Sprawa 24/68 Komisja v. Włochy, Zb. Orz. 1969, s. 193). Nie ma to miejsca w przypadku, gdy badania służą zagwarantowaniu, w interesie publicznym, ochrony zdrowia i życia zwierząt podczas międzynarodowego transportu (Sprawa 314/82 Komisja v. Belgia, Zb. Orz. 1984, s. 1543).

opłata pobierana w związku z działaniami nakazanymi prawem wspólnotowym

8. Ponieważ kwestionowana opłata była pobierana w związku z badaniami przeprowadzanymi na podstawie przepisów Wspólnoty, należy stwierdzić, że zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, może nie być uznana za opłatę o podobnym skutku do cła. Takie opłaty są dopuszczalne, o ile spełnione są następujące warunki: (a) nie przekraczają kosztów badania, w związku z którym były pobrane; (b) przedmiotowe badania są obowiązkowe i jednakowe dla wszystkich produktów na terenie Wspólnoty; (c) są zalecane przez Wspólnotę i służą jej ogólnemu interesowi; (d) promują swobodny przepływ towarów, w szczególności poprzez neutralizowanie przeszkód, które mogłyby powstać w wyniku stosowania jednostronnych badań prowadzonych na podstawie art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE).

9. Sporna opłata spełnia powyższe warunki. Przede wszystkim nie zostało zakwestionowane, że nie przekracza ona rzeczywistych kosztów badań, w związku z którymi została pobrana.

10. Ponadto zgodnie z art. 2 Dyrektywy nr 81/389/EWG, wszystkie Państwa Członkowskie tranzytu i przeznaczenia towaru zobowiązane są do przeprowadzania badań weterynaryjnych w momencie, gdy zwierzęta przebywają na ich terytorium, a badania te są obowiązkowe i jednakowe dla wszystkich zwierząt na terenie Wspólnoty.

12. Standaryzacja takich badań służy promowaniu swobody przepływu towarów.

14. Skoro przedmiotowa opłata jest z finansowego i ekonomicznego punktu widzenia uzasadnionym wykonaniem zobowiązania nałożonego w równym stopniu na Państwa Członkowskie, nie można jej uznać za opłatę o skutku podobnym do cła i w konsekwencji nie może podlegać zakazowi sformułowanemu w art. 9 TEWG (obecny art. 23 TWE) i art. 12 TEWG (obecny art. 25 TWE).

15. Negatywne skutki takich opłat dla swobodnego przepływu towarów we Wspólnocie mogą zostać wyeliminowane jedynie poprzez przepisy wspólnotowe harmonizujące opłaty albo nakładające na Państwa Członkowskie zobowiązanie do pokrywania kosztów badań bądź też stwierdzające, że koszty takie pokrywane będą z budżetu Wspólnoty.

Sentencja

Trybunał oddala skargę.

Sprawa C–381/01[6]
De Danske Bilimportører v. Skatteministeriet

Stan faktyczny

Zgodnie z duńskimi przepisami krajowymi, w momencie rejestracji każdego nowego pojazdu mechanicznego pobierana była tzw. opłata rejestracyjna. Dania nie posiadała własnej produkcji pojazdów mechanicznych. W styczniu 1999 r. profesjonalne stowarzyszenie samochodów importowanych De Danske Bilimportører (DBI) nabyło nowy samochód marki Audi za całkowitą cenę (włączając w to koszt dostarczenia) 498 546 DKK, przy czym cena obejmowała podatek rejestracyjny w wysokości 297 456 DKK. DBI uznało, że opłata rejestracyjna pobrana została z naruszeniem art. 28 TWE i wniosło skargę do Østre Landsret (Wschodni Sąd Okręgowy) przeciwko Skatteministeriet (Duńskie Ministerstwo Finansów) z żądaniem zwrotu niesłusznie pobranej opłaty.

DBI podniosło, że opłata rejestracyjna stanowi przeszkodę w swobodnym przepływie towarów ze względu na nadmierną wysokość tej opłaty i uniemożliwia import towarów do Danii na normalnych warunkach rynkowych. Stawia ona jednocześnie w korzystniejszej sytuacji sprzedaż używanych samochodów, wcześniej zarejestrowanych w Danii, które należałoby w tej sytuacji traktować jako produkty krajowe. W uzasadnieniu skargi DBI powołało się przede wszystkim na paragraf 12 i 13 orzeczenia Trybunału w sprawie C–47/88 Komisja v. Dania (Zb. Orz. 1990, s. I–4509). W paragrafie 12 po-

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 czerwca 2003 r., Zb. Orz. 2003, s. I–6065.

wołanego orzeczenia Trybunał stwierdził, że niedopuszczalne jest stosowanie przez Państwo Członkowskie opłat krajowych nakładanych na towary w takiej wysokości, że zakłócałoby to swobodę przepływu towarów, nawet jesli nie byłyby objęte zakazem określonym w art. 95 TWE (obecny art. 90 TWE) ze względu na brak porównywalnej produkcji krajowej do produktów importowanych. W paragrafie 13 Trybunał dodał, że jedyną możliwością oceny tego typu niekorzystnych skutków dla swobody przepływu towarów jest odwołanie się do art. 30 TWE (obecny art. 28 TWE).

zapytanie prejudycjalne

Sąd krajowy przedłożył Trybunałowi zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 234 TWE dwa zapytania prejudycjalne. W trakcie postępowania rząd duński podniósł, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału, przeszkody o naturze fiskalnej w swobodzie przepływu towarów powinny oceniane być w świetle art. 23–25 TWE lub art. 90–93 TWE. Dodał też, że postępowanie główne dotyczyło opłaty rejestracyjnej pojazdów mechanicznych, która należała do opłat wewnętrznych i ani nie dyskryminowała produktów importowanych, ani nie faworyzowała produktów krajowych, w związku z czym nie była opłatą zakazaną w rozumieniu art. 90 TWE.

Pytanie pierwsze: Czy podatek pośredni (podatek rejestracyjny) pobierany przez Państwo Członkowskie może być uznany za opłatę podobną do ograniczeń ilościowych w imporcie i z tego powodu zakazany zgodnie z art. 28 TWE?

Pytanie drugie: W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy opłata taka może zostać uznana za uprawnioną na podstawie art. 33 TWE lub orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 28 TWE (Sprawa 120/78 Rewe–Zentral („Cassis de Dijon"), Zb. Orz. 1979, s. 649)?

Ustalenia Trybunału

opłata wewnętrzna

34. W przedmiotowej sprawie opłata rejestracyjna nowych samochodów w sposób oczywisty nie jest opłatą podobną do ograniczeń ilościowych (o naturze fiskalnej) ze względu na fakt, iż nie jest pobierana w związku z przekraczaniem granicy Państwa Członkowskiego przez samochody, ale w związku z pierwszą rejestracją samochodu na terytorium tego państwa. Opłata taka musi uznana być za część systemu opłat wewnętrznych i oceniana w świetle art. 90 TWE.

opłata o skutku podobnym do cła a opłata wewnętrzna

35. Fakt, że przedmiotowa opłata pobierana jest w praktyce wyłącznie od samochodów importowanych, ponieważ brak jest krajowej produkcji, nie jest wystarczającym argumentem, by traktować ją jako opłatę o skutku podobnym dla celów art. 25 TWE. Powinna być traktowana raczej jako opłata wewnętrzna w rozumieniu art. 90 TWE, ponieważ należy do systemu opłat we-

wnętrznych stosowanych systematycznie i według obiektywnych kryteriów bez względu na miejsce pochodzenia towaru.

38. Art. 90 TWE nie może być powoływany przeciwko opłatom wewnętrznym nakładanym na produkty importowane w sytuacji, w której nie występuje konkurencyjna produkcja krajowa. W szczególności nie stanowi podstawy dla oceny wysokości opodatkowania określonych produktów przez Państwo Członkowskie, przy braku dyskryminacji czy też skutków protekcjonistycznych.

39. W chwili obecnej Dania nie posiada własnej krajowej produkcji samochodów, ani też produktów zdolnych do konkurowania z samochodami. W tych okolicznościach należy uznać, że duńska opłata rejestracyjna na nowe pojazdy mechaniczne nie jest objęta zakazem z art. 90 TWE.

44. Biorąc pod uwagę rozważania dotyczące pytania pierwszego, nie jest koniecznym rozstrzyganie odnośnie wskazanej przez rząd duński alternatywy mającej na celu poparcie stanowiska o zgodności duńskiej opłaty rejestracyjnej z prawem wspólnotowym, ponieważ stało się ono bezzasadne.

Sentencja

1. Opłata rejestracyjna na nowe samochody ustanowiona w Państwie Członkowskim, w którym nie ma krajowej produkcji samochodów, stanowi opłatę wewnętrzną, której zgodność z prawem wspólnotowym powinna być rozstrzygana nie w świetle art. 28 TWE, lecz art. 90 TWE.

2. Art. 90 TWE należy interpretować jako niezabraniający stosowania takiej opłaty.

Sprawa C-313/05[7]
Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie

Stan faktyczny

M. Brzeziński, skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym, nabył w Niemczech samochód osobowy marki Volkswagen, model Golf II, rok produkcji 1989, który następnie przywiózł do Polski. W dniu 21 czerwca 2004 r., zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym złożył on dekla-

7 Zob. wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 18 stycznia 2007 r., Zb. Orz. 2007, jeszcze nie publikowany. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:620005J0313:PL:HYTML.

rację uproszczoną według wzoru AKC–U dotyczącą nabycia tego samochodu we Wspólnocie. W dniu 23 czerwca tego roku uiścił kwotę 855 PLN tytułem podatku akcyzowego.

Pismem z dnia 6 lipca 2004 r. M. Brzeziński wniósł o zwrot uiszczonego podatku akcyzowego, który jego zdaniem został niesłusznie pobrany, podnosząc, że pobór tego podatku jest sprzeczny z art. 23, 25, i 90 TWE. Decyzją z dnia 17 sierpnia 2004 r. Naczelnik Urzędu Celnego I w Warszawie oddalił ten wniosek.

W dniu 2 września 2004 r. M. Brzeziński wniósł odwołanie od tej decyzji do Dyrektora Izby Celnej w Warszawie. Organ ten decyzją z dnia 18 stycznia 2005 r. utrzymał w mocy decyzję Naczelnika Urzędu Celnego I i oddalił rozpatrywane odwołanie.

W skardze na tę decyzję do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skarżący zażądał uchylenia tej decyzji i nakazania organowi celnemu dokonania zwrotu niesłusznie pobranego podatku akcyzowego, ze względu na sprzeczność tej czynności ze wspomnianymi przepisami wspólnotowymi. W odpowiedzi na zarzuty skarżącego Dyrektor Izby Celnej w Warszawie stwierdził, że zarzut naruszenia art. 90 TWE jest bezzasadny i wniósł o oddalenie skargi. W tych okolicznościach Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie postanowił zawiesić postępowanie i zwrócił się do Trybunału na podstawie art. 234 TWE z zapytaniami prejudycjalnymi, które dotyczy wykładni art. 25, 28, i 90 TWE oraz art. 3 ust. 1 i 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania.

zapytanie prejudycjalne

Na wypadek, gdyby wyrok Trybunału rozstrzygający przedłożone pytania prejudycjalne stwierdzał, że art. 90 akapit pierwszy TWE sprzeciwia się poborowi podatku akcyzowego, takiego jak ten wprowadzony ustawą o podatku akcyzowym, rząd polski w uwagach na piśmie wniósł do Trybunału o ograniczenie skutków wyroku w czasie.

Pytanie pierwsze: Czy przepis art. 25 TWE, w którym został zawarty zakaz nakładania między Państwami Członkowskimi ceł przywozowych i wywozowych oraz opłat o skutku równoważnym, zakazuje Państwu Członkowskiemu stosowania art. 80 Ustawy o podatku akcyzowym w sytuacji, kiedy podatek akcyzowy pobierany jest od nabycia każdego samochodu, niezależnie od miejsca jego pochodzenia przed pierwszą rejestracją na terenie kraju?

Pytanie drugie: Czy przepis art. 90 akapit pierwszy TWE, zgodnie z którym żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych ja-

kiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe, zezwala Państwu Członkowskiemu na nałożenie podatku akcyzowego na samochody używane sprowadzane z innych Państw Członkowskich przy jednoczesnym nieobciążaniu tym podatkiem sprzedaży samochodów używanych zarejestrowanych już w Polsce, w sytuacji kiedy podatek akcyzowy został nałożony na wszystkie samochody niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z treścią art. 80 [ust. 1 Ustawy o podatku akcyzowym]?

Pytanie trzecie: Czy przepis art. 90 akapit drugi TWE, zgodnie z którym żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty, zezwala Państwu Członkowskiemu na nałożenie podatku akcyzowego według zmiennej stawki procentowej ze względu na wiek pojazdu i pojemność silnika, wyrażonej w § 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego na samochody używane sprowadzane z innych Państw Członkowskich, jeżeli według podobnego wzoru obliczany jest podatek dla sprzedaży samochodów używanych w kraju dokonanej przed ich pierwszą rejestracją na terenie kraju i ten podatek wpływa następnie na cenę tego samochodu przy dalszej jego odsprzedaży?

Pytanie czwarte: Czy przepis art. 28 TWE dotyczący tego, że ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi, oraz jednocześnie przy uwzględnieniu treści art. 3 ust. 3 Dyrektywy 92/12 zakazuje Państwu Członkowskiemu utrzymania w mocy art. 81 Ustawy o podatku akcyzowym, zgodnie z którym podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych niezarejestrowanych na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, są obowiązane po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego Naczelnika Urzędu Celnego w terminie pięciu dni, licząc od daty nabycia wewnątrzwspólnotowego?".

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

3. Artykuł 25 TWE stanowi:

„Cła przywozowe i wywozowe lub opłaty o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Zakaz ten stosuje się również do ceł o charakterze fiskalnym".

4. Artykuł 28 TWE stanowi:

„Ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi".

5. Artykuł 90 TWE ma następujące brzmienie:

„Żadne Państwo Członkowskie nie nakłada bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe.

Ponadto żadne Państwo Członkowskie nie nakłada na produkty innych Państw Członkowskich podatków wewnętrznych, które pośrednio chronią inne produkty".

6. Artykuł 3 ust. 1 i 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG stanowią:

„1. Niniejszą Dyrektywę stosuje się, na poziomie wspólnotowym, do następujących wyrobów, jak określono w stosownych dyrektywach:

- olejów mineralnych,
- alkoholu i napojów alkoholowych,
- wyrobów tytoniowych.

[...]

3. Państwa Członkowskie zachowują prawo do wprowadzenia lub utrzymania podatków na wyroby inne niż te wymienione w ust. 1 pod warunkiem jednak, że podatki te nie spowodują zwiększenia formalności związanych z przekraczaniem granicy w handlu między Państwami Członkowskimi.

Z zastrzeżeniem poszanowania tego samego warunku Państwa Członkowskie zachowują także prawo do pobierania podatków od świadczenia usług niemających charakteru podatku obrotowego, włączając w to podatki odnoszące się do wyrobów objętych podatkiem akcyzowym".

Uregulowania krajowe

7. Artykuł 2 Ustawy Nr 29, poz. 257 z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym w wersji znajdującej zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym (zwanej dalej „ustawą o podatku akcyzowym") stanowi:

„Użyte w ustawie o podatku akcyzowym określenia oznaczają:

[...]

11) »nabycie wewnątrzwspólnotowe« – przemieszczenie wyrobów akcyzowych z terytorium Państwa Członkowskiego na terytorium kraju [...]".

8. Artykuł 10 ust. 1 Ustawy o podatku akcyzowym brzmi następująco:

„Podstawą opodatkowania w przypadku wyrażenia stawki akcyzy w procencie podstawy opodatkowania jest:

1). kwota należna z tytułu sprzedaży na terytorium kraju wyrobów akcyzowych pomniejszona o kwotę podatku od towarów i usług oraz o kwotę akcyzy, należne od tych wyrobów;

2). kwota, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić za wyroby akcyzowe, w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego;

3). kwota należna z tytułu dostawy wyrobów akcyzowych na terytorium Państwa Członkowskiego, w przypadku dostawy wewnątrzwspólnotowej;

4). wartość celna wyrobów akcyzowych powiększona o należne cło, w przypadku importu, z uwzględnieniem ust. 6–9".

9. Artykuł 75 Ustawy o podatku akcyzowym stanowi:

„1. Stawka akcyzy na wyroby akcyzowe niezharmonizowane wynosi 65% podstawy określonej w art. 10, z wyjątkiem stawki na energię elektryczną.

[...]

3. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może, w drodze rozporządzenia, obniżać stawki akcyzy określone w ust. 1 i 2 oraz różnicować je w zależności od rodzaju wyrobu, a także określać warunki ich stosowania".

10. Artykuł 80 Ustawy o podatku akcyzowym przewiduje:

„1. Akcyzie podlegają samochody osobowe niezarejestrowane na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

2. Podatnikami akcyzy od samochodów są:

1) podmioty dokonujące każdej sprzedaży samochodu osobowego przed pierwszą jego rejestracją na terytorium kraju;

2) importerzy i podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego.

3. Obowiązek podatkowy w akcyzie od samochodów powstaje:

1) w przypadku sprzedaży – z chwilą wystawienia faktury, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia wydania wyrobu;

2) w przypadku importu – z dniem powstania długu celnego w rozumieniu przepisów prawa celnego;

3) w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego – z chwilą nabycia prawa rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później

jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

4. Minister właściwy do spraw finansów publicznych może określić, w drodze rozporządzenia, dane dotyczące samochodów osobowych, w tym dopuszczalną ładowność, dla celów poboru akcyzy, uwzględniając rozwiązania stosowane w odrębnych przepisach podatkowych i konieczność zapewnienia prawidłowego poboru akcyzy".

11. Artykuł 81 ust. 1 Ustawy o podatku akcyzowym brzmi następująco:

„Podmioty dokonujące nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodów osobowych niezarejestrowanych na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym, są obowiązane:

1) po przywozie na terytorium kraju złożyć deklarację uproszczoną do właściwego naczelnika urzędu celnego w terminie 5 dni, licząc od dnia nabycia wewnątrzwspólnotowego;

2) dokonać zapłaty akcyzy nie później niż z chwilą rejestracji tego pojazdu w kraju".

12. Zgodnie z art. 82 ust. 3 Ustawy o podatku akcyzowym w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego samochodu osobowego podstawą opodatkowania jest kwota, jaką nabywca jest obowiązany zapłacić.

13. Paragraf 7 Rozporządzenia Ministra Finansów Nr 87, poz. 825z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego w wersji znajdującej zastosowanie w sprawie przed sądem krajowym (zwanego dalej „Rozporządzeniem"), jak również załączniki 1 i 2 do niego przewidują, że w przypadku samochodów nowych lub mających mniej niż dwa lata stawka akcyzy wynosi 13,6% lub 3,1% w zależności od pojemności silnika, natomiast w przypadku samochodów starszych niż dwa lata stawka ta, ustalana zgodnie ze wzorem zamieszczonym w § 7 ust. 2 Rozporządzenia, zmienia się wraz z wiekiem samochodu i może dochodzić do 65% podstawy opodatkowania.

Ustalenia Trybunału

20. W pytaniu pierwszym sąd krajowy zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy podatek akcyzowy, taki jak ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, stanowi cło przywozowe lub opłatę o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 TWE.

21. Podatek, taki jak sporny w postępowaniu przed sądem krajowym podatek akcyzowy, nie stanowi cła sensu stricto.

22. Jeżeli chodzi o kwestię, czy podatek ten stanowi opłatę o skutku równoważnym, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że każde obciążenie o charakterze pieniężnym, niezależnie od jego nazwy i sposobu stosowania, które zostaje nałożone jednostronnie na towary w związku z przekroczeniem przez nie granicy, a które nie jest cłem sensu stricto, stanowi opłatę o skutku równoważnym w rozumieniu art. 23, i 25 TWE (Sprawa: C–90/94 Haahr Petroleum, pkt 20; C–213/96 Outokumpu, pkt 20; C–290/05 i C–333/05 Nádasdi i Németh).

opłata o skutku równoważnym do cła

23. Podatek akcyzowy, taki jak ten ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, nie jest pobierany w związku z przekroczeniem granicy Państwa Członkowskiego, które go wprowadziło. Zgodnie bowiem zarówno z art. 80 ust. 3 pkt 3 Ustawy, jak i z wyjaśnieniami rządu polskiego złożonymi podczas rozprawy, podatek akcyzowy jest pobierany od wszystkich pojazdów osobowych przed ich pierwszą rejestracją w Polsce i, aby osiągnąć ten cel, zdefiniowane zostały różne sytuacje powodujące powstanie w tym zakresie obowiązku podatkowego. Mianowicie obowiązek podatkowy powstaje w szczególności w związku ze sprzedażą pojazdu bądź, w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego w rozumieniu art. 2 pkt 11 Ustawy o podatku akcyzowym, z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju.

24. Podatek tego rodzaju jest częścią ogólnego wewnętrznego systemu opodatkowania towarów i w związku z tym powinien być poddany ocenie w świetle art. 90 TWE.

25. W konsekwencji na pierwsze z przedłożonych pytań należy udzielić odpowiedzi, że podatek akcyzowy, taki jak ten ustanowiony w Polsce ustawą o podatku akcyzowym, który nie jest nakładany na pojazdy osobowe w związku z przekroczeniem przez nie granicy, nie stanowi cła przywozowego ani opłaty o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 TWE.

opłata o charakterze wewnętrznym

26. W pytaniu drugim i trzecim, które należy rozważyć łącznie, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 90 TWE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi, mającemu takie cechy jak podatek ustanowiony ustawą o podatku akcyzowym, ze względu na to, że podatek ten nakładany jest w związku z nabyciem używanych pojazdów pochodzących z Państw Członkowskich innych niż państwo, które go wprowadziło, lecz nie jest nakładany w związku z nabyciem używanych pojazdów, zarejestrowanych już w tym Państwie Członkowskim, na które to pojazdy został on już nałożony przed ich pierwotnym zarejestrowaniem, jako że stanowi podatek wewnętrzny nakładany na produkty innych Państw Członkowskich wyższy od tych, które są nakładane bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy TWE, bądź obciąża

pośrednio produkty innych Państw Członkowskich i chroni inne produkty w rozumieniu art. 90 akapit drugi TWE.

27. Jak Trybunał już orzekł, art. 90 TWE stanowi w systemie traktatu uzupełnienie postanowień odnoszących się do zniesienia ceł oraz opłat o skutku równoważnym. Celem tego postanowienia jest zapewnienie swobodnego przepływu towarów między Państwami Członkowskimi w normalnych warunkach konkurencji poprzez wyeliminowanie wszelkich form ochrony mogącej wynikać z nakładania dyskryminujących podatków wewnętrznych na towary pochodzące z innych Państw Członkowskich (Sprawy Połączone C– 393/04 i C–41/05 Air Liquide Industries Belgiumi Sprawa Nádasdi i Németh, pkt 45).

28. W dziedzinie opodatkowania używanych samochodów przywożonych zza granicy Trybunał orzekł już, że art. 90 TWE służy zagwarantowaniu całkowitej neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy produktami znajdującymi się już na rynku krajowym a produktami przywożonymi zza granicy (Sprawa C–387/01 Weigel, pkt 66 i Sprawa Nádasdi i Németh, pkt 46).

dyskryminujące opodatkowanie

29. Zgodnie z dobrze ugruntowanym orzecznictwem art. 90 akapit pierwszy TWE zostaje naruszony, gdy podatek nakładany na produkty przywożone zza granicy i podatek nakładany na podobne produkty krajowe są obliczane w różny sposób i zgodnie z innymi zasadami, co prowadzi – choćby tylko w niektórych przypadkach – do wyższego opodatkowania towaru przywiezionego zza granicy. Zatem zgodnie z tym postanowieniem podatek akcyzowy nie powinien obciążać produktów pochodzących z innych Państw Członkowskich bardziej niż obciąża on podobne produkty krajowe.

30. W tym zakresie z akt sprawy przed sądem krajowym wynika, że wniosek sądu krajowego, opierający się na porównaniu między pojazdami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a tymi, które zostały nabyte w innych Państwach Członkowskich, dotyczy porównania dwóch kategorii produktów podobnych w rozumieniu art. 90 akapit pierwszy TWE. Natomiast żaden z elementów tych akt nie wskazuje, by opodatkowanie używanych pojazdów nabytych w Państwie Członkowskim innym niż Rzeczpospolita Polska wprowadzało pośrednią ochronę produktów innych niż pojazdy silnikowe, która jest zakazana w art. 90 akapit drugi TWE.

31. W konsekwencji należy podatek akcyzowy sporny w postępowaniu przed sądem krajowym zbadać wyłącznie w świetle art. 90 akapit pierwszy TWE.

32. W celu zagwarantowania neutralności podatków wewnętrznych w aspekcie konkurencji pomiędzy używanymi samochodami osobowymi znajdującymi się już na rynku krajowym a podobnymi samochodami przywożo-

nymi z Państwa Członkowskiego innego niż Rzeczpospolita Polska należy porównać skutki podatku akcyzowego obciążającego te ostatnie pojazdy ze skutkami rezydualnego podatku akcyzowego obciążającego te pierwsze pojazdy, które zostały już opodatkowane tym podatkiem przy pierwszej ich rejestracji.

33. W ramach tego porównania należy, po pierwsze, podkreślić, że podatek akcyzowy sporny w postępowaniu przed sądem krajowym jest nakładany tylko jeden raz na wszystkie pojazdy, które są przeznaczone do zarejestrowania w Polsce, zarówno nowe, jak i używane, niezależnie od tego, czy zostały wyprodukowane na terytorium kraju, czy przywiezione z innych Państw Członkowskich.

34. Po drugie, istotne jest, by dokonać rozróżnienia między dwiema kategoriami pojazdów, a mianowicie z jednej strony tymi, które są sprzedawane jako używane w okresie dwóch lat kalendarzowych od daty ich produkcji, przy czym rok ich produkcji uważa się za pierwszy rok kalendarzowy, a z drugiej strony tymi, które są sprzedawane jako używane po upływie tego dwuletniego okresu.

35. Przede wszystkim, jeśli chodzi o pojazdy osobowe sprzedawane jako nowe lub używane we wspomnianym okresie dwóch lat, z Rozporządzenia wynika, jak to zostało już stwierdzone w pkt 13 niniejszego wyroku, że są one opodatkowane podatkiem akcyzowym obliczanym według tej samej stawki.

36. Jeśli chodzi o pojazdy używane mające mniej niż dwa lata, to konkretnie sąd krajowy powinien zbadać, zwłaszcza w świetle Rozporządzenia, czy podlegają one z tytułu podatku akcyzowego rzeczywiście identycznemu obciążeniu przez to, że kwota rezydualna tego podatku zawarta w wartości rynkowej pojazdów osobowych zarejestrowanych w Polsce jest równa kwocie tego podatku obciążającej podobne pojazdy osobowe pochodzące z innego Państwa Członkowskiego niż Rzeczpospolita Polska.

37. Natomiast jeśli chodzi o podatek akcyzowy, który obciąża pojazdy używane sprzedawane po więcej niż dwóch latach od daty ich produkcji, stawka podatku akcyzowego jest obliczana zgodnie z wzorem przewidzianym w § 7 Rozporządzenia. Stosowanie tego wzoru prowadzi, jak to podkreśliła Komisja, przy czym nie zaprzeczył temu rząd polski, do wzrostu stawki wraz z wiekiem pojazdu.

38. Na sądzie krajowym spoczywa obowiązek zbadania, czy taki wzrost stawki dotyczy wyłącznie pojazdów używanych pochodzących z innego Państwa Członkowskiego niż Rzeczpospolita Polska oraz czy z kolei w przypadku pojazdów używanych zarejestrowanych w Polsce jako nowe stawka rezydualnego podatku akcyzowego zawartego w wartości takiego pojazdu pozostaje niezmienna.

39. W tej sytuacji nie można uwzględnić argumentów przedstawionych przez rząd polski celem uzasadnienia tej różnicy w opodatkowaniu. Rząd polski powołał się, po pierwsze, na względy ochrony środowiska naturalnego, po drugie, dał wyraz podejrzeniu, że w znacznej liczbie przypadków cena nabycia zadeklarowana władzom jest znacząco mniejsza od ceny rzeczywiście zapłaconej, i po trzecie, zauważył, że ta różnica w opodatkowaniu nie stanowi dyskryminacji, bowiem liczby wskazują, iż bezpośrednio po wprowadzeniu podatku akcyzowego na używane pojazdy nabywane w innych Państwach Członkowskich w maju 2004 r. bardzo istotnie wzrosła liczba przypadków takiego nabycia.

40. Z orzecznictwa Trybunału wynika w istocie, że dane opodatkowanie można uznać za zgodne z art. 90 TWE tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że jest ono tak skonstruowane, iż wyklucza w każdym przypadku opodatkowanie przywożonych produktów w wyższym stopniu niż produktów krajowych, oraz że w związku z tym nie wywołuje ono w żadnym razie dyskryminujących skutków (Sprawa Haahr Petroleum, pkt 34, Sprawa C□375/95 Komisja przeciwko Grecji, pkt 29).

41. Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie i trzecie należy udzielić odpowiedzi, że art. 90 akapit pierwszy TWE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w Państwie Członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w Państwie Członkowskim, które nałożyło podatek. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, a w szczególności stosowanie § 7 Rozporządzenia, ma takie skutki.

42. W pytaniu czwartym sąd krajowy zmierza do ustalenia, czy art. 28 TWE i art. 3 ust. 3 pkt 3 Dyrektywy 92/12 sprzeciwiają się uregulowaniu krajowemu, takiemu jak to przewidziane w art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym, które wymaga złożenia deklaracji uproszczonej w rozumieniu tego przepisu w terminie pięciu dni od dnia nabycia wewnątrzwspólnotowego.

43. Na wstępie należy stwierdzić, że rozbieżność w przedmiocie rozumienia obowiązku złożenia deklaracji polegająca na tym, że zdaniem M. Brzezińskiego należy złożyć taką deklarację w terminie pięciu dni od daty nabycia pojazdu w Niemczech, podczas gdy zdaniem rządu polskiego i Komisji termin ten rozpoczyna bieg począwszy od momentu rzeczywistego wprowadzenia pojazdu na terytorium Polski w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego, nie ma żadnego wpływu na to, czy wymóg ten ma ewentualnie charakter naruszenia.

44. Analogicznie do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym działania krajowe w dziedzinie, która jest przedmiotem wyczerpującej harmonizacji na płaszczyźnie wspólnotowej, muszą być oceniane w świetle przepisów harmonizujących, a nie przepisów prawa pierwotnego (Sprawa C–324/99 Daimler-Chrysler, pkt 32, Sprawa C–210/03 Swedish Match), należy zbadać obowiązek złożenia deklaracji uproszczonej przede wszystkim w świetle Dyrektywy 92/12, a w szczególności w świetle zakazu takich formalności widniejącego w art. 3 ust. 3 akapit pierwszy, pozostawiając tymczasem nierozstrzygniętą kwestię, czy podatek akcyzowy jest przedmiotem rzeczywistej pełnej harmonizacji na szczeblu wspólnotowym.

45. Jak stwierdziła rzecznik generalny w pkt 71 opinii, art. 3 ust. 3 akapit pierwszy Dyrektywy 92/12 mógłby mieć zastosowanie tylko wtedy, gdyby wymóg ten traktowany był jako „formalności związane z przekraczaniem granicy" powodujące nałożenie podatku.

46. Rząd polski i Komisja oceniają, że nie ma to miejsca w sprawie przed sądem krajowym. Podnoszą w istocie, że obowiązek przewidziany w art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym konkretyzuje się po przywiezieniu na terytorium krajowe pojazdu podlegającego podatkowi akcyzowemu, a zatem po przekroczeniu granicy. Komisja dodaje, że termin na dopełnienie tej formalności rozpoczyna bieg od dnia wewnątrzwspólnotowego nabycia pojazdu, to znaczy po tym, jak przekroczy on granicę.

47. W tej kwestii to sąd krajowy zobowiązany jest ustalić, czy całe uregulowanie sporne w sprawie przed nim zawisłej można interpretować w taki sposób, jak to czyni rząd polski. Jeśli bowiem deklarację uproszczoną należy złożyć w związku z nabyciem wewnątrzwspólnotowym pojazdu, a zatem w związku z przekroczeniem granicy, to taka formalność byłaby jednakże związana nie z tym przekroczeniem w rozumieniu art. 3 ust. 3 akapit pierwszy Dyrektywy 92/12, lecz z obowiązkiem zapłaty podatku akcyzowego.

formalność związana z obowiązkiem podatkowym

48. W takim bowiem przypadku, jako że celem deklaracji uproszczonej jest zapewnienie uregulowania zobowiązania z tytułu podatku akcyzowego, formalność taka jest związana ze zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku podatkowego. Jeśli przyjąć taką wykładnię, to podatek ten jest należny, jak to wynika z art. 80 ust. 3 pkt 3 Ustawy o podatku akcyzowym, z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

49. W konsekwencji art. 3 ust. 3 akapit pierwszy Dyrektywy 92/12 nie znajduje zastosowania w sprawie przed sądem krajowym i nie sprzeciwia się w związku z tym obowiązkowi złożenia deklaracji uproszczonej w przypadku nabycia wewnątrzwspólnotowego.

50. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że obowiązku takiego nie należy również oceniać w świetle art. 28 TWE. W istocie zakres zastosowania tego artykułu nie obejmuje przeszkód wskazanych w przepisach szczególnych, a przeszkody o charakterze fiskalnym bądź mające skutek równoważny z cłami, o których mowa w art. 23, 25, i 90 TWE, nie są objęte zakazem wyrażonym w art. 28 TWE (Sprawa C–228/98 Dounias, pkt 39, Sprawa C–383/01 De Danske Bilimportører).

51. Obowiązek złożenia deklaracji uproszczonej zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym jest nierozerwalnie związany z rzeczywistą zapłatą podatku akcyzowego, nie stanowi on więc rzeczywistej przeszkody o charakterze fiskalnym sensu stricto. Również rząd polski i Komisja podnoszą, że służy on w szczególności zapewnieniu zapłaty tego podatku.

52. W takich okolicznościach obowiązek, taki jak ten przewidziany w art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym, jest tylko pochodną opodatkowania podatkiem akcyzowym nabywcy pojazdu osobowego i w konsekwencji art. 28 TWE nie ma zastosowania.

53. Z powyższych rozważań wynika, że na pytanie czwarte należy udzielić odpowiedzi, że art. 28 TWE nie znajduje zastosowania do deklaracji uproszczonej, takiej jak przewidziana w art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy o podatku akcyzowym, a art. 3 ust. 3 Dyrektywy 92/12 nie sprzeciwia się takiej deklaracji, jeżeli sporne uregulowanie można interpretować w ten sposób, że deklarację tę należy złożyć z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

55. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa wspólnotowego, dokonana przez Trybunał w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 234 TWE, wyjaśnia i precyzuje w miarę potrzeb znaczenie oraz zakres tego przepisu, tak jak powinien lub powinien był być rozumiany i stosowany od chwili jego wejścia w życie. Z powyższego wynika, że sądy mogą i powinny stosować taką wykładnię przepisu również do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku w przedmiocie wniosku o dokonanie wykładni, jeżeli spełnione są wszystkie pozostałe przesłanki wszczęcia przed właściwym sądem postępowania w sprawie związanej ze stosowaniem takiego przepisu (Sprawa 24/86 Blaizot, pkt 27, Sprawa C–415/93 Bosman, pkt 141 oraz Sprawa C–402/03 Skov i Bilka, pkt 50).

przesłanki ograniczenia w czasie skutków wyroku Trybunału

56. Zatem jedynie w wyjątkowych przypadkach Trybunał, stosując ogólną zasadę pewności prawa leżącą u podstaw wspólnotowego porządku prawnego, może uznać, że należy ograniczyć ze skutkiem dla wszystkich zainteresowanych możliwość powoływania się na zinterpretowany przez niego przepis celem podważenia stosunków prawnych zawartych w dobrej wierze.

Aby tego rodzaju ograniczenie mogło mieć miejsce, winny zostać spełnione dwie istotne przesłanki, mianowicie dobra wiara zainteresowanych i ryzyko poważnych konsekwencji (Sprawa C–57/93 Vroege, pkt 21; Sprawa C– 372/98 Cooke, pkt 42 oraz Sprawa Skov i Bilka, pkt 51).

57. Konkretnie Trybunał uciekał się do tego rozwiązania jedynie w bardzo szczególnych okolicznościach, po pierwsze, gdy istniało ryzyko poważnych reperkusji finansowych ze względu, między innymi, na znaczną liczbę stosunków prawnych nawiązanych w dobrej wierze na podstawie uregulowania uważanego za skuteczne i obowiązujące, po drugie, gdy okazywało się, iż osoby prywatne oraz władze krajowe skłoniły się do zachowań niezgodnych z uregulowaniami wspólnotowymi ze względu na istnienie obiektywnej i istotnej niepewności odnośnie do zakresu przepisów wspólnotowych, do której to niepewności przyczyniło się ewentualnie również takie samo zachowanie innych Państw Członkowskich bądź Komisji Sprawa C–423/04 Richards, pkt 42).

58. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konsekwencje finansowe, jakie mogłyby wyniknąć dla Państwa Członkowskiego z wyroku wydanego w trybie prejudycjalnym, nie stanowią same w sobie uzasadnienia dla ograniczenia skutków tego wyroku w czasie (Sprawa C–184/99 Grzelczyk, pkt 52, oraz Sprawa C–209/03 Bidar, pkt 68).

59. W kwestii ryzyka poważnych konsekwencji rząd polski przedstawił na rozprawie dane liczbowe dotyczące okresu od dnia 1 maja 2004 r., daty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, do dnia 30 kwietnia 2006 r., czyli łącznie dwóch lat, które wskazują, iż łączna kwota podatku akcyzowego nałożonego na samochody osobowe wynosi 1,16% dochodów budżetowych przewidzianych na rok 2006. Jednak Trybunałowi nie został przedstawiony podział tych kwot, który umożliwiłby mu ocenę, jaki procent tej łącznej kwoty podlegałby zwrotowi. Należy dodać, że podlegają zwrotowi jedynie kwoty podatku akcyzowego przewyższające to, co odpowiada rezydualnemu podatkowi zawartemu w cenie podobnego używanego samochodu pochodzącego z danego Państwa Członkowskiego.

60. W konsekwencji należy stwierdzić, że nie można uznać za wykazane istnienia ryzyka poważnych konsekwencji gospodarczych w rozumieniu orzecznictwa cytowanego w pkt 56 i 57 niniejszego wyroku, które mogłoby uzasadnić ograniczenie skutków niniejszego wyroku w czasie.

61. W tej sytuacji nie jest konieczne dokonywanie oceny, czy spełniona została przesłanka dobrej wiary zainteresowanych.

Sentencja

1. Podatek akcyzowy, taki jak ustanowiony w Polsce ustawą z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, który nie jest nakładany na pojazdy osobowe w związku z przekroczeniem przez nie granicy, nie stanowi cła przywozowego ani opłaty o skutku równoważnym w rozumieniu art. 25 TWE.

2. Artykuł 90 akapit pierwszy TWE należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w Państwie Członkowskim innym niż to, które wprowadziło taki podatek, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w Państwie Członkowskim, które nałożyło podatek. Do sądu krajowego należy zbadanie, czy uregulowanie sporne w postępowaniu przed sądem krajowym, a w szczególności stosowanie § 7 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie obniżenia stawek podatku akcyzowego, ma takie skutki.

3. Artykuł 28 TWE nie znajduje zastosowania do deklaracji uproszczonej, takiej jak przewidziana w art. 81 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 23 stycznia 2004 r. o podatku akcyzowym, a art. 3 ust. 3 Dyrektywy Rady 92/12/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania nie sprzeciwia się takiej deklaracji, jeżeli sporne uregulowanie można interpretować w ten sposób, że deklarację tę należy złożyć z chwilą nabycia prawa do rozporządzania samochodem osobowym jak właściciel, nie później jednak niż z chwilą jego rejestracji na terytorium kraju, zgodnie z przepisami o ruchu drogowym.

3. Zakaz stosowania barier niefiskalnych

Sprawa 8/74[8]
Procureur du Roi v. Benoît i Gustave Dassonville

Stan faktyczny

Benoît i Gustave Dassonville byli właścicielami firmy zajmującej się importem do Belgii szkockiej whisky znajdującej się w swobodnym obrocie we Francji. Belgijskie prawo krajowe wymagało posiadania przez importerów oficjalnych dokumentów, potwierdzających prawo do używania oznaczenia autentyczności pochodzenia towaru, wydawanych przez właściwe władze państwa eksportującego. Benoît i Gustave Dassonville importowali szkocką whisky z Francji do Belgii bez posiadania wymaganych prawem belgijskim certyfikatów autentyczności. Uzyskanie takich certyfikatów od brytyjskich władz celnych przez firmę importującą szkocką whisky, znajdującą się już w swobodnym obrocie we Francji, było bardziej utrudnione przez importerów importujących bezpośrednio z państwa będącego producentem. Przeciwko Benoît i Gustave Dassonville wszczęte zostało w Belgii postępowanie karne w związku z naruszeniem przez ich firmę przepisów krajowych dotyczących importu.

zapytanie prejudycjalne

Sąd krajowy, przed którym toczyło się postępowanie, zwrócił się do Trybunału zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), m. in. z pytaniem dotyczącym interpretacji zakazu stosowania ograniczeń ilościowych wynikającego z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

Ustalenia Trybunału

3. Pytanie ma na celu ustalenie, czy zgodnie z brzmieniem art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE), można uznać za środek o podobnym skutku do ograniczeń ilościowych przepisy krajowe zabraniające importu towarów, posiadających oznaczenie autentyczności pochodzenia towarów, gdy takim towarom nie towarzyszy wydawany przez władze państwa eksportującego oficjalny dokument potwierdzający prawo do używania oznaczenia autentyczności pochodzenia towaru.

środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych formuła Dassonville

5. Wszystkie przepisy Państw Członkowskich dotyczące obrotu, które mogą bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 lipca 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 837.

handel wewnątrzwspólnotowy, należy uznać za środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych.

6. Wobec braku wspólnotowego systemu gwarantującego konsumentom autentyczność pochodzenia towarów, jeżeli Państwo Członkowskie podejmuje środki mające zapobiec niewłaściwym praktykom w tym zakresie, środki takie powinny być rozsądne, a wymagania dotyczące udowodnienia autentyczności nie powinny utrudniać handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi, zaś ich realizacja powinna być możliwa dla wszystkich Państw Członkowskich.

zakaz arbitralnej dyskryminacji

7. Nawet bez rozstrzygania, czy środki takie będą mieściły się w zakresie art. 36 TEWG (obecny art. 30 TWE), w żadnym wypadku nie powinny one stanowić arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi.

9. Wymaganie przez Państwo Członkowskie certyfikatu autentyczności, którego zdobycie jest bardziej utrudnione w przypadku importerów oryginalnych produktów znajdujących się w swobodnym obrocie w innym Państwie Członkowskim, niż zdobycie takiego certyfikatu przez importera takiego samego produktu importowanego bezpośrednio z państwa pochodzenia, stanowi środek o podobnym skutku do ograniczeń ilościowych.

Sentencja

Wymaganie przez Państwo Członkowskie certyfikatu autentyczności, którego zdobycie jest bardziej utrudnione w przypadku importerów oryginalnych produktów znajdujących się w swobodnym obrocie w innym Państwie Członkowskim, niż zdobycie takiego certyfikatu przez importera takiego samego produktu importowanego bezpośrednio z państwa pochodzenia, stanowi środek o podobnym skutku do ograniczeń ilościowych.

Sprawa 120/78[9]
Rewe–Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein

Stan faktyczny

Firma Rewe–Zentral AG chciała importować do Republiki Federalnej Niemiec produkowany we Francji likier owocowy o nazwie „Cassis de Dijon" i zwróciła się do Bundesmonopolverwaltung (Federalny Monopol Spirytuso-

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 20 lutego 1979 r., Zb. Orz. 1979, s. 649.

wy) o wydanie pozwolenia na import. Federalny Monopol Spirytusowy odmówił wydania takiego pozwolenia, ze względu na niewłaściwą zawartość alkoholu w przedmiotowym likierze. Zgodnie z przepisami krajowymi, do sprzedaży na rynku niemieckim mogły być dopuszczone likiery owocowe (takie jak „Cassis de Dijon") o zawartości alkoholu 25%, podczas gdy zawartość alkoholu w produkcie będącym przedmiotem sprawy, który był swobodnie dopuszczony do obrotu we Francji, wynosiła od 15 do 20%.

Firma Rewe–Zentral AG odwołała się od decyzji Federalnego Monopolu Spirytusowego do Hessisches Verwaltungsgericht (Sąd Administracyjny). Powód podnosił, że określanie w niemieckich przepisach prawa krajowego dopuszczalnej minimalnej zawartości alkoholu prowadzi do tego, że pochodzące z innych Państw Członkowskich produkty alkoholowe o znanych markach nie mogą być dopuszczone do sprzedaży na terenie Republiki Federalnej Niemiec i w związku z tym przepisy te stanowią ograniczenie w swobodnym przepływie towarów między Państwami Członkowskimi. Jego zdaniem, przepisy te stanowiły środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, co było naruszeniem art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

zapytanie prejudycjalne

Sąd krajowy, przed którym toczyło się postępowanie, zwrócił się do Trybunału zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE), m. in. z pytaniem dotyczącym interpretacji zakazu stosowania ograniczeń ilościowych wynikającego z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE). W postępowaniu swe stanowiska odnośnie przedmiotowej sprawy przedstawiła Komisja Europejska oraz rząd Republiki Federalnej Niemiec.

Pytanie: Czy przedstawioną w art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE) koncepcję zakazu środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych należy interpretować w ten sposób, że objęte tym zakazem jest określenie minimalnej zawartości alkoholu w napojach spirytusowych w niemieckich przepisach krajowych, które skutkują niedopuszczeniem do obrotu na rynku Republiki Federalnej Niemiec produktów z innych Państw Członkowskich, w których zawartość alkoholu jest niższa?

Ustalenia Trybunału

wymogi konieczne „Cassis"

8. Wobec braku wspólnych przepisów dotyczących produkcji i sprzedaży alkoholu, w dyspozycji Państw Członkowskich pozostaje regulacja wszelkich kwestii związanych z produkcją i sprzedażą napojów alkoholowych na ich terytorium. Zakłócenia w przepływie towarów w ramach Wspólnoty, wynikające z różnic pomiędzy krajowymi porządkami prawnymi, dotyczącymi przedmiotowej produkcji i sprzedaży mogą być akceptowane, o ile przepisy takie uznać można za konieczne dla spełnienia obowiązkowych wymagań, związanych przykładowo z efektywnym wykonywaniem kontroli podat-

kowej, z ochroną zdrowia publicznego, zapewnieniem uczciwości transakcji handlowych i ochroną konsumenta.

9. Rząd Republiki Federalnej Niemiec podniósł, że przedmiotowa regulacja krajowa uzasadniona jest ochroną zdrowia publicznego i ochroną konsumenta.

10. Odnośnie ochrony zdrowia publicznego Rząd Republiki Federalnej Niemiec stwierdził, że celem określania minimalnej zawartości alkoholu w napojach spirytusowych jest zapobieganie zwiększaniu się ilości napojów alkoholowych na rynku krajowym, w szczególności o niskiej zawartości alkoholu, ponieważ takie produkty dużo łatwiej prowadzą do uzależnienia od alkoholu niż napoje o dużej zawartości alkoholu.

11. Taka argumentacja jest nieuzasadniona, ponieważ konsument ma dostęp na rynku do niezwykle szerokiej gamy produktów o niskiej i średniej zawartości alkoholu. Ponadto duża ilość napojów alkoholowych o wysokiej zawartości alkoholu, swobodnie dostępnych na rynku niemieckim, jest spożywana w formie rozcieńczonej.

12. Rząd niemiecki wskazywał również, że ustalenie wyższego limitu zawartości alkoholu w przypadku niektórych likierów służyć ma ochronie konsumentów przed nieuczciwymi praktykami ze strony niektórych producentów i dystrybutorów napojów alkoholowych.

13. Komisja Europejska stwierdziła, że ustalanie limitu zawartości alkoholu w napojach może służyć standaryzacji produktów wprowadzanych na rynek oraz ich oznaczeniu w celu zapewnienia większej przejrzystości transakcji handlowych i ofert sprzedaży.

Taki punkt widzenia nie może być przyjęty, wziąwszy pod uwagę obowiązkowo ustalane minimum zawartości alkoholu w napojach i traktowanie go jako podstawowej gwarancji uczciwości transakcji handlowych. Wystarczającym środkiem byłoby umieszczenie na opakowaniu miejsca pochodzenia produktu i zawartości alkoholu.

środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych

14. Przepisy krajowe będące przedmiotem sprawy, służą w praktyce promowaniu napojów alkoholowych o wyższej zawartości alkoholu poprzez wykluczenie z rynku krajowego produktów z innych Państw Członkowskich, które nie spełniają wymogów określonych w tych przepisach. W związku z powyższym należy uznać, że jednostronnie nałożony przez przepisy Państwa Członkowskiego wymóg minimum zawartości alkoholu w napojach stanowi zakłócenie handlu, niezgodne z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE). Nie ma uzasadnionego powodu, by znajdujące się w swobodnym obrocie w jednym z Państw Członkowskich napoje alkoholowe nie zostały dopuszczone do obrotu w innym Państwie Członkowskim.

15. Odpowiadając na pytanie należy stwierdzić, że koncepcję zakazu środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, określoną w art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE), należy interpretować w ten sposób, że wskazanie w przepisach Państwa Członkowskiego minimalnej zawartości alkoholu w napojach alkoholowych przeznaczonych do konsumpcji, które zgodnie z prawem są produkowane i sprzedawane w innym Państwie Członkowskim, objęte jest zakazem wynikającym z przedmiotowego przepisu.

Sentencja

Koncepcję zakazu środków o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, określoną w art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE), należy interpretować w ten sposób, że wskazanie w przepisach Państwa Członkowskiego minimalnej zawartości alkoholu w napojach alkoholowych przeznaczonych do konsumpcji, które zgodnie z prawem są produkowane i sprzedawane w innym Państwie Członkowskim, objęte jest zakazem wynikającym z przedmiotowego przepisu.

Sprawy połączone C–267/91 i C–268/91[10]
Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard

Stan faktyczny

Przed Tribunal de Grande Instance w Strasburgu zostało wszczęte postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard w związku z odsprzedażą towarów poniżej ceny nabycia („odsprzedaż ze stratą"). Zgodnie z art. 1 francuskiej Ustawy Nr 63–628 z 2 lipca 1963 r., zmienionej art. 32 Nakazu Nr 86–1243 z 1 grudnia 1986 r., odsprzedaż towaru poniżej ceny nabycia była zabroniona pod groźbą sankcji karnych. W trakcie postępowania krajowego pozwani podnieśli, że ogólny zakaz sprzedaży ze stratą, który sformułowany jest w przedmiotowych przepisach krajowych, jest sprzeczny z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

zapytanie prejudycjalne

Tribunal de Grande Instance zwrócił się do Trybunału z zapytaniem prejudycjalnym zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 177 TEWG (obecny art. 234 TWE).

Pytanie: Czy obowiązujący we Francji zakaz odsprzedaży ze stratą, sformułowany w art. 1 francuskiej Ustawy Nr 63–628 z 2 lipca 1963 r., zmienionej art. 32 Nakazu Nr 86–1243 z 1 grudnia 1986 r., jest zgodny z zasadami swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i wolną konkurencją na wspólnym rynku oraz z zakazem dyskryminacji ze względu na obywatel-

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 24 listopada 1993 r., Zb. Orz. 1993, s. 6097.

stwo, które określone zostały w Traktacie z 25 marca 1957 r., ustanawiającym EWG. W szczególności, czy zakaz ten jest zgodny z art. 3 TEWG (obecny 3 TWE) i art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE), skoro francuskie ustawodawstwo może wpływać na konkurencję:

(a) po pierwsze, ze względu na fakt, że na jego podstawie jedynie sprzedaż ze stratą uznawana jest za wykroczenie, wyłączając z zakresu zakazu przedsiębiorców, którzy wytwarzane lub przetwarzane przez siebie produkty mogą sprzedawać poniżej ich wartości,

(b) po drugie, ponieważ wpływają one na konkurencję, przede wszystkim na obszarach przygranicznych, pomiędzy różnymi handlowcami ze względu na ich obywatelstwo i siedzibę?

Ustalenia Trybunału

6. Przepisy Traktatu związane ze swobodnym przepływem osób, usług i kapitału na terenie Wspólnoty nie mają związku z ogólnym zakazem sprzedaży ze stratą i w związku z tym nie mają znaczenia dla głównego postępowania.

8. Fakt, że warunki sprzedaży w różnych Państwach Członkowskich poddane są różnym regulacjom ustawowym, dopuszczającym lub zakazującym sprzedaży ze stratą nie stanowi dyskryminacji, o której mowa w art. 7 TEWG (obecny art. 12 TWE). Będące przedmiotem sprawy ustawodawstwo stosowane jest do wszelkich rodzajów sprzedaży na terytorium krajowym, bez względu na obywatelstwo uczestników stosunku sprzedaży (Sprawa 308/86 Lambert, Zb. Orz. 1988, s. 4369).

9. Sąd krajowy zwrócił się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego dotyczącego możliwości wskazania antykonkurencyjnych skutków przedmiotowego zakazu, odwołując się jedynie do określonych w art. 3 TEWG (obecny 3 TWE) fundamentów Wspólnoty i nie powołując żadnych szczegółowych przepisów Traktatu z zakresu prawa konkurencji.

10. Mając na uwadze powyższe, w celu udzielenia odpowiedzi na postawione pytanie, właściwym jest rozważenie zakazu odsprzedaży ze startą w świetle przepisów dotyczących swobody przepływu towarów.

środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych

11. Zgodnie z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE), wszelkie ograniczenia ilościowe w przywozie oraz wszelkie środki o skutku równoważnym są zakazane między Państwami Członkowskimi. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału, każdy środek, który może bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudniać handel wewnątrzwspólnotowy, należy uznać za środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych.

12. Ustawodawstwo krajowe, wprowadzające zakaz sprzedaży ze stratą nie jest środkiem przeznaczonym do regulowania handlu towarami pomiędzy Państwami Członkowskimi.

14. Wobec wzrostu tendencji powoływania się przez handlowców na art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE) jako na środek zakazujący jakichkolwiek przepisów skutkujących ograniczeniem ich wolności rynkowej, nawet wówczas, gdy przepisy takie nie są skierowane przeciwko produktom z innych Państw Członkowskich, Trybunał uznaje za konieczne zweryfikowanie dotychczasowego orzecznictwa w tej kwestii.

środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych według „Cassis"

15. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału, począwszy od Cassis de Dijon (Sprawa 120/78 Rewe–Zentral, Zb. Orz. 1979, s. 649), w braku harmonizacji przepisów prawa, ograniczenia swobodnego przepływu towarów będące konsekwencją zastosowania do towarów pochodzących z innych Państw Członkowskich, w których towary te są wytwarzane i wprowadzane na rynek zgodnie z prawem, przepisów określających wymogi, którym takie towary muszą sprostać (takie jak oznaczanie, kształt, rozmiar, waga, skład, prezentacja, opakowanie) stanowią środek o skutku równoważnym do ograniczeń ilościowych zakazany przez art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE). Zakaz ten stosuje się nawet wówczas, gdy przedmiotowe przepisy stosowane są bez dyskryminacji do wszystkich produktów, chyba że ich zastosowanie można usprawiedliwić względami interesu publicznego, ważniejszymi od swobody przepływu towarów.

weryfikacja formuły Dassonville

16. W przeciwieństwie do dotychczasowej linii orzecznictwa, stosowanie do produktów z innych Państw Członkowskich przepisów prawa krajowego, które ograniczają lub zakazują określonych ustaleń związanych ze sprzedażą, nie zakłóca bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie handlu pomiędzy Państwami Członkowskimi w rozumieniu orzeczenia w sprawie 8/74 Dassonville (Zb. Orz. 1974, s. 837), o ile przepisy te są stosowane do wszystkich handlowców działających na terytorium danego Państwa Członkowskiego i jeśli wywierają taki sam skutek prawny i praktyczny w stosunku do produktów krajowych i, pochodzących z innych Państw Członkowskich.

18. Odpowiadając na pytanie sądu krajowego należy stwierdzić, że art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE) nie ma zastosowania do przepisów Państwa Członkowskiego wprowadzających ogólny zakaz odsprzedaży ze stratą.

Sentencja

Art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE) nie ma zastosowania do przepisów Państwa Członkowskiego wprowadzających ogólny zakaz odsprzedaży ze stratą.

4. Wyłączenie stosowania zakazu barier fiskalnych i niefiskalnych

Sprawa 113/80[11]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Irlandia

Stan faktyczny

Irlandzkie przepisy krajowe (Nakaz, S.I. Nr 306 z 1971 r. i Nakaz, S.I. Nr 307 z 1971 r.) zakazywały sprzedaży oraz eksportu w celu sprzedaży importowanych wyrobów jubilerskich zawierających charakterystyczne motywy sugerujące, że upominki te pochodzą z Irlandii, o ile na przedmiotowych wyrobach nie będzie umieszczana nazwa państwa ich pochodzenia lub słowo „zagraniczny".

skarga z art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE)

Komisja Europejska uznała ograniczenia w swobodzie przepływu towarów wprowadzone na podstawie irlandzkich Nakazów za środki o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych, naruszające art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE). W związku z powyższym wniosła przeciwko Irlandii skargę do Trybunału na podstawie art. 169 TEWG (obecny art. 226 TWE) o niewywiązanie się z zobowiązań wynikających z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

W trakcie postępowania rząd irlandzki nie zaprzeczył, że krajowe Nakazy skutkują ograniczeniem swobody przepływu towarów, podkreślił natomiast, że krytykowane środki są uzasadnione z punktu widzenia ochrony konsumentów i zapewnienia uczciwości obrotu handlowego pomiędzy Państwami Członkowskimi. W związku z powyższym, rząd irlandzki powołał się na art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE), zgodnie z którym postanowienia artykułów: art. 30 TEWG (obecnie art. 28 TWE), art. 31 TEWG (obecnie uchylony), art. 32 TEWG (obecnie uchylony), art. 33 TEWG (obecnie uchylony), art. 34 TEWG (obecnie art. 29 TWE) nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami porządku publicznego bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej.

Ustalenia Trybunału

7. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału w sprawie 46/76 Bauhuis z 25 stycznia 1977 r. (Zb. Orz. 1977, s. 5), art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE) "stanowi wyłączenie od ogólnej zasady, według której powinny zostać wyeliminowane wszystkie przeszkody w swobodnym przepływie towarów pomiędzy Państwami Członkowskimi" i musi być interpretowany wąsko.

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 czerwca 1981 r., Zb. Orz. 1981, s. 1625.

8. Skoro ani ochrona konsumentów ani ochrona własności przemysłowej i handlowej nie są uwzględnione wśród okoliczności wyłączających wskazanych w art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE), nie można powoływać się na te okoliczności w związku z przedmiotowym artykułem.

zamknięty katalog wyłączeń wskazanych w art. 36 TEWG (obecnie art. 30 TWE)

10. Zgodnie z ustaloną linią orzecznictwa Trybunału (Sprawa 120/78 Rewe, Zb. Orz. 1979, s. 649; Sprawa788/79 Gilli i Andres, Zb. Orz. 1980, s. 2071; Sprawa 130/80 Kelderman, Zb. Orz. 1981, s. 527), wobec braku wspólnych przepisów dotyczących produkcji i sprzedaży wyrobu, którego dotyczy sprawa, w dyspozycji Państw Członkowskich pozostaje regulacja wszelkich kwestii związanych z jego produkcją, sprzedażą i konsumpcją na ich terytorium. Niemniej warunki wynikające z takich regulacji nie mogą stanowić przeszkody w handlu wewnątrzwspólnotowym. Stosowanie przedmiotowych środków krajowych może być uzasadnione koniecznością zapewnienia uczciwości transakcji handlowych oraz ochroną konsumentów, o ile będą to środki stosowane jednakowo wobec produktów krajowych i importowanych.

11. Nakazy będące przedmiotem w sprawie nie są środkami stosowanymi jednakowo do produktów krajowych i importowanych. Stosowane są wyłącznie do produktów importowanych i z tego względu są to środki dyskryminujące, niemieszczące się w zakresie wskazanych powyżej wyłączeń, które odnoszą się jedynie do przepisów jednakowo regulujących sprzedaż produktów krajowych i importowanych.

środki dyskryminujące

18. Reasumując, irlandzkie przepisy wprowadzające wymóg umieszczania na upominkach i wyrobach jubilerskich oznaczenia miejsca pochodzenia produktu lub słowa „zagraniczny", stanowią środek o skutku podobnym do ograniczeń ilościowych zgodnie z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE). Irlandia uchybiła zobowiązaniom wynikającym z tego artykułu.

Sentencja

Poprzez wprowadzenie wymogu umieszczania na upominkach i wyrobach jubilerskich, których dotyczy Nakaz, S.I . Nr 306 z 1971 r. oraz Nakaz, S.I. Nr 307 z 1971 r. oznaczenia miejsca pochodzenia produktu lub słowa "zagraniczny", Irlandia uchybia zobowiązaniom wynikającym z art. 30 TEWG (obecny art. 28 TWE).

VIII
SWOBODA PRZEPŁYWU PRACOWNIKÓW

1. Pojęcie pracownika migrującego

Sprawa 66/85[1]
Deborah Lawrie–Blum v. Niemiecki Kraj Związkowy Badenia Wirtembergia

Stan faktyczny

Obywatelka Wielkiej Brytanii Deborah Lawrie–Blum, po złożeniu egzaminu kończącego studia pedagogiczne na uniwersytecie we Freiburgu, nie została dopuszczona do praktyki przygotowującej do zawodu nauczyciela. Wykształcenie pedagogiczne w landzie niemieckim Badenia Wirtembergia jest dwuetapowe: składa się ze studiów uniwersyteckich i następującej po nich tzw. służby przygotowującej (praktyki). Prawo kraju związkowego Badenia Wirtembergia zastrzega możliwość odbycia tego rodzaju praktyki tylko dla obywateli Niemiec, ponieważ łączy się ona z nawiązaniem stosunku służbowego.

zapytanie prejudycjalne

Krajowy Sąd Administracyjny przedłożył Trybunałowi pytanie prejudycjalne na mocy art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE):

Pytanie: Czy przepisy dotyczące swobodnego przepływu osób z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. znajdują zastosowanie do praktykanta będącego obywatelem innego Państwa Członkowskiego, tzn. czy może on zostać uznany za pracownika migrującego w rozumieniu przepisów TEWG (obecnie TWE), jeśli praktyka wiąże się ze stosunkiem służbowym, którego nawiązanie – według prawa niemieckiego – zastrzeżone jest wyłącznie dla obywateli Niemiec?

Ustalenia Trybunału

12. Pojęcie pracownika migrującego obejmuje każdego, kto wykonuje pracę według wskazówek przełożonego w zamian za wynagrodzenie, niezależnie od natury prawnej stosunku pracy.

---

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 3 lipca 1986 r., Zb. Orz. 1986, s. 2121.

16. Ponieważ swoboda przepływu osób jest jedną z podstawowych zasad, na których opiera się system prawny Wspólnoty Europejskiej, pojęcie pracownika migrującego w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) nie może być rozbieżnie interpretowane w oparciu o ustawodawstwa Państw Członkowskich. Należy w związku w tym dokonać jego interpretacji w oparciu o prawo wspólnotowe. Pojęcie pracownika migrującego zdefiniowane przez prawo wspólnotowe określa zakres obowiązywania swobody przepływu osób i dlatego powinno być interpretowane stosunkowo szeroko (zob. orzeczenie z 23 marca 1982 r. w sprawie 53/81, Levin, Zb. Orz. 1982, s. 1035).

cechy pracownika migrującego

17. Podstawą zdefiniowania pojęcia pracownika migrującego powinny być kryteria obiektywne, określające stosunek pracy poprzez składające się na niego prawa i obowiązki. Istotnym wyróżnikiem stosunku pracy jest okoliczność, że osoba w określonym czasie wykonuje świadczenia na rzecz innej osoby, według jej wskazówek oraz za wynagrodzeniem.

18. Nie ulega wątpliwości, że w przedmiotowej sprawie praktykant w czasie trwania praktyki przygotowującej podlega nadzorowi i wskazówkom władz szkoły, do której został przyporządkowany i która określa jego zadania oraz reguły, do których powinien się stosować. Należy więc stwierdzić, że w przypadku strony skarżącej zostały spełnione trzy kryteria decydujące o posiadaniu statusu pracownika migrującego.

zarobkowy charakter pracy; stosunek prywatno- lub publicznoprawny

19. Z punktu widzenia art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) znaczenie ma okoliczność, że świadczenie pracy ma charakter zarobkowy, niezależnie od tego, jakiej dziedziny dotyczy (zob. orzeczenie z 12 grudnia 1974 r. w sprawie 36/74, Walrave, Zb. Orz. 1974, s. 1405). Fakt, że praca wykonywana jest w obszarze publicznoprawnym nie pozbawia jej charakteru pracy zarobkowej. Jak Trybunał stwierdził w orzeczeniu z 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 (Sotgiu, Zb. Orz. 1974, s. 153), rodzaj stosunku prawnego pomiędzy pracodawcą a pracownikiem – publicznoprawny, czy prywatnoprawny – nie ma znaczenia dla zastosowania art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE).

brak wymogu minimalnego wynagrodzenia w danej branży

Okoliczność, że praktykant pracuje jedynie niewielką ilość godzin tygodniowo oraz otrzymuje wynagrodzenie niższe niż minimalnego wynagrodzenia przysługującego nauczycielom pracującym w pełnym wymiarze czasu pracy, nie ma wpływu na zakwalifikowanie go jako pracownika migrującego w rozumieniu prawa wspólnotowego.

Mając na uwadze powyższe, należy udzielić następującej odpowiedzi na pierwszą część pytania: praktykant, który świadczy pracę w postaci udzielania lekcji według wskazówek oraz pod nadzorem organu szkoły, odbywa praktykę przygotowującą do zawodu nauczyciela, w zamian za co otrzymuje wynagrodzenie, powinien zostać uznany za pracownika migrującego w ro-

zumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), niezależnie od natury prawnej stosunku pracy.

zatrudnienie w administracji publicznej

23. Skarżąca podnosi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zatrudnienie objęte jest wyjątkiem z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) wówczas, gdy wiąże się z wykonywaniem władzy państwowej i przyczynia się do zachowania ogólnego interesu państwa. Zawód nauczyciela, a tym bardziej świadczenie pracy w charakterze stażysty nie jest jednak w żaden sposób połączone z wykonywaniem władzy państwowej.

posiadanie statusu urzędnika

26. W związku z powyższym, aby odpowiedzieć na postawione przez sąd pytanie należy podkreślić, że art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) powinien być interpretowany wyłącznie jako ściśle określony wyjątek od zasady podstawowej swobodnego przepływu osób oraz zasady niedyskryminacji pracowników. Jego zastosowanie ogranicza się do przypadków, kiedy ochrona interesów państwa jest niezbędna. Jak Trybunał stwierdził w orzeczeniu z 3 czerwca 1986 r. w sprawie C–307/84 (Komisja v. Francja, Zb. Orz. 1986, s. I–1725), dostęp do określonych miejsc pracy nie może być ograniczony przez okoliczność, że w niektórych państwach pracownikom zatrudnionym na określonych stanowiskach zostaje nadany status urzędnika. Jeżeli bowiem zastosowanie wyjątku z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) uzależnione byłoby od natury prawnej stosunku pracy istniejącego pomiędzy pracownikiem a administracją państwową, Państwa Członkowskie posiadałyby możliwość dowolnego określania stanowisk objętych wyjątkiem z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE).

27. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, pod pojęciem zatrudnienia w administracji publicznej w rozumieniu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), jako wyjątku od reguł określonych w ust. 1–3 tego artykułu, należy rozumieć świadczenie pracy na stanowiskach, w ramach których następuje bezpośrednie lub pośrednie wykonywanie zadań władzy państwowej, skierowanych na zachowanie ogólnego interesu samego państwa bądź innych jednostek państwowych. Z wykonywaniem tych zadań wiąże się istnienie szczególnego związku pomiędzy każdorazowym piastunem danego stanowiska a państwem oraz wzajemność praw i obowiązków tworzących szczególną więź przynależności państwowej. Wyjątkiem z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) objęte są wyłącznie stanowiska, które ze względu na charakter zadań oraz zakres odpowiedzialności mogą zostać zakwalifikowane jako obejmujące specyficzne czynności w ramach administracji państwowej, wykonywanej na określonych obszarach.

28. Te bardzo wąsko zakreślone warunki nie są spełnione w przypadku praktykanta odbywającego staż w szkole, w związku z czym art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) nie ma zastosowania w tym przypadku.

Sentencja

1. Praktykant odbywający staż według wskazówek i pod nadzorem władz szkolnych, polegający na prowadzeniu zajęć w zamian za wynagrodzenie, jest pracownikiem w rozumieniu art. 48 ust. 1 TEWG (obecnie art. 39 ust. 1 TWE), niezależnie od natury prawnej stosunku pracy.

2. Staż przygotowujący do zawodu nauczyciela nie stanowi zatrudnienia w administracji publicznej w rozumieniu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), na wykonywanie którego władze krajowe mogą nie wyrazić zgody.

Sprawa 53/81[2]
D. M. Levin v. Staatsseckretaris van Justitie

Stan faktyczny

Skarżąca – obywatelka Wielkiej Brytanii, małżonka obywatela państwa spoza Wspólnoty Europejskiej, pracująca na pół etatu jako pomoc domowa, ubiegała się o prawo pobytu w Holandii, które nie zostało jej przyznane z powodu braku wystarczających dochodów na utrzymanie siebie i męża. Urząd holenderski twierdził, że dla uzyskania prawa pobytu konieczne jest osiąganie zarobków co najmniej w wysokości minimalnego dochodu obywatela Holandii. Powódka podnosiła, że powoływanie się przez urząd holenderski na argument minimalnego zarobku stawia obywateli innych krajów w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z obywatelami Holandii, w stosunku do których wykonywanie takiego zatrudnienia jest dozwolone.

zapytanie prejudycjalne

Raad van State (Rada Państwa) przedłożyła Trybunałowi w ramach art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) następujące pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy pojęciem pracownika migrującego (korzystającego z uprawnień na mocy art. 48 TEWG – obecnie art. 39 TWE, Rozporządzenia nr 1612/68 z 18 października 1968 r. oraz Dyrektywy nr 64/221 z 25 lutego 1964 r. i Dyrektywy nr 68/360 z 15 października 1968 r.) objęty jest obywatel Państwa Członkowskiego, zatrudniony w ramach stosunku pracy na terytorium innego Państwa Członkowskiego, prowadzący działalność gospodarczą lub świadczący usługi w tak małym wymiarze, że w zamian otrzymuje wynagrodzenie mniejsze, niż uznawane za minimalne wynagrodzenie niezbędne do zapewnienia utrzymania w państwie pobytu?

Pytanie drugie: Czy odpowiadając na pytanie pierwsze, należy rozróżniać sytuację osoby posiadającej inne składniki majątku, pochodzące przykła-

2 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23 marca 1982 r., Zb. Orz. 1982, s. 1035.

dowo z jej majątku lub dochodów członka rodziny, nie będącego obywatelem Państwa Członkowskiego, od osoby, która takich składników nie posiada, jednak zapewnia sobie utrzymanie z wynagrodzenia w wysokości mniejszej od uznawanego za minimalne w tym Państwie Członkowskim?

Pytanie trzecie: W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, czy osoba taka posiada prawo wjazdu i osiedlenia się w Państwie Członkowskim, w którym wykonuje w ograniczonym zakresie pracę lub świadczy usługi (względnie ma zamiar wykonywać pracę lub świadczyć usługi) także wtedy, gdy zostanie wykazane, że wykonywanie pracy lub świadczenie usług nie jest pierwszorzędnym celem osiedlenia się w danym Państwie Członkowskim?

Ustalenia Trybunału

zakres swobody przepływu pracowników

7. Zgodnie z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), na terenie Wspólnoty zagwarantowana jest swoboda przepływu pracowników, której podstawą jest obowiązek jednakowego traktowania pracowników bez względu na obywatelstwo w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia oraz pozostałych warunków pracy. Ograniczenia możliwe są ze względów porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. W ramach swobody przepływu pracowników obywatele Państw Członkowskich mogą ubiegać się o oferowane stanowiska pracy i w tym celu przebywać na terytorium państwa przyjmującego oraz pozostać w tym państwie po wygaśnięciu stosunku pracy.

11. Pojęcia „pracownik migrujący" oraz „działalność zarobkowa" są pojęciami prawa wspólnotowego, w związku z czym nie mogą być interpretowane poprzez odesłanie do przepisów prawa poszczególnych Państw Członkowskich. W ten sposób mogłoby dojść do niekontrolowanego ograniczenia i zmiany znaczenia tych pojęć, zaś każde Państwo Członkowskie byłoby w stanie – według uznania – pozbawiać określone osoby ochrony gwarantowanej przez Traktat.

prawo pobytu na podstawie ważnego dowodu tożsamości

14. Zgodnie z art. 4 Dyrektywy nr 68/360, pracownikom przysługuje prawo pobytu za okazaniem dowodu tożsamości, na podstawie którego wjechali na teren danego państwa, poświadczenia zatrudnienia albo świadectwa pracy wystawionego przez pracodawcę. Dyrektywa nie uzależnia prawa pobytu od jakiegokolwiek innego warunku, jaki powienien spełniać stosunek pracy ani też od wysokości związanego z nim wynagrodzenia.

brak wymogu minimalnych zarobków

15. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy stanowi dla dużej liczby osób możliwość polepszenia warunków życiowych także wtedy, gdy wiąże się z uzyskaniem zarobku w wysokości leżącej poniżej minimum egzy-

stencjalnego. W związku z tym praktyczne oddziaływanie prawa wspólnotowego oraz realizacja celów Traktatu stanęłyby pod znakiem zapytania, gdyby korzystanie z praw pracownika migrującego przyznane zostało jedynie osobom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującym wynagrodzenie odpowiadające płacy minimalnej w danej branży.

16. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy dana osoba uzyskuje jedynie niskie wynagrodzenie, czy też stara się je uzupełnić innymi środkami materialnymi, pochodzącymi z posiadanego majątku czy też dochodów członków rodziny. Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) znajduje zatem zastosownie także wówczas, gdy osoba wykonuje zatrudnienie niezapewniające jej przychodu uznawanego w danym kraju za minimum egzystencjalne.

wymóg świadczenia pracy rzeczywistej; wartość ekonomiczna świadczonej pracy

17. Zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy objęte jest przepisami Traktatu tylko w przypadku, gdy odnosi się do wykonywania prawdziwej, rzeczywistej działalności, przedstawiającej pewną wartość ekonomiczną. Spod dyspozycji art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) wyłączona jest działalność zarobkowa w tak małym wymiarze, że jest nieistotna i posiada jedynie drugorzędne znaczenie. Postanowienia Traktatu gwarantują swobodę przepływu pracowników wyłącznie osobom biorącym lub chcącym brać udział w życiu gospodarczym.

Sentencja

1. Przepisy prawa wspólnotowego dotyczące swobody przemieszczania się pracowników mają zastosowanie także do osoby będącej obywatelem Państwa Członkowskiego, wykonującej zatrudnienie niezapewniające jej dochodu uznawanego w danym kraju za minimum egzystencjalne. Bez znaczenia pozostaje okoliczność, czy swój dochód osoba ta uzupełnia środkami pochodzącymi z innych źródeł, czy też jest on wystarczający do jej utrzymania. Warunkiem dla uznania takiej osoby za pracownika migrującego jest jednak wykonywanie rzeczywistego zatrudnienia, przedstawiającego pewną wartość ekonomiczną, w zamian za wynagrodzenie.

2. Motywy, jakie skłoniły obywatela Państwa Członkowskiego do poszukiwania zatrudnienia w innym Państwie Członkowskim pozostają bez znaczenia, jeśli chodzi o prawo wjazdu i pobytu w tym państwie, o ile świadczy on lub ma zamiar świadczyć na jego terenie pracę o charakterze rzeczywistym.

Sprawa C–292/89[3]
The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen

Stan faktyczny

Antonissen był obywatelem belgijskim bezskutecznie poszukującym zatrudnienia w Wielkiej Brytanii. Na skutek aresztowania związanego z handlem narkotykami, brytyjskie władze podjęły decyzję o jego wydaleniu argumentując, że jedynie obywatele Wspólnoty, legitymujący się zaświadczeniem potwierdzającym zatrudnienie, mają prawo pobytu na terenie innego Państwa Członkowskiego.

zapytanie prejudycjalne

Sąd belgijski przedłożył Trybunałowi w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) następujące pytanie prejudycjalne:

Pytanie: Czy obywatel Państwa Członkowskiego może zostać wydalony z terytorium innego Państwa Członkowskiego na tej podstawie, że w okresie 6 miesięcy od momentu przekroczenia granicy nie znalazł zatrudnienia?

Ustalenia Trybunału

7. Prezentowane jest stanowisko, że swoboda podejmowania zatrudnienia na obszarze Państw Członkowskich zagwarantowana jest obywatelom Wspólnoty jedynie w przypadku ubiegania się o rzeczywiste oferty pracy (art. 48 ust. 3 lit. a i b TEWG, obecnie art. 39 ust. 3 lit. a i b TWE); prawo pobytu jest natomiast korelatem wykonywania zatrudnienia (art. 48 ust. 3 lit. c TEWG, obecnie art. 39 ust. 3 lit. c TWE).

osoba poszukująca zatrudnienia

10. Taka zawężona interpretacja art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) ograniczałaby prawo do swobodnego przemieszczania się na terytorium innych Państw Członkowskich i prawo zatrzymania się tam w celu poszukiwania zatrudnienia.

wymóg szerokiej interpretacji uprawnień z art. 39 TWE

11. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości swoboda przepływu pracowników należy do podstawowych zasad, na których opiera się Wspólnota, co wymaga szerokiej interpretacji odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego (por. orzeczenie z dnia 3 lipca 1986 r. w sprawie C–139/85 Kempf, Zb. Orz. 1986, s. 1741).

12. Zbyt wąska interpretacja art. 48 ust. 3 TEWG (obecnie art. 39 ust. 3 TWE) ograniczałaby prawa obywatela Państwa Członkowskiego, który poszukuje pracy i pozbawiałaby ten przepis praktycznego znaczenia.

---

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 1991 r., Zb. Orz. 1991, s. I–745.

13. Mając powyższe na uwadze, art. 48 ust. 3 TEWG (obecnie art. 39 ust. 3 TWE) powinien być interpretowany w ten sposób, że nie wymienia enumeratywnie praw przysługujących obywatelom Państw Członkowskich w ramach swobodnego przepływu osób; podstawowa wolność swobodnego przepływu pracowników obejmuje także prawo wjazdu i zatrzymania się w innym Państwie Członkowskim w celu poszukiwania pracy. Osoba aktywnie poszukująca zatrudnienia może być zatem uznana za pracownika migrującego.

poszukiwanie zatrudnienia objęte jest regulacją art. 39 TWE

15. Pozostaje ustalić, czy pobyt w celu poszukiwania pracy (na podstawie art. 48 TEWG, obecnie art. 39 TWE oraz Rozporządzenia nr 1612/68) może podlegać ograniczeniom czasowym.

16. Praktyczna skuteczność art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) jest zagwarantowana, jeśli okres przeznaczony na uzyskanie informacji oraz poszukiwanie pracy odpowiadającej kwalifikacjom, przewidziany przez przepisy prawa wspólnotowego, a w razie ich braku – przez przepisy krajowe, jest wystarczający.

21. Prawo wspólnotowe nie przewiduje regulacji, jak długo obywatel Państwa Członkowskiego może zatrzymać się w innym państwie w celu poszukiwania zatrudnienia. W przedmiotowej sprawie prawo krajowe przewiduje okres 6-miesięczny, który zdaje się być wystarczającym do znalezienia oferty pracy odpowiadającej kwalifikacjom zawodowym a także do ubiegania się o nią; takie ograniczenie czasowe nie zagraża praktycznej skuteczności zasady swobodnego przepływu pracowników. Jeśli po upływie tego czasu osoba poszukująca zatrudnienia wykaże, że nadal aktywnie go poszukuje oraz istnieją realne możliwości jego znalezienia, nie może wówczas zostać wydalona z terytorium danego Państwa Członkowskiego.

okres 6-miesięczny na znalezienie zatrudnienia

Sentencja

Regulacje prawa wspólnotowego dotyczące swobodnego przepływu pracowników nie pozbawiają Państwa Członkowskiego uprawnienia do wydalenia obywatela innego Państwa Członkowskiego przebywającego na jego terytorium w celu poszukiwania pracy, jeśli nie znalazł zatrudnienia w ciągu 6 miesięcy od momentu przekroczenia granicy. Wydalenie możliwe jest jednak wyłącznie w sytuacji, gdy osoba ta nie jest w stanie udowodnić, że nadal poszukuje pracy, a istnieją realne szanse na jej znalezienie.

Sprawa C–413/01[4]
Franca Nini Orasch v. Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst

Stan faktyczny

Nini Orasch – obywatelka Włoch, pozostająca od 1993 r. w związku małżeńskim z obywatelem Austrii – od 1993 r. zamieszkiwała w Austrii na podstawie zezwolenia na pobyt ważnego do 1999 r. Od lipca do września 1995 r. Nini Orasch pracowała jako kelnerka w firmie kateringowej. W październiku 1995 r. zdała egzamin uprawniający do podjęcia studiów na wyższej uczelni i po bezskutecznym poszukiwaniu pracy podjęła studia romanistyki na uniwersytecie Klagenfurt. W kwietniu 1996 r. złożyła wniosek o dofinansowanie na studia (na podstawie Studienförderungsgesetz), które nie zostało jej przyznane.

zapytanie prejudycjalne

Sąd austriacki zwrócił się do Trybunału na mocy art. 234 TWE z pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy fakt wykonywania pracy przez okres dwóch i pół miesiąca przez obywatela Państwa Członkowskiego w innym Państwie Członkowskim pociąga za sobą nabycie statusu pracownika migrującego w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE)?

Czy w przypadku uznania osoby takiej za pracownika migrującego znaczenie ma fakt, że:

- osoba ta podjęła pracę dopiero po upływie kilku lat od momentu wjazdu na teren Państwa Członkowskiego,
- niedługo po zakończeniu, trwającego krótki okres zatrudnienia na czas określony, uzyskała uprawnienie do podjęcia studiów w państwie pobytu na skutek ukończenia odpowiedniej edukacji w państwie obywatelstwa,
- poszukiwała pracy w okresie pomiędzy zakończeniem trwającego krótki okres zatrudnienia a podjęciem studiów?

Pytanie drugie: Jeżeli osoba ta zostanie uznana za pracownika migrującego:

- Czy wygaśnięcie umowy zawartej na czas określony tożsame jest z jej zakończeniem z woli pracownika?
- Czy w tej sytuacji któryś z poniższych faktów ma znaczenie:

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 listopada 2003 r., Zb. Orz. 2003, s. I–13187.

a. niedługo po zakończeniu krótkiego i na czas określony zatrudnienia osoba uzyskała uprawnienie do podjęcia studiów w państwie pobytu na skutek ukończenia odpowiedniej edukacji w państwie obywatelstwa albo

b. bezpośrednio po wygaśnięciu umowy do momentu rozpoczęcia studiów osoba poszukiwała pracy?

Czy dla odpowiedzi na powyższe pytanie znaczenie ma fakt, że osoba poszukiwała podobnego co zatrudnienia dotychczasowe, które wykonywała w ramach umowy zawartej na czas określony, czy też poszukiwała zatrudnienia na poziomie wyższym, adekwatnym do uzyskanego w międzyczasie wykształcenia?

Ustalenia Trybunału

24. Należy podkreślić, że zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą koncepcja pracownika w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) nie może być poddana interpretacji zawężającej (zob. orzeczenia w sprawach 66/85 Lawrie–Blum, Zb. Orz.1986, s. 2121, paragraf 16, 197/86 Brown, Zb. Orz.1988, s. 3205, paragraf 21, C–3/90 Bernini, Zb. Orz.1992, s. I–1071, paragraf 14, C–337/97 Meeusen, Zb. Orz.1999, s. I–3289, paragraf 13).

dopuszczalność zatrudnienia na krótki okres

25. W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału, zatrudnienie na krótki okres nie może samo w sobie wykluczać stosowania art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE).

26. Aby móc zostać uznanym za pracownika migrującego dana osoba musi wykonywać rzeczywistą i efektywną pracę, wyjątek stanowi tu praca w tak małym wymiarze, że posiada jedynie charakter marginalny i dodatkowy (zob. w szczególności orzeczenie w sprawie 53/81 Levin, Zb. Orz. 1982, s. 1035, paragraf 17).

27. Ustalenie, czy powyższa przesłanka została spełniona pozostaje w gestii sądu krajowego, który na podstawie obiektywnych kryteriów dokona oceny okoliczności faktycznych, odnoszących się zarówno do rodzaju zatrudnienia, jak i stosunku pracy.

28. Należy stwierdzić, że okoliczności pochodzące zarówno sprzed jak i z okresu po zatrudnieniu, nie są relewantne z punktu widzenia art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE). Czynniki te nie mają znaczenia także z punktu widzenia sformułowanych przez orzecznictwo obiektywnych kryteriów posiadania cech pracownika migrującego przytoczonych w pkt 23 i 24 tego wyroku.

dopuszczalność przerwy w zatrudnieniu

29. W szczególności trzy czynniki, do których nawiązuje sąd krajowy nie mają znaczenia ani dla oceny, że działalność miała charakter jedynie zatrudnienia dodatkowego, ani dla oceny natury działalności czy stosunku pracy:

fakt, że osoba podjęła zatrudnienie jako kelnerka dopiero po upływie kilku lat od momentu wjazdu na terytorium Państwa Członkowskiego; w krótkim okresie po zakończeniu tego zatrudnienia uzyskała dyplom uprawniający do podjęcia studiów uniwersyteckich w tym Państwie Członkowskim; po zakończeniu tego zatrudnienia podjęła próbę znalezienia nowej pracy. Zgodnie z orzecznictwem powołanym w poprzednich paragrafach, pracownik migrujący ma zagwarantowane prawa związane z jego statusem także wtedy, gdy po zakończeniu zatrudnienia nie pozostaje w stosunku pracy (orzeczenie w sprawie 39/86 Lair cyt. powyżej, orzeczenie w sprawie C–35/97 Komisja v. Francja Zb. Orz. 1998, s. I–5325, paragraf 41).

dopuszczalność podjęcia nauki niezwiązanej z wcześniej wykonywanym zatrudnieniem

35. Obywatel Państwa Członkowskiego, który na terenie innego Państwa Członkowskiego wykonywał zatrudnienie w ramach umowy o pracę, a następnie podjął studia uniwersyteckie w celu podniesienia kwalifikacji, zachowuje status pracownika migrującego uprawnionego do korzyści przewidzianych w art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68 pod warunkiem, że istnieje ciągłość pomiędzy wykonywanym dotychczas zatrudnieniem a podjętą nauką. Warunek ten nie może jednak dotyczyć osoby, która stała się bezrobotna nie z własnej woli i była zmuszona podjąć kształcenie zawodowe na skutek sytuacji panującej na rynku pracy.

41. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy istnieje kontynuacja pomiędzy dotychczasowym zatrudnieniem a nauką podjętą po jego zakończeniu, czy skarżący stał się bezrobotny nie z własnej woli oraz, czy podjęcie nauki było uzasadnione warunkami panującymi na rynku pracy, czy też jedynym jego celem było skorzystanie z pomocy materialnej państwa udzielanej studentom.

42. W każdym przypadku fakt, że umowa o pracę została zawarta na czas określony nie może prowadzić do wniosku, że z chwilą jej wygaśnięcia pracownik staje się bezrobotny z własnej woli.

43. Pomimo że umowa o pracę jest najczęściej wynikiem porozumienia stron, częste są przypadki, w których pracownik nie ma wpływu na typ umowy o pracę oraz okres trwania stosunku pracy. W niektórych zawodach zwyczajowo zawierane są umowy o pracę na czas określony, u podstaw czego leżą różne przyczyny: sezonowość pracy, podatność danego rynku branżowego na oddziaływanie czynników ekonomicznych czy też nieelastyczność krajowego prawa pracy.

44. Dlatego ustalając, czy fakt pozostawania osoby bez pracy jest wynikiem dobrowolnej decyzji sąd krajowy powinien wziąć pod uwagę szczególne okoliczności, do których należą zwyczaje panujące w danym sektorze, szanse na znalezienie zatrudnienia w tym sektorze na podstawie umowy na czas nieokreślony, okoliczność, czy istnieje zainteresowanie ze strony pracowni-

ka zawarciem umowy wyłącznie na czas określony oraz możliwość przedłużenia umowy o pracę.

Sentencja

1. Fakt, że obywatel Państwa Członkowskiego pracował na terytorium innego Państwa Członkowskiego (którego nie jest obywatelem) przez okres dwóch i pół miesięcy uzasadnia przyznanie mu statusu pracownika migrującego w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) pod warunkiem, że praca nie stanowi działalności marginalnej o charakterze jedynie dodatkowym.

W gestii sądu krajowego leży ustalenie, czy w danej sytuacji spełnione są wyżej wymienione przesłanki. Okoliczności pochodzące sprzed jak i z czasu po zatrudnieniu, takie jak:

- podjęcie pracy dopiero po upływie kilku lat od momentu wjazdu na teren Państwa Członkowskiego,
- uzyskanie niedługo po zakończeniu krótkiego zatrudnienia na czas określony uprawnienia do podjęcia studiów w państwie pobytu na skutek ukończenia odpowiedniej edukacji w państwie obywatelstwa,
- poszukiwnie pracy w okresie pomiędzy zakończeniem trwającego krótki okres zatrudnienia a podjęciem studiów

nie mają w tej kwestii znaczenia.

2. Obywatel Państwa Członkowskiego – jak skarżący w postępowaniu – mający status pracownika migrującego w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) nie jest uważany za bezrobotnego z własnej woli jedynie dlatego, że wygasła jego umowa o pracę zawartą na czas określony.

Sprawa C–332/90[5]
Volker Steen v. Deutsche Bundespost

Stan faktyczny

Volker Steen, obywatel Niemiec po odbyciu stażu w Deutsche Bundespost (Poczta Niemiecka) złożył wniosek o zatrudnienie w charakterze pracownika kontraktowego. W odróżnieniu od obywateli Niemiec, obywatelom innych państw przysługiwał wybór pomiędzy zatrudnieniem w charakterze pracownika kontraktowego (na czas określony) bądź pracownika służby cywilnej. W związku z powyższym panu Steen odmówiono zatrudnienia w cha-

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28 stycznia 1992 r., Zb. Orz. 1992, s. I–341.

rakerze pracownika kontraktowego i w wyniku jego sprzeciwu zatrudniono jako pracownika fizycznego, co wiązało się z niższym wynagrodzeniem. Pan Steen zakarżył tę decyzję zarzucając, że reguły zatrudnienia obywateli niemiec i obcokrajowców prowadzą do dyskryminacji obywateli Niemiec względem obywateli innych Państw Członkowskich.

zapytanie prejudycjalne

Na podstawie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) sąd niemiecki zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy zatrudnienie w Deutsche Bundespost na stanowisku „przechowanie, kontrola i administracja towarów" jest zatrudnieniem w administracji publicznej w rozumieniu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE)?

Pytanie drugie: W przypadku, gdy odpowiedź na pytanie pierwsze jest negatywna:

- czy obywatel Niemiec, któremu wyżej wymienione stanowisko zaoferowane wyłącznie w ramach służby cywilnej (Beamte), uprawniony jest do podnoszenia zarzutu, że w związku z pozbawieniem go możliwości wyboru pomiędzy zatrudnieniem na podstawie umowy na czas określony a zatrudnieniem w charakterze pracownika służby cywilnej, dochodzi do naruszenia art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) oraz art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), ponieważ zatrudnienie w charakterze pracownika służby cywilnej wiąże się z niższym wynagrodzeniem, a także utratą prawa do strajku?
- czy obywatel Niemiec, któremu stanowisko jest zaoferowane wyłącznie w ramach służby cywilnej jest uprawniony do podnoszenia zarzutu, że doszło do naruszenia art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), ponieważ – żeby móc zostać zatrudnionym na podstawie umowy na czas określony – musiałby opuścić Niemcy i przenieść się na pewien czas do innego Państwa Członkowskiego (negatywne ograniczenie swobody przemieszczania się pracowników)?

Ustalenia Trybunału

8. Należy podkreślić, że art. 48 ust. 2 TEWG (obecnie art. 39 ust. 2 TWE) zakazuje w sferze swobodnego przepływu pracowników dyskryminacji z powodu przynależności państwowej (art. 7 TEWG, obecnie art. 12 TWE). Przepisy niezgodne z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) stanowią zatem naruszenie art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE).

stosowanie przepisów TWE do stanów faktycznych o charakterze transgranicznym

9. Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) zabrania dyskryminacji jedynie w stosunkach pomiędzy Państwem Członkowskim a obywatelami innych Państw Członkowskich, zamierzającymi wykonywać pracę na jego teryto-

rium. Zgodnie z dotychczasową linią orzeczniczą, przepisy Traktatu dotyczące swobodnego przepływu obywateli nie mają zastosowania do stosunków w ramach jednego i tego samego Państwa Członkowskiego.

10. W powyższym przypadku mamy do czynienia z konfliktem pomiędzy Pocztą Niemiecką a obywatelem Niemiec, który nigdy nie skorzystał z gwarantowanego przez Traktat prawa do swobodnego przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty.

11. Przypadek ten nie jest powiązany z jakąkolwiek sytuacją objętą przepisami prawa wspólnotowego w zakresie swobodnego przepływu pracowników.

12. W związku z powyższym, odpowiedź na postawione pytania powinna być następująca: obywatel Państwa Członkowskiego, który nigdy nie skorzystał z prawa swobodnego przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty, nie może powołać się na art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) i art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) w związku z sytuacją mającą wyłącznie wewnętrzny charakter.

Sentencja

Obywatel Państwa Członkowskiego, który nigdy nie skorzystał z gwarantowanego przez Traktat prawa swobodnego przepływu pracowników na terytorium Wspólnoty, nie może oprzeć swoich roszczeń wobec państwa obywatelstwa na art. 7 TEWG (obecnie art. 12 TWE) i art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) w odniesieniu do sytuacji mającej wyłącznie wewnętrzny charakter.

2. Uprawnienia pracownika migrującego

Sprawa 48/75[6]
Postępowanie karne przeciwko Jean Noël Royer

Stan faktyczny

Obywatelowi Francji, panu Royer zamieszkującemu ze swoją małżonką w Belgii, postawiono zarzut nielegalnego przebywania na terenie kraju. W związku z niedopełnieniem formalności wjazdowych dotyczących rejestracji ludności przy wjeździe do Belgii po raz pierwszy, zażądano od niego opuszczenia kraju. Stosując się do ww. decyzji Royer opuścił Belgię, następnie parę razy powracając tam wbrew istniejącemu zakazowi.

zapytanie prejudycjalne

Sąd belgijski skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) dotyczące prawa wjazdu pracownika migrującego na teren Państwa Członkowskiego:

Pytanie pierwsze: Czy prawo pobytu na terenie Państwa Członkowskiego wynika bezpośrednio z postanowień Traktatu lub z innych przepisów prawa wspólnotowego, czy też powstaje dopiero wraz z udzieleniem przez władze państwa pozwolenia na pobyt?

Pytanie drugie: Czy Państwa Członkowskie zobowiązane są do udzielenia pozwolenia na pobyt na mocy art. 4 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 68/360 w sprawie zniesienia ograniczeń dotyczących przemieszczania się pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, bezpośrednio po tym, jak osoba wykaże, że prawo wspólnotowe znajduje do niej zastosowanie?

Pytanie trzecie: Czy niedopełnienie przez obywatela Państwa Członkowskiego formalności wymaganych ustawą o kontroli przepływu obcokrajowców przez teren danego państwa, może zostać uznane za zagrażające bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu i czy tego typu zachowanie może stanowić podstawę decyzji o wydaleniu z terytorium Państwa Członkowskiego, a także postanowienia o tymczasowym pozbawieniu wolności?

Pytanie czwarte: Czy środek w postaci wydalenia z kraju powinien służyć prewencji generalnej czy też bazować na tzw. prewencji socjalnej odnoszącej się do osobistego zachowania osoby?

Ustalenia Trybunału

28/29. Prawodawca wspólnotowy wydając przepisy wykonawcze w ramach o swobodnego przepływu pracowników, nie miał zamiaru two-

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 1976 r., Zb. Orz. 1976, s. 497.

rzyć nowych uprawnień przysługujących osobom chronionym przez prawo wspólnotowe, ale jedynie konkretyzować obszar zastosowania i szczegóły wykonywania praw bezpośrednio płynących z Traktatu. Dlatego przesłanką uzyskania prawa do wjazdu na teren innego Państwa Członkowskiego nie jest stwierdzenie, że osoba nie zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu. Zastrzeżenie określone w art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) stanowi podstawę ograniczenia wykonywania prawa wynikającego z Traktatu jedynie w pojedyńczych przypadkach.

zakaz wydalenia z powodu niedopełnienia formalności wjazdowych

38/40. Decyzja dotycząca wydalenia z terytorium Państwa Członkowskiego nie może zostać wydana w oparciu o stwierdzenie, że obywatel innego Państwa Członkowskiego nie dopełnił formalności związanych z wjazdem oraz zmianą miejsca pobytu. Ponieważ mamy tu do czynienia z wykonywaniem prawa bezpośrednio zagwarantowanego przez Traktat, zachowanie takie nie może zostać zakwalifikowane jako zagrożenie porządku i bezpieczeństwa publicznego samo w sobie. Z tego powodu każda decyzja o wydaleniu jest niezgodna z Traktatem, jeśli podstawę jej stanowi jedynie okoliczność niedopełnienia formalności ustawowych związanych z kontrolą przepływu cudzoziemców lub brak pozwolenia na pobyt.

41/42. Państwom Członkowskim pozostawiona jest jednak swoboda uznania – w dozwolonych granicach określonych przez Trybunał w orzeczeniu z 26 października 1975 r. (sprawa 36/75, Rutili) – odnośnie wydalenia obywatela innego Państwa Członkowskiego z przyczyn innych niż niedopełnienie formalności wjazdowych. Państwa Członkowskie mogą także stosować sankcje wobec niezastosowania się do obowiązujących przepisów prawa policyjnego, o ile sankcje te nie wiążą się z wydaleniem z ich terytorium.

43/44. Odnośnie pytania, czy Państwo Członkowskie może tymczasowo pozbawić wolności cudzoziemca, by następnie wydalić go ze swego terytorium, należy stwierdzić, że środek ten nie może być stosowany, jeśli decyzja w sprawie wydalenia jest niezgodna z Traktatem. Ocenie prawa krajowego i zobowiązań międzynarodowych danego państwa podlega kwestia, czy pozbawienie wolności cudzoziemca na tej podstawie, że nie udowodnił, iż podlega prawu wspólnotowemu albo z powodów innych niż niedopełnienie formalności wjazdowych, jest zgodne z prawem.

postępowanie konkretnej osoby jako podstawa decyzji o wydaleniu

45/49. Zgodnie z art. 3 ust. 2 Dyrektywy nr 64/221 przy stosowaniu środków służących ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy brać pod uwagę wyłącznie zachowanie konkretnej osoby. Przepis ten nakłada na Państwo Członkowskie obowiązek oceny sytuacji osobistej danej osoby i nie uprawnia do wydalenia na podstawie obiektywnych kryteriów.

uprawnienie do skorzystania ze środków odwoławczych

53/55. Zgodnie z art. 8 Dyrektywy nr 64/221 każdy, kogo dotyczy decyzja o wydaleniu, powinien mieć możliwość skorzystania ze środków odwoławczych przysługujących obywatelom danego państwa w postępowaniu ad-

ministracyjnym. W przypadku braku środków zaskarżania, osoba musi mieć możliwość reprezentacji lub obrony przed urzędem innym niż ten, od którego pochodzi zaskarżona decyzja. Wykonywanie praw procesowych musi zostać zagwarantowane.

56/61. W związku z powyższym decyzja o wydaleniu może zostać wykonana dopiero po umożliwieniu danej osobie wniesienia zaskarżenia (czyli po skorzystaniu z uprawnienia przewidzianego w art. 9 Dyrektywy nr 64/221) oraz ustosunkowaniu się do niego przez instancję odwoławczą.

Sentencja

1. Prawo obywatela Państwa Członkowskiego do wjazdu i zatrzymania się na terytorium innego Państwa Członkowskiego przyznane jest każdemu, w stosunku do kogo znajdują zastosowanie przepisy prawa wspólnotowego, niezależnie od uzyskania pozwolenia na pobyt. Prawo to wynika bezpośrednio z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), art. 52 TEWG (obecnie art. 43 TWE) oraz art. 59 TEWG (obecnie art. 49TWE), a także z przepisów prawa wtórnego wydanych w celu realizacji wyżej wymienionych postanowień Traktatu.

2. Państwa Członkowskie zobowiązane są do udzielenia pozwolenia na pobyt na mocy art. 4 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 68/360, bezpośrednio po tym, jak zainteresowany wykaże, że prawo wspólnotowe znajduje do niego zastosowanie.

3. Okoliczność, że zainteresowany nie dopełnił formalności związanych z wjazdem lub zmianą miejsca pobytu, nie może być podstawą uznania go za osobę zagrażającą bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu oraz nie daje podstaw do wydalenia, a tym bardziej tymczasowego pozbawienia wolności.

4. Decyzja odnośnie wydalenia z terytorium Państwa Członkowskiego nie jest dopuszczalna w stosunku do osoby chronionej przez prawo wspólnotowe (poza przypadkami szczególnej i udowodnionej uciążliwości) zanim osoba ta nie będzie miała możliwości skorzystania z uprawnień przewidzianych w art. 8 i 9 Dyrektywy nr 64/221.

Sprawa C–85/96[7]
Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern

Stan faktyczny

Skarżąca – obywatelka Hiszpanii mieszkała od maja 1968 r. w Niemczech, gdzie z przerwami świadczyła pracę, po raz ostatni od września do paź-

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 maja 1998 r., Zb. Orz. 1998, s. I–2691.

dziernika 1989 r. Od tego momentu otrzymywała pomoc socjalną. Do 1984 r. skarżąca bez trudności uzyskiwała pozwolenie na pobyt, następnie jedynie zaświadczenia potwierdzające złożenie wniosku o jego przedłużenie. 19 kwietnia 1994 r. otrzymała kolejne przedłużenie pozwolenia na pobyt ważne do 18 kwietnia 1995 r. W styczniu 1993 r. (a więc w czasie, kiedy nie posiadała pozwolenia na pobyt), skarżąca złożyła wniosek o zasiłek wychowawczy na dziecko urodzone w tym samym miesiącu. Wniosek nie został uwzględniony z powodu braku posiadania obywatelstwa niemieckiego – w związku z tym braku uprawnienia do przedmiotowego świadczenia – a także braku pozwolenia na pobyt. Skarga na decyzję nie została uwzględniona.

zapytanie prejudycjalne

Sąd Krajowy ds. Socjalnych, do którego wniesiono odwołanie, przedłożył Trybunałowi Sprawiedliwości na mocy art. 234 TWE pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy w wyżej przedstawionych okolicznościach skarżąca może zostać uznana za pracownika migrującego w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68 albo w rozumieniu art. 2 w zw. z art. 1 Rozporządzenia nr 1408/71?

Pytanie drugie: Czy zasiłek wychowawczy – w rozumieniu niemieckiej ustawy o zagwarantowaniu zasiłku i urlopu wychowawczego – stanowi „świadczenie rodzinne" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h Rozporządzenia nr 1408/71, do którego mieszkająca w Niemczech obywatelka Hiszpanii na jednakowe prawo jak obywatele Niemiec?

Pytanie trzecie: Czy zasiłek wychowawczy jest „korzyścią socjalną" w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68?

Ustalenia Trybunału

zasiłek wychowawczy jako świadczenie rodzinne

21. W wyroku z 10 października 1996 r. w sprawach C–245/94 i C–312/94 (Hoever i Zachow, Zb. Orz. 1996, s. I–4895), Trybunał stwierdził, że świadczenie takie, jak zasiłek wychowawczy w rozumieniu prawa niemieckiego, przyznawany na podstawie obiektywnych kryteriów niezależnie od uznania kompetentnego organu i bez konieczności uwzględniania sytuacji osobistej odbiorcy świadczenia, służący zasileniu budżetu domowego, jest „świadczeniem rodzinnym" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h Rozporządzenia nr 1408/71.

25. Pojęcie „korzyści socjalnej" w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68 obejmuje wszelkie korzyści, które – niezależnie od ich związku ze stosunkiem pracy – przysługują pracownikom w danym Państwie Członkowskim na podstawie obiektywnego faktu bycia pracownikiem albo zamieszkiwania na jego terytorium. Świadczenia tego rodzaju powin-

ny zostać zagwarantowane także pracownikom będącym obywatelami innych Państw Członkowskich celem wspierania ich mobilności na obszarze Wspólnoty.

zasiłek wychowawczy jako korzyść socjalna

26. Ponieważ sporne świadczenie jest korzyścią przyznawaną także pracownikom niepracującym w pełnym wymiarze czasu pracy, stanowi ono korzyść socjalną w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68.

27. Ponieważ Rozporządzenie nr 1612/68 ma dla swobodnego przepływu pracowników znaczenie podstawowe, art. 7 ust. 2 tego Rozporządzenia może znaleźć także zastosowanie do świadczeń objętych Rozporządzeniem nr 1408/71 (orzeczenie z 10 marca 1993 r. w sprawie C–111/91 Komisja v. Luksemburg, Zb. Orz. 1993, s. I–817).

28. Mając na uwadze powyższe rozważania, należy na pytanie drugie i trzecie udzielić następującej odpowiedzi: świadczenie takie, jak zasiłek wychowawczy w rozumieniu prawa niemieckiego, który przyznawany jest na podstawie obiektywnych kryteriów niezależnie od uznania kompetentnego organu i bez konieczności uwzględniania sytuacji osobistej odbiorcy świadczenia, służący zasileniu budżetu domowego, jest „świadczeniem rodzinnym" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h Rozporządzenia nr 1408/71 oraz „korzyścią socjalną" w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68 i dlatego objęte jest działaniem prawa wspólnotowego.

29. Kierując do Trybunału pytanie pierwsze, sąd krajowy chciałby wiedzieć, czy obywatel Państwa Członkowskiego zamieszkujący na terenie innego Państwa Członkowskiego, gdzie świadczył pracę i obecnie pobiera świadczenie socjalne, spełnia warunki umożliwiające uznanie go za pracownika migrującego w rozumieniu Rozporządzenia nr 1408/71 oraz Rozporządzenia nr 1612/68.

uprawnienia po zakończeniu stosunku pracy

32. Zgodnie z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz Rozporządzeniem nr 1612/68 za pracownika migrującego może zostać uznana osoba, która w określonym czasie świadczy pracę na rzecz innego podmiotu według jego wskazówek oraz za wynagrodzeniem. Z chwilą ustania stosunku pracy taka osoba w zasadzie traci przymioty pracownika z zastrzeżeniem, że nawet w okresie następującym po jego zakończeniu stosunek pracy może wywoływać określone skutki prawne, a osoba poszukująca pracy może zostać uznana za pracownika migrującego.

35. Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia nr 1408/71 ma ono zastosowanie do pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek na terytorium innego Państwa Członkowskiego oraz do członków ich rodzin, do których mają zastosowanie przepisy jednego lub więcej Państw Członkowskich, o ile osoby te posiadają obywatelstwo kraju Wspólnoty.

36. Dlatego na potrzeby Rozporządzenia nr 1408/71 dana osoba jest traktowana jako pracownik, jeśli jest ubezpieczona dobrowolnie lub przymusowo w ramach jednego lub kilku wymienionych w art. 1 lit. a Rozporządzenia systemów ubezpieczeń społecznych powszechnych lub szczególnych, choćby ubezpieczenie to obejmowało tylko ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków.

39. Rząd niemiecki podnosi jednak, że zgodnie z brzmieniem Załącznika I, część I lit. c (Niemcy) Rozporządzenia nr 1408/71 w odniesieniu do „świadczeń rodzinnych", do których zaliczane jest sporne świadczenie, za pracownika może być uznana jedynie osoba ubezpieczona na wypadek pozostawania bez pracy albo pobierająca w oparciu o to ubezpieczenie zasiłek chorobowy lub inne odpowiednie świadczenie.

43. Jak wynika z brzmienia Załącznika I cz. I lit. c, pojęcie pracownika w rozumieniu art. 1 lit. a cyf. ii Rozporządzenia nr 1408/71 zostało sprecyzowane lub ograniczone jedynie w celu zagwarantowania świadczeń rodzinnych w rozumieniu Tytułu III Rozdziału 7 Rozporządzenia nr 1408/71.

44. Ponieważ przypadek osoby znajdującej się w sytuacji skarżącej nie jest objęty żadnym postanowieniem Tytułu III Rozdział 7 Rozporządzenia nr 1408/71, nie może mieć do niej zastosowania ograniczenie przewidziane w Załączniku I cz. I lit. c, a posiadanie przez nią statusu pracownika w rozumieniu Rozporządzenia nr 1408/71 powinno być ustalone wyłącznie w oparciu o art. 1 lit. a cyf. ii tego Rozporządzenia. Osobie tej przysługują uprawnienia pracownika migrującego wyłącznie wówczas, gdy jest ubezpieczona dobrowolnie lub przymusowo w ramach jednego lub kilku wymienionych w art. 1 lit. a Rozporządzenia systemów ubezpieczeń społecznych powszechnych lub szczególnych, choćby ubezpieczenie to obejmowało tylko ubezpieczenie od nieszczęśliwych wypadków.

45. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, czy osoba pozostająca w takiej sytuacji jak skarżąca objęta jest postanowieniami art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz Rozporządzeń nr 1408/71 i 1612/68.

52. Prawo wspólnotowe nie zabrania Państwom Członkowskim żądania od obywateli innych Państw Członkowskich zamieszkałych na ich terytorium ciągłego posiadania przy sobie dokumentu potwierdzającego ich prawo pobytu, jeśli na obywatelach własnych ciąży odpowiedni obowiązek posiadania dokumetu tożsamości.

54. Jeśli jednak dla uzyskania świadczenia socjalnego przez obywatela innego Państwa Członkowskiego wymagane jest przedłożenie oficjalnego zezwolenia na pobyt, przy jednoczesnym braku takiego wymogu w stosunku do własnych obywateli, wówczas mamy do czynienia z niejednakowym traktowaniem.

55. W obszarze stosowania Traktatu takie niejednakowe traktowanie, jeżeli nie jest uzasadnione, stanowi dyskryminację zabronioną przez art. 6 TEWG.

prawo pobytu wynikające ze statusu obywatela Unii Europejskiej

59. Komisja wskazuje, że na wypadek, gdyby skarżąca nie została uznana za pracownika migrującego, jej prawo pobytu na terenie innego Państwa Członkowskiego można bezpośrednio wyprowadzić z obowiązującego od 1 listopada 1993 r. art. 8a TWE, który stanowi, że „każdemu obywatelowi Państwa Członkowskiego przysługuje prawo przemieszczania i zatrzymywania się na terenie innych Państw Członkowskich z uwzględnieniem ograniczeń i warunków przewidzianych w Traktacie".

62. Art. 8 ust. 2 łączy przewidziane w Traktacie prawa i obowiązki, także uprawnienie z art. 6 TEWG z obywatelstwem Unii Europejskiej, które gwarantuje, że w obszarze stosowania Traktatu osoba będąca obywatelem Państwa Członkowskiego nie może być dyskryminowana z powodu przynależności państwowej.

63. Skutkiem tego jest możliwość powołania się przez obywatela Unii Europejskiej, który – jak skarżąca – przebywa zgodnie z prawem na terenie innego Państwa Członkowskiego, na art. 6 TEWG we wszystkich przypadkach stosowania prawa wspólnotowego, także w sytuacji, gdy państwo odmawia lub opóźnia się z przyznaniem świadczenia, przysługującego każdej osobie na tej podstawie, że zainteresowany nie posiada dokumentu, którego wystawienie opóźnia się z przyczyn leżących po stronie kompetentnego organu i którego przedłożenie nie jest wymagane od własnych obywateli.

Sentencja

1. Zasiłek wychowawczy w rozumieniu niemieckiej ustawy o zagwarantowaniu zasiłku i urlopu wychowawczego, który przyznawany jest bez względu na sytuację materialną osoby wnioskującej niezależnie od uznania kompetentnego organu, stanowi „świadczenie rodzinne" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h Rozporządzenia Rady nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. o zastosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników migrujących, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin, przemieszczających się w obrębie Wspólnoty (w wersji zmienionej i zaktualizowanej Rozporządzeniem Rady nr 2001/83/EWG z 2 czerwca 1983 r. i Rozporządzeniem Rady nr 3427/89/EWG z 30 października 1989 r.). Zasiłek wychowawczy stanowi zarazem „korzyść socjalną" w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. o swobodnym przepływie pracowników na terytorium Wspólnoty. Tym samym świadczenie objęte jest zakresem stosowania prawa wspólnotowego.

2. W gestii sądu krajowego pozostaje ustalenie, czy osoba w sytuacji przedstawionej powyżej, objęta jest zakresem stosowania art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz Rozporządzeń nr 1612/68 oraz nr 1408/71.

3. Prawo wspólnotowe zabrania uzależniania przyznania świadczenia socjalnego obcokrajowcom od przedłożenia formalnego pozwolenia na pobyt wystawionego przez władze Państwa Członkowskiego, jeżeli obywatele tego państwa uzyskują to świadczenie wyłącznie na podstawie samego faktu zamieszkiwania w nim lub pobytu.

Sprawa C–493/04[8]
L.H. Piatkowski v. Inspecteur van de Belastigdienst grote ondernemingen Eindhoven

Stan faktyczny

Miejsce zamieszkania pana Piatkowskiego, obywatela Holandii od 1996 r. znajdowało się w Belgii, gdzie pełnił funkcję prezesa spółki. Działalność ta – na mocy prawa belgijskiego – traktowana była jako działalność niedochodowa. Jednocześniepan Piatkowski był dyrektorem spółki Venderheide z siedzibą w Holandii, której udziały posiadał wraz z małżonką (oboje po 50%). Działalność ta traktowana była rzez prawo holenderskie jako działalność dochodowa, a wynagrodzenie opodatkowane było podatkiem dochodowym na mocy prawa holenderskiego.

Piatkowski był uprawnionym z wierzytelności przysługującej wobec spółki prawa holenderskiego Duvede CBV, w której udziałowcem była spółka Venderheide. W 1998 r. część wierzytelności została spłacona i zaliczona na poczet wynagrodzenia Piatkowskiego za rok 1998 r. Piatkowski zakwestionował pobranie od tej sumy składki na ubezpieczenie podnosząc, że zgodnie z Rozporządzeniem nr 1408/71 podlega on właściwości urzędów belgijskich. Zdaniem skarżącego państwo, w którym znajduje się jego miejsce zamieszkania, uprawnione jest do pobrania składki od spornej sumy.

zapytanie prejudycjalne

Sąd holenderski zwrócił się do Trybunału w trybie art. 234 TWE z pytaniem prejudycjalnym o rozstrzygnięcie:

Pytanie: Czy prawo wspólnotowe, a w szczególności prawo swobodnego przepływu pracowników oraz art. 14 Rozporządzenia nr 1408/71, zabraniają pobrania składki na ubezpieczenie społeczne od dochodu uzyskanego w drodze zapłaty dokonanej przez spółkę z siedzibą w Holandii a przysługującej obywatelowi Holandii, jeśli na mocy art. 14 Rozporządzenia nr 1408/71

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 9 marca 2006 r., Zb. Orz. 2006, s. I – 2369.

lit. b) w związku z Załącznikiem VII pkt. 1 zastosowanie ma zarówno prawo holenderskie, jak i belgijskie?

Ustalenia Trybunału

zasada stosowania jednego systemu prawnego

21. Art. 13 Rozporządzenia nr 1408/71, należący do tytułu II tego Rozporządzenia odnoszącego się do ustalenia właściwego ustawodawstwa stanowi, że osoby, do których ma zastosowanie Rozporządzenie, mogą podlegać ustawodawstwu tylko jednego Państwa Członkowskiego. Reguła pojedynczego ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego ma na celu usunięcie nierównego traktowania, które w przypadku osób wykonujących działalność dochodową jak i niedochodową, w obrębie Wspólnoty byłoby konsekwencją stosowania różnych systemów prawnych. Zgodnie z art. 14 ust. 2 Rozporządzenia nr 1408/71 osoba, która wykonuje działalność niedochodową na terytorium dwóch lub więcej Państw Członkowskich, podlega ustawodawstwu państwa, na terytorium którego znajduje się jej miejsce zamieszkania.

22. Art. 14 lit. b) Rozporządzenia nr 1408/71 stanowi, że w przypadkach wskazanych w Załączniku VII tego Rozporządzenia osoba, która wykonuje działalność dochodową w jednym Państwie Członkowskim, a w drugim prowadzi działalność niedochodową, podlega jednocześnie ustawodawstwu obu Państw Członkowskich. Osoba ta zobowiązana jest do opłacania składek nałożonych przez ustawodawstwo jednego i drugiego Państwa Członkowskiego.

dopuszczalność wyjątkowego stosowania dwóch systemów prawnych

23. W związku z powyższym, przypadek pana Piatkowskiego, który wykonywał jednocześnie działalność dochodową w Holandii i działalność niedochodową w Belgii, objęty jest postanowieniami Załącznika VII pkt. 1 Rozporządzenia nr 1408/71. Dlatego zainteresowany jest zobowiązany do odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne wymaganych zarówno przez ustawodawstwo holenderskie, jak i belgijskie.

24. Należy w związku z tym ustalić, czy pracownik może być zwolniony od odprowadzania składek od jednego i tego samego dochodu w dwóch Państwach Członkowskich.

27. Zgodnie z postanowieniem art. 14 pkt. b) Rozporządzenia, podwójne odprowadzenie składki od tego samego dochodu byłoby krzywdzące dla pracownika korzystającego z podstawowej wolności swobodnego przepływu pracowników i pozostawałoby w sprzeczności z głównym celem Rozporządzenia. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 14 ust. 2 Rozporządzenia, zakazujące Państwom Członkowskim dyskryminującego traktowania pracowników migrujących (zob. orzeczenie w sprawie C–393/99 Hervein, Zb. Orz. 1999, s. I–2829).

28. Z powyższych przepisów wynika jednak, że w przypadkach wymienionych w Załączniku VII Rozporządzenia nr 1408/71 osoba ubezpieczona podlega ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym wykonuje działalność dochodową w sprawach dotyczących tej działalności oraz ustawodawstwu Państwa Członkowskiego, w którym wykonuje działalność niedochodową w sprawach dotyczących tej działalności.

29. Skutkiem tego, odnośnie sum pochodzących z działalności dochodowej i tych pochodzących z działalności niedochodowej, które nie mogą stanowić w żadnym przypadku podstawy do odprowadzenia podwójnej składki, każde państwo może pobierać składkę jedynie z dochodu uzyskanego na jego tetytorium.

30. Dlatego bez wątpienia sporna suma (wypłacona przez spółkę prawa Holenderskiego Duvede CBV) nie podlega składce na ubezpieczenie socjalne w Belgii. Prawo holenderskie w żaden sposób nie narusza tej reguły.

31. W tych warunkach fakt, że Rozporządzenie nie ustala kryteriów nawiązujących do dochodu uzyskanego w Holandii (sumy wypłaconej przez spółkę Duvede CBV), nie może stać na przeszkodzie ustalania przez Państwo Członkowskie składek na ubezpieczenie socjalne w stosunku do tego rodzaju dochodu.

32. Ponieważ prawo wspólnotowe nie ingeruje w systemy zabezpieczenia socjalnego istniejące w poszczególnych Państwach Członkowskich, w braku harmonizacji na poziomie Wspólnoty, w gestii Państw Członkowskich pozostaje ustalenie praw i obowiązków odnośnie podlegania systemom zabezpieczenia socjalnego, a także wysokości składek oraz dochodu będącego podstawą ich naliczenia.

33. Trybunał podkreślił, że prawo wspólnotowe nie gwarantuje pracownikom migrującym, że w związku z przeniesieniem aktywności zawodowej do innego Państwa Członkowskiego nie nastąpi zmiana w zakresie zabezpieczenia socjalnego na korzyśćlub na niekorzyść. Biorąc pod uwagę różnice w systemach zabezpieczenia socjalnego poszczególnych Państw Członkowskich, przeniesienie aktywności zawodowej na teren innego Państwa Członkowskiego może pociągać za sobą pogorszenie sytuacji pracownika. Nawet wówczas, gdy stosowane w danym przypadku ustawodawstwo jest mniej korzystne, nie narusza prawa wspólnotowego, jeśli nie działa w sposób dyskryminujący wobec pracowników migrujących w stosunku do tych, którzy całą swą aktywność zawodową wypełniają na terenie jednego państwa.

35. Art. 49 1) c) 4) holenderskiej ustawy o podatku dochodowym, według którego dochody pochodzące z długów spłaconych przez spółkę prawa holenderskiego stanowią przedmiot pobrania składki na ubezpieczenie socjalne w Holandii, ma zastosowanie do każdego, kto tego rodzaju dochód

otrzymuje, nie stawiając pracowników w sytuacji pana Piatkowskiego – czyli korzystających ze swobody przepływu pracowników – w pozycji gorszej w stosunku do osób, które całą swą aktywność zawodową wykonują na terenie jednego Państwa Członkowskiego.

39. W związku z powyższym, Holandia nie naruszyła prawa gwarantującego swobodny przepływ pracowników na obszarze Wspólnoty.

Sentencja

Art. 48 oraz 52 TEWG (obecnie art. 39 oraz 43 TWE) regulujące odpowiednio swobodny przepływ pracowników oraz swobodę zakładania przedsiębiorstw, art. 14 c(b) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1408/71 z 14 czerwca 1971 r. w sprawie zastosowania systemów zabezpieczenia socjalnego do pracowników migrujących, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, zmienionego Rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z 2 grudnia 1996 r., zmienionego Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1606/98 z 29 czerwca 1998 r., powinny być interpretowane w ten sposób, że nie wykluczają stosowania prawa holenderskiego, na mocy którego pobierana jest składka od sumy wypłaconej przez spółkę prawa holenderskiego obywatelowi Holandii, będącego rezydentem Belgii i w związku z tym podlega on regulacjom prawa zabezpieczenia socjalnego obu Państw Członkowskich.

Sprawa C–169/03[9]
Florian Wallentin v. Riksskatteverket

Stan faktyczny

Obywatel Niemiec, Florian Wallentin, zamieszkiwał na terenie Niemiec, gdzie studiował. Na finansowanie studiów otrzymywał miesięcznie od rodziców 650 marek, a ponadto korzystał ze stypendium państwowego w wysokości 350 marek miesięcznie. Według niemieckiego prawa podatkowego, sumy te stanowiły dochód zwolniony od opodatkowania.

W okresie od 3 do 25 lipca 1996 r. Wallentin odbywał staż przy kościele szwedzkim, po zakończeniu którego pozostał w Szwecji do 20 sierpnia 1996 r. Jako wynagrodzenie za pracę świadczoną w ramach stażu, Wallentin otrzymywał 8.724 koron miesięcznie. Wallentin zwrócił się z wnioskiem do szwedzkiego urzędu skarbowego o zwolnienie otrzymanego w ramach stażu wynagrodzenia od podatku dochodowego. Wniosek został odrzucony, zaś do-

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1 lipca 2004 r., Zb. Orz. 2004, s. I–6443.

chód opodatkowany zgodnie z prawem szwedzkim – zgodnie z odpowiednią ustawą mającą zastosowanie do osób posiadających miejsce zamieszkania za granicą, które w ciągu krótkiego pobytu w Szwecji, nieprzekraczającego 6 miesięcy uzyskały dochód na terenie tego kraju. Regulacja szwedzka nie przewiduje żadnej możliwości obniżenia podatku ani zwolnienia, uzasadnionego sytuacją osobistą. Osoby przebywające w Szwecji przez okres dłuższy niż 6 miesięcy w ciągu roku, korzystają z możliwości zwolnienia z opodatkowania sumy 8.600 koron. Całkowite zwolnienie przewidziane jest dla osób przebywających na terenie Szwecji przez cały rok podatkowy.

Wallentin jest zdania, że zastosowanie zwolnienia tylko do jednej kategorii podatników, zaś wykluczenie podatników przebywających na terenie Szwecji przez okres krótszy niż 6 miesięcy, stanowi zakazaną dyskryminację w rozumieniu art. 39 TWE.

zapytanie prejudycjalne

Sąd szwedzki przedłożył Trybunałowi w trybie art. 234 TWE pytanie prejudycjalne:

Pytanie: Czy art. 39 TWE powinien być interpretowany w ten sposób, że sprzeczne jest z nim ustawodawstwo krajowe nakładające obowiązek podatkowy na osoby nieposiadające miejsca zamieszkania w danym państwie, ale uzyskujące w nim dochody (obowiązek podatkowy ograniczony), nie przewidując możliwości zwolnienia na podstawie sumy wolnej od podatku ani obniżenia podatku ze względu na sytuację osobistą, przy czym podatnicy mający stałe miejsce zamieszkania w tym samym państwie mają prawo skorzystać w tego rodzaju zwolnień lub odliczeń odnośnie dochodów uzyskanych w kraju i za granicą (pełny obowiązek podatkowy)?

Ustalenia Trybunału

15. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału w odniesieniu do podatków bezpośrednich, sytuacja rezydentów i nierezydentów nie jest porównywalna, ponieważ dochód uzyskany na terytorium państwa przez osobę niebędącą rezydentem stanowi jedynie część jej całego dochodu, osiągniętego na terytorium państwa stałego zamieszkania. Ponadto zdolność osoby niebędącej rezydentem do płacenia podatków w zależności od jej dochodów oraz osobistej sytuacji jest łatwiejsza do oceny w miejscu zamieszkania, gdzie koncentrują się jej interesy osobiste i finansowe.

16. Także fakt, że Państwo Członkowskie nie gwarantuje osobom nie posiadającym statusu rezydenta określonych korzyści podatkowych, nie jest w zasadzie działaniem dyskryminującym z uwagi na różną sytuację, w jakiej znajdują się rezydenci i pozostałe osoby.

ulgi podatkowe

17. Trybunał stwierdził, że pozycja tych dwóch kategorii osób zasadniczo różni się od siebie. Jednak w przypadku, gdy osoba osiąga w państwie stałego zamieszkania dochód niepodlegający opodatkowaniu, a znaczną część tego rodzaju dochodu uzyskuje w innym Państwie Członkowskim, państwo stałego zamieszkania nie jest w stanie zagwarantować jej korzyści podatkowych płynących z określonej sytuacji osobistej. W przypadku osób niebędących rezydentami, które uzyskują większość dochodu w państwie, gdzie nie są uznane za rezydentów, dyskryminacja pojawia się w momencie, gdy sytuacja osobista takich osób nie jest uwzględniana w żadnym z Państw Członkowskich – ani w państwie pobytu, gdzie aktualnie świadczą pracę, ani w państwie, gdzie znajduje się ich stałe miejsce zamieszkania.

18. Z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie, ponieważ Wallentin nie posiada dochodu, który podlegałby opodatkowaniu na podstwie prawa niemieckiego: zwolnienie na podstawie tego prawa dotyczy zarówno sumy uzyskiwanej miesięcznie od rodziców, jak i pomocy w formie stypendium ze strony państwa.

19. Trybunał stwierdził, że zwolnienie osiąganych w Niemczech dochodów pana Wallentin wynika z przyczyn natury socjalnej, mających na celu umożliwienie danej osobie posiadania minimum środków niepodlegających opodatkowaniu.

20. W rezultacie, brak odpowiedniego zwolnienia w stosunku do osób, które w państwie stałego zamieszkania uzyskują dochód niepodlegający opodatkowaniu, stanowi zakazaną dyskryminację w rozumieniu art. 39 TWE.

obowiązek uwzględnienia korzyści podatkowych przewidzianych przez prawo państwa obywatelstwa

21. Argument, że umożliwienie nierezydentom skorzystania ze zwolnienia spowoduje niespójność systemu podatkowego, ponieważ w prawie szwedzkim istnieje bezpośrednia zależność pomiędzy sytuacją osobistą podatnika a opodatkowaniem dochodu uzyskanego w kraju i za granicą przez rezydentów, nie może zostać uwzględniony. W powyższej sprawie państwo stałego zamieszkania nie może uwzględnić osobistej sytuacji podatnika, ponieważ nie posiada on zdolności podatkowej na jego terytorium. W takim przypadku zasada jednolitego traktowania, obowiązująca w prawie wspólnotowym wymaga, aby w państwie, gdzie osoba świadczy pracę, przy wymierzaniu podatku została uwzględniona jej sytuacja osobista także wtedy, gdy nie posiada cechy rezydenta i na takich samych zasadach jak w stosunku do własnych obywateli.

22. Rozróżnienie sytuacji rezydentów od sytuacji nierezydentów nie jest w żadnym razie usprawiedliwione koniecznością zapewnienia spójności systemu podatkowego.

Sentencja

Artykuł 39 TWE wyłącza stosowanie prawa krajowego, według którego:

- osoba fizyczna, która nie jest uważana za rezydenta w rozumieniu przepisów prawa podatkowego w danym Państwie Członkowskim, ale uzyskująca tam dochód podlegający opodatkowaniu, nie posiada korzyści podatkowych w postaci sumy wolnej od podatku albo innych zwolnień bądź odliczeń powiązanych z sytuacją osobistą podatnika;
- podatnicy będący rezydentami w danym Państwie Członkowskim są uprawnieni do tego rodzaju zwolnień lub odliczeń odnośnie dochodu uzyskanego w kraju i za granicą;
- osoby niebędące rezydentami podlegają obowiązkowi podatkowemu, jeśli w państwie stałego zamieszkania posiadają dochód, który ze swej natury nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Sprawa C–55/00[10]
Elide Gottardo v. Instituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

Stan faktyczny

Elide Gottardo, obywatelka Włoch, zmieniła obywatelstwo na francuskie na skutek małżeństwa zawartego w 1953 r. z obywatelem Francji. Pracowała kolejno we Włoszech, Szwajcarii i Francji, gdzie opłacała składki na ubezpieczenie socjalne. Pani Gottardo chciała otrzymać rentę we Włoszech stosownie do włoskiego systemu zabezpieczeń socjalnych. Władze włoskie odmówiły przyznania świadczenia twierdząc, że suma okresów ubezpieczenia opłaconych przez Panią Gottardo we Włoszech i Francji nie uprawnia jej do otrzymania renty na podstawie prawa włoskiego. Władze włoskie odmówiły zaliczenia okresów składek opłacanych w Szwajcarii argumentując, że posiadanie obywatelstwa francuskiego nie pozwala na zastosowanie art. 9 (1) szwajcarsko–włoskiej Konwencji przewidującej sumowanie okresów ubezpieczenia.

zapytanie prejudycjalne

Sąd włoski na mocy art. 234 TWE skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne:

Pytanie: Czy pracownik będący obywatelem Państwa Członkowskiego, który odprowadzał składki na ubezpieczenie w innym Państwie Członkowskim, jest uprawniony do uzyskania zasiłku emerytalnego na podstawie zsumowania okresów składek na ubezpieczenie zapłaconych w państwie

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 stycznia 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I–413.

niebędącym członkiem Wspólnoty w oparciu o Konwencję, którą Państwo Członkowskie zawarło z tym ostatnim państwem?

Ustalenia Trybunału

21. Zgodnie z art. 12 TWE, zasada niedyskryminacji rozciąga się na całą materię regulowaną Traktatem bez konieczności powoływania szczególnej regulacji w tym zakresie na podstawie odrębnych przepisów. Art. 12 TWE ma zastosowanie w szczególności do postanowień Traktatu regulujących konkretne materie. Przypadkiem takim są także, *inter alia*, przepisy regulujące swobodny przepływ pracowników.

22. Pracując jako nauczyciel w dwóch różnych Państwach Członkowskich pani Gottardo korzystała ze swobody przepływu pracowników, zaś jej wniosek o przyznanie zasiłku emerytalnego na podstawie zsumowania okresów składkowych w tych dwóch Państwach Członkowskich należy *ratione personae* oraz *ratione materiae* do zakresu działania art. 39 TWE.

23. Władze włoskie uznają roszczenia obywateli Włoch, będących w sytuacji analogicznej do pani Gottardo, dotyczące przyznania zasiłku emerytalnego na podstawie zsumowania okresów płacenia składek zarówno do włoskiego, jak i szwajcarskiego systemu ubezpieczeń społecznych.

24. W związku z powyższym, gdyby pani Gottardo znajdowała się w posiadaniu obywatelstwa włoskiego, wówczas spełniałaby warunki konieczne do uzyskania zasiłku emerytalnego na podstawie prawa włoskiego. Z przepisów prawa włoskiego wynika jednoznacznie, że jedynym powodem, dla którego pani Gottardo nie jest uprawniona do uzyskania zasiłku emerytalnego, jest jej obywatelstwo francuskie. Bez wątpienia więc, spór dotyczy niejednolitego traktowania ze względu na posiadane obywatelstwo.

25. Zgodnie ze stanowiskiem rządu włoskiego, odmowa przyznania pani Gottardo renty na podstawie zsumowania okresów ubezpieczenia zapłaconego we Włoszech, Francji i Szwajcarii uzasadniona jest okolicznością, że zawarcie przez Państwo Członkowskie w tym przypadku Republikę Włoską, międzynarodowej konwencji dwustronnej z państwem spoza Wspólnoty, (z Konfederacją Szwajcarską), nie jest objęte kompetencją przyznaną Wspólnocie.

26. Rząd włoski odwołuje się w tej materii do przepisów art. 3 Rozporządzenia nr 1408/71 oraz jego interpretacji w orzeczeniu Trybunału w sprawie C–23/92 Grana–Novoa, Zb. Orz. 1993, s. I–4504.

27. W ww. sprawie Grana–Novoa skarżąca była obywatelką Hiszpanii, która pracowała i opłacała ubezpieczenie socjalne w Szwajcarii, a następnie w Niemczech. Władze niemieckie odmówiły jej przyznania zasiłku inwa-

lidzkiego argumentując, że pracowała w Niemczech przez niewystarczający okres czasu. Pani Grana–Novoa chciała oprzeć swoje roszczenie, podobnie jak pani Gottarado, na bilateralnej Konwencji zawartej między Niemcami a Szwajcarią.

28. Pierwsze pytanie skierowane przez sądy niemieckie do Trybunału w sprawie Grana–Novoa dotyczyło interpretacji art. 1 Rozporządzenia nr 1408/71. Trybunał orzekł, że konwencja zawarta pomiędzy Państwem Członkowskim a państwem spoza Wspólnoty nie jest objęta zakresem działania Rozporządzenia. Drugie pytanie, dotyczące zasady jednolitego traktowania, miało być uwzględnione tylko w przypadku pozytywnej odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze.

29. Pytanie w obecnym sporze dotyczy zastosowania zasad bezpośrednio uregulowanych w Traktacie.

30. Mając na uwadze umowy w dziedzinie kultury, zawarte pomiędzy dwoma Państwami Członkowskimi dotyczące stypendium przyznawanego wyłącznie obywatelom tych dwóch państw, Trybunał orzekł, że art. 7 Rozporządzenia Rady nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty, zobowiązuje oba Państwa Członkowskie do rozszerzenia zakresu obowiązywania Konwencji także w stosunku do pracowników migrujących w obrębie Wspólnoty (zob. orzeczenie w sprawie C–235/88, Matteucci, Zb. Orz. 1988, s. I–5589, par. 16).

32. Odnośnie dwustronnych konwencji dotyczących uniknięcia podwójnego opodatkowania zawartych pomiędzy Państwen Członkowskim a państwem spoza Wspólnoty, Trybunał orzekł, iż pomimo że materia podatków bezpośrednich pozostaje w kompetencji Państw Członkowskich – nie mogą one wykonywać swoich kompetencji w sposób sprzeczny z prawem wspólnotowym. Trybunał stwierdził, że zasada jednolitego traktowania wymaga od Państwa Członkowskiego, będącego stroną takiej konwencji, zagwarantowania przedsiębiorstwom zarejestrowanym w innym Państwie Członkowskim korzyści płynących z przepisów konwencji na takich samych zasadach, jak gwarantuje je przedsiębiorstwom z siedzibą w tym Państwie Członkowskim (zob. orzeczenie w sprawie C–307/97 Saint–Gobain, Zb. Orz. 1997, s. I–6161, par. 57–59).

33. W związku z powyższym, wypełniając zobowiązania wynikające z konwencji międzynarodowych, zawartych pomiędzy dwoma Państwami Członkowskimi albo między Państwem Członkowskim a państwem spoza Wspólnoty, Państwo Członkowskie zobowiązane jest na podstawie art. 307 TWE działać zgodnie z obowiązkami nałożonymi na nie przez prawo wspólnotowe. Fakt, że państwo spoza Wspólnoty nie posiada analogicznego obowiązku, pozostaje w tej kwestii bez znaczenia.

stosowanie dwustronnych umów międzynarodowych do pracowników migrujących

34. Dlatego też Państwo Członkowskie, zawierając umowę międzynarodową w sprawie systemów zabezpieczenia społecznego z państwem spoza Wspólnoty, przewidującą zaliczenie okresów składek opłaconych w tym państwie do uzyskania prawa do zasiłku emerytalnego, musi działać zgodnie z zasadą jednolitego traktowania, która wymaga od niego przyznania jednakowych korzyści obywatelom innych Państw Członkowskich w takim samym zakresie, jak gwarantuje je własnym obywatelom. Odmowa może być uzasadniona jedynie względami obiektywnymi.

36. Tego rodzaju obiektywną przyczynę, uzasadniającą odmowę przyznania świadczenia obywatelom innego Państwa Członkowskiego przy jednoczesnym zagwarantowaniu korzyści własnym obywatelom, może stanowić zakłócenie równowagi i wzajemności umowy dwustronnej zawartej pomiędzy Państwem Członkowskim a państwem spoza Wspólnoty.

38. Zgodnie ze stanowiskiem rządu włoskiego oraz instytucji odpowiedzialnej za wypłatę świadczenia (INPS), jedyna przyczyna odmowy zaliczenia okresów składek płaconych w Szwajcarii tkwi w możliwym wzroście wydatków budżetowych oraz trudnościach administracyjnych w związku z koniecznością współpracy z władzami Szwajcarii. Takie okoliczności nie mogą uzasadniać niewywiązywania się Włoch z obowiązków nałożonych przez Traktat.

Sentencja

W związku z zobowiązaniem wynikającym z art. 39 TWE, kompetentne organy Państwa Członkowskiego przy ustalaniu prawa do emerytury dla obywatela innego Państwa Członkowskiego, powinny uwzględniać także okresy składek zapłaconych w państwie niebędącym członkiem Wspólnoty. Dotyczy to przypadku, gdy w identycznej sytuacji, ale dotyczącej obywateli tego Państwa Członkowskiego, składki te – na podstawie bilateralnej Konwencji zawartej z państwem spoza Wspólnoty – zostałyby uwzględnione przez kompetentne władze.

Sprawa C–330/03[11]
Colegio de Ingenieros de Caminos v. Administración del Estado

Stan faktyczny

Pan Imo, obywatel Włoch, posiadający włoski dyplom w zakresie inżynierii cywilnej (specjalność hydraulik), zwrócił się w 1996 r. do Ministerstwa

11 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 19 stycznia 2006 r., Zb. Orz. 2006, s. I – 801.

Rozwoju w Hiszpanii o uznanie dyplomu w celu świadczenia tam pracy jako inżynier dróg, kanałów i portów. Wniosek został rozpatrzony pozytywnie.

Kolegium samorządu zawodowego zaskarżyło decyzję ministra, wskazując na zasadnicze różnice pomiędzy zawodem inżyniera dróg, kanałów i portów w Hiszpanii a zawodem inżyniera hydraulika we Włoszech w zakresie czynności wykonywanych w obrębie obu zawodów. Zaskarżenie nie zostało uwzględnione z uzasadnieniem, że dyplom inżyniera hydrauliki uprawnia we Włoszech do wykonywania czynności, których zakres pokrywa się z zawodem inżyniera dróg, kanałów i portów w Hiszpanii. Ponadto, zakres wykształcenia do zawodu inżyniera hydrauliki we Włoszech uwzględnia wszystkie podstawowe treści będące podstawą wykształcenia inżyniera w ogóle.

zapytanie prejudycjalne

Kolegium wniosło kasację, a sąd hiszpański przedłożył Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalne na mocy art. 234 TWE:

Pytanie pierwsze: Czy art. 3 pkt. a) w związku z art. 4 par. 1 Dyrektywy Rady (EWG) nr 89/48 z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkół wyższych uzyskiwanych na zakończenie przynajmniej trzyletniego kształcenia i szkolenia zawodowego, może być interpretowany w ten sposób, że uprawnia Państwo Członkowskie do przeprowadzenia postępowania mającego na celu uznanie dyplomu inżyniera hydrauliki, nabytego we Włoszech („ingegnere civile idraulico"), w stosunku do osoby, która zamierza wykonywać w innym Państwie Członkowskim zawód reglamentowany inżyniera dróg, kanałów i portów („ingeniero de caminos, canales y puertos")? Należy wziąć pod uwagę, że zakres czynności wykonywanych w ramach obu zawodów różni się od siebie, a wykształcenie zdobyte we Włoszech nie uwzględnia pewnych fundamentalnych treści niezbędnych do uzyskania dyplomu inżyniera dróg, kanałów i portów w Hiszpanii.

Pytanie drugie: W przypadku pozytywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy zgodne jest z art. 39 i 43 TWE ograniczenie prawa zainteresowanego, który zamierza wykonywać działalność w ramach stosunku pracy lub w ramach prowadzonej działalności gospodarczej w państwie innym niż to, w którym uzyskał dyplom zawodowy, poprzez wykluczenie „ograniczonego uznania kwalifikacji", jeśli decyzja ta stanowi – w oparciu o art. 4 Dyrektywy nr 89/48, że wykonywanie tego zawodu powinno być uzależnione od spełnienia wymagań dodatkowych?

Pod pojęciem „ograniczonego uznania kwalifikacji" należy rozumieć uznanie, które uprawnia zainteresowanego do wykonywania zawodu jedynie w sektorze odpowiednim do jego wykształcenia (hydraulika), w ramach zawodu inżyniera dróg, kanałów i portów reglamentowanego w państwie przyjmującym, bez konieczności spełnienia dodatkowych wymagań przewidzianych w art. 4 par. 1 lit. b) Dyrektywy nr 89/48.

Ustalenia Trybunału

uznawanie kwalifikacji

19. System wzajemnego uznawania dyplomów przewidziany w Dyrektywie nr 89/48 nie gwarantuje, że dyplomy nabyte w Państwie Członkowskim odpowiadają zakresowi odpowiedniego wykształcenia w innym Państwie Członkowskim. Różnice w organizacji lub elementach kształcenia odbytego w państwie, gdzie dyplom został uzyskany – w porównaniu z państwem przyjmującym – nie mogą jednak stanowić podstawy odmowy uznania dyplomu. Jeśli różnice mają charakter zasadniczy, państwo przyjmujące może domagać się przystąpienia do testu umiejętności lub odbycia stażu adaptacyjnego na podstawie art. 4 Dyrektywy nr 89/48.

uprawnienie do używania tytułu w ramach zawodu reglamentowanego

22. Art. 7 ust. 1 Dyrektywy przewiduje, że kompetentne władze państwa przyjmującego przyznają obywatelom innych Państw Członkowskich, którzy spełniają warunki do wykonywania zawodu reglamentowanego, prawo używania tytułu z nim związanego. Przepis ten, stanowiący o praktycznych konsekwencjach zastosowania reguł zawartych w art. 3 i 4 Dyrektywy, ma na celu ułatwienie asymilacji osób, które uzyskały dyplom w swoim państwie z osobami, które wykonują ten zawód w państwie przyjmującym na podstwie uzyskanego w nim dyplomu. Używanie tytułu możliwe jest wyłącznie w przypadku spełnienia wszystkich warunków uprawniających do wykonywania danego zawodu reglamentowanego.

dopuszczalność uznania ograniczonego

24. Należy podkreślić, że reguły wynikające z art. 4 Dyrektywy odnoszą się jedynie do przypadków, w których ich zastosowanie jest możliwe w praktyce. Środki te mogą być uciążliwe dla zainteresowanego, do którego ma zastosowanie Dyrektywa z uwagi na czas i wysiłek, jaki się z nimi wiąże. W pewnych przypadkach niezastosowanie tych reguł do osoby będącej obywatelem Państwa Członkowskiego, zamierzającej wykonywać zawód reglamentowany w innym Państwie Członkowskim, może okazać się uzasadnione. Jednak w przedmiotowej sprawie podjęcie częściowego zatrudnienia w ramach zawodu inżyniera na żądanie zainteresowanego, bez konieczności odbycia wykształcenia uzupełniającego i umożliwienie mu bezpośrednio wykonywania zawodu, jest zgodne z postanowieniami Dyrektywy.

używanie tytułu w języku oryginalnym

Dyrektywa nie wyklucza możliwości podjęcia tylko części działalności w ramach zawodu reglamentowanego. Jak podnoszą rządy Hiszpanii i Szwecji takie umożliwienie ograniczonego wykonywania zawodu może prowadzić do powielania profesji i wprowadzenia zamieszania ze szkodą dla konsumentów. Należy jednak podkreślić, że ograniczone wykonywanie zawodu nie jest sprzeczne z Dyrektywą i w związku z tym jest dozwolone. Aby zapobiec tego rodzaju ewentualnym nieporozumieniom, państwo przyjmujące może wymagać używania – w ramach działalności prowadzonej na swoim terytorium –

tytułu w języku oryginalnym z tłumaczeniem na język państwa przyjmującego.

29. Wykonywanie zawodu inżyniera nie zostało zharmonizowane na poziomie Wspólnoty; jest to zatem zawód reglamentowany, do którego dostęp oraz warunki wykonywania określa każdorazowo Państwo Członkowskie. Wykonując te uprawnienia, Państwa Członkowskie nie mogą jednak naruszać podstawowych wolności gwarantowanych przez Traktat.

31. W bieżącej sprawie prawo państwa przyjmującego, wyłączające możliwość ograniczonego wykonywania zawodu może naruszać zarówno swobodę przepływu pracowników z art. 39 TWE, jak i swobodę świadczenia usług z art. 49 TWE nawet wówczas, gdy przepisy te mają jednakowe zastosowanie do obywateli własnych i innych Państw Członkowskich.

33. Jak zaznaczono wyżej, dopuszczenie ograniczonego wykonywania zawodu może prowadzić do sytuacji niejasnych, wprowadzających zamieszanie wśród konsumentów. Z uwagi na to, należy zatem rozróżnić dwie sytuacje, w których władze państwa przyjmującego prowadzą postępowanie w sprawie uznania dyplomu nabytego w innym Państwie Członkowskim przy istnieniu znacznych różnic programowych w systemach edukacji. Należy odróżnić sytuacje, które mogą być rozwiązane w oparciu o postanowienia Dyrektywy i takie, do których Dyrektywa nie ma zastosowania.

usunięcie rożnic programowych poprzez odbycie wykształcenia uzupełniającego

34. Pierwszy przypadek ma miejsce, kiedy podobieństwo uzyskanego tytułu jest na tyle duże, że można przyjąć, iż zarówno tytuł uzyskany w państwie pochodzenia jak i uzyskany w państwie przyjmującym, uprawniają do wykonywania jednego i tego samego zawodu w rozumieniu art. 3 a) Dyrektywy. W takim przypadku ewentualne różnice programowe w ramach odbytej edukacji, mogą zostać usunięte poprzez podjęcie wykształcenia uzupełniającego w państwie przyjmującym na podstawie art. 4 pkt. 1), którego ukończenie zapewni pełną integrację zainteresowanego pracownika ze środowiskiem zawodowym państwa przyjmującego.

usunięcie różnic programowych poprzez odbycie wykształcenia kompletnego

35. Problem przedstawia się odmiennie w przypadku drugim, kiedy różnice w programach kształcenia są tak istotne, że nie jest możliwe ich usunięcie z zastosowaniem środków przewidzianych w art. 4 Dyrektywy, a konieczne jest ukończenie pełnego programu kształcenia oraz odbycie stosownych praktyk. Fakt ten może zniechęcać pracowników do podjęcia pracy w swoim zawodzie na terenie innego Państwa Członkowskiego.

36. Zadaniem sądu krajowego jest ustalenie, na ile kształcenie odbyte w państwie pochodzenia różni się programowo od analogicznego w państwie przyjmującym. W bieżącej sprawie sąd hiszpański uznał, że różnice programowe w edukacji do zawodu inżyniera hydraulika we Włoszech w porównaniu z edukacją inżyniera w Hiszpanii są na tyle znaczące, że podjęcie za-

trudnienia w tym zawodzie w Hiszpanii wymaga ukończenia kompletnego programu studiów.

37. Ponadto, w takich przypadkach, jak w przedmiotowej sprawie decydujące znaczenie ma fakt, czy czynności, jakie chce wykonywać zainteresowany w państwie przyjmującym, mogą zostać odseparowane od pozostałych, będących elementem określonego zawodu. Rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawione jest sądom krajowym. Decydującym jest jednak, czy dane czynności mogą zostać wykonywane w sposób niezależny i autonomiczny w państwie przyjmującym.

38. Jeżeli czynności te mogą być odseparowane od pozostałych, składających się na wykonywanie danego zawodu w państwie przyjmującym, zbyt dalekim środkiem byłoby wykluczenie możliwości ograniczonego wykonywania zawodu, ponieważ nie zagrażałoby to wprowadzeniem zamieszania wśród odbiorców usług. W takim przypadku ochrona konsumenta i odbiorców usług może być zagwarantowana przez działania mniej restryktywne, przykładowo poprzez wprowadzenie obowiązku używania tytułu w języku oryginalnym wraz z jego tłumaczeniem na język państwa przyjmującego.

Sentencja

1. Dyrektywa Rady (WE) nr 89/48 z 21 grudnia 1988 r. dotycząca uznania kwalifikacji zawodowych nabytych po ukończeniu studiów trwających minimum 3 lata, nie stoi na przeszkodzie, by osoba, która uzyskała dyplom w Państwie Członkowskim domagała się jego uznania i dopuszczenia do wykonywania zawodu reglamentowanego w innym Państwie Członkowskim. Władze państwa przyjmującego mają prawo decydować o zakresie uznania, które może ograniczać się jedynie do czynności, dla wykonywania których dyplom został uzyskany (dopuszczalność uznania ograniczonego).

2. Art. 39 oraz 43 TWE nie stoją jednak na przeszkodzie, by Państwo Członkowskie nie zgodziło się na częściowe dopuszczenie do wykonywania zawodu (uznanie ograniczone), jeśli różnice w kształceniu albo stażu w stosunku do zakresu kształcenia w państwie przyjmującym mogłyby zostać wyrównane przez zastosowanie działań przewidzianych w art. 4 ust. 1 Dyrektywy nr 89/48.

Art. 39 oraz 43 TWE sprzeciwiają się natomiast sytuacji, kiedy Państwo Członkowskie nie zgadza się na dostęp częściowy do zawodu w przypadku, gdy różnice pomiędzy treściami obejmującymi czynności zawodowe mogą zostać usunięte wyłącznie poprzez odbycie kompletnej nauki i praktyki w danym zakresie, z wyjątkiem, gdy odmowa częściowego dostępu jest uzasadniona ważnymi przyczynami interesu ogólnego, zaś środki temu służące są adekwatne i proporcjonalne do postawionego celu.

3. Uprawnienia członków rodzin

Sprawa C–503/03[12]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii

Stan faktyczny

5 lutego 1999 r. panu Farid, obywatelowi Algierii, zamieszkałemu z małżonką – obywatelką Hiszpanii – w Irlandii, odmówiono prawa wjazdu na Obszar Schengen. Odmowę uzasadniono posiadaniem informacji, pochodzącej od Niemiec, stwierdzającej, iż Farid jest osobą zarejestrowaną w zintegrowanym Systemie Informacji Schengen (dalej SIS). Wniosek o wizę złożony w konsulacie w Dublinie w sierpniu 1999 r. został z tego powodu odrzucony.

Drugi z zainteresowanych, Bouchair, także obywatel Algierii, zamieszkujący z małżonką – obywatelką Hiszpanii – w Wielkiej Brytanii, przygotowując się do podróży w celach turystycznych, złożył w Ambasadzie Hiszpanii w Londynie wniosek o wizę uprawniającą do wjazdu na Obszar Schengen. Wniosek odrzucono 9 maja 2000 r. argumentując, że Bouchair nie spełnia warunków przewidzianych przez art. 5 par. 1 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen podpisanej w 1990 r. Ponowny wniosek został odrzucony 19 czerwca 2001 r. W toku sprawy okazało się, że odmowa wydania wizy związana była również z informacją pochodzącą z Niemiec o niewpuszczaniu Bouchair na terytorium państw Schengen. W obu przypadkach brak było podania przyczyny zamieszczenia danych dotyczących wspomnianych osób w SIS.

Komisja skierowała przeciwko Hiszpanii skargę o naruszenie zobowiązań traktatowych na podstawie art. 226 TWE.

skarga w trybie art. 226 TWE

Ustalenia Trybunału

41. Mając na uwadze doniosłość ochrony życia rodzinnego obywateli Państw Członkowskich w związku z wyeliminowaniem przeszkód w wykonywaniu wolności podstawowych zagwarantowanych przez Traktat, ustawodawca wspólnotowy zapewnił w rozporządzeniach i dyrektywach odnoszących się do swobodnego przepływu osób stosowanie prawa wspólnotowego odnośnie wjazdu i pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego również do obywateli państw trzecich, pozostających w związku małżeńskim w stosunku z obywatelami Wspólnoty. W przypadku, gdy osoba będąca obywatelem Państwa Członkowskiego osiedla się w innym Państwie Członkowskim w celu skorzystania z zagwarantowanych jej przez Traktat uprawnień, pań-

prawo wjazdu i pobytu członków rodzin pracownika migrującego

12 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 31 stycznia 2006 r., Zb. Orz. 2006, s. I – 1097.

stwo przyjmujące powinno podjąć kroki mające na celu ułatwienie otrzymania wizy pobytowej przez obywateli państw trzecich będących członkami rodziny takiej osoby.

43. Prawo pobytu obywatela Państwa Członkowskiego na teryturium innego Państwa Członkowskiego oraz członków jego rodziny nie jest jednak prawem bezwarunkowym. Wśród przepisów prawa wspólnotowego ograniczających wspomniane uprawnienia znajduje się art. 2 Dyrektywy nr 64/221, który zezwala Państwom Członkowskim na odmowę wjazdu i pobytu na jego terytorium w stosunku do obywateli innego Państwa Członkowskiego oraz członków ich rodzin, jeśli decyzja taka uzasadniona jest względami porządku i bezpieczeństwa publicznego.

44. Ustawodawca wspólnotowy przewidział pewne ograniczenia odnośnie stosowania tego rodzaju środków przez Państwa Członkowskie. Art. 3 par. 1 Dyrektywy nr 64/221 stanowi, że stosowanie środków mających na celu ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego musi opierać się wyłącznie na osobistym zachowaniu osoby, w stosunku do której środki te mają zostać zastosowane.

47. Należy podkreślić, że w przypadku obywatela państwa trzeciego, pozostającego w związku małżeńskim z obywatelem Państwa Członkowskiego, wąska interpretacja pojęcia „porządek publiczny" pozwala także na ochronę życia rodzinnego takiej osoby w rozumieniu art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 r.

relacja pomiędzy Dyrektywą nr 64/221 a KonwencjąWykonawczą do Układu z Schengen

48. Należy stwierdzić, że pojęcie „porządku publicznego" w rozumieniu art. 2 Dyrektywy nr 64/221 nie koresponduje z odpowiednim pojęciem art. 96 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen. W rezultacie, ostatni z przepisów stanowi, że wzmianka o osobie w SIS może stanowić podstawę zastosowania w stosunku do niej środków mających na celu ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego, jeżeli osoba ta została skazana za naruszenie prawa zagrożone karą pozbawienia wolności co najmniej 1 roku albo w przypadku, gdy zastosowano do niej środki przewidziane w ustawodawstwie krajowym za naruszenie prawa dotyczącego wjazdu i pobytu obcokrajowców na teren danego państwa.

49. W rozumieniu art. 5 i art. 15 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen, wjazd na Obszar Schengen albo udzielenie wizy nie może dotyczyć osoby zarejestrowanej w SIS.

wymóg uzasadnienia zamieszczonej informacji

53. Umieszczenie w systemie SIS wzmianki o osobie będącej obywatelem państwa trzeciego, pozostającej w związku małżeńskim z obywatelem Państwa Członkowskiego może stanowić jedynie podstawę przypuszczenia, że istnieją uzasadnione powody odmowy prawa wjazdu do Obszaru Schen-

gen. W każdym przypadku przypuszczenie to powinno zostać potwierdzone informacjami zawartymi w SIS, które pozwolą Państwu Członkowskiemu korzystającemu z systemu na stwierdzenie, jeszcze przed odmową wjazdu na jego terytorium, czy dana osoba stanowi realne i dostatecznie poważne zagrożenie dla fundamentalnego interesu społeczeństwa. W tym kontekście należy podkreślić, że art. 94 pkt. i) Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen wyraźnie upoważnia do wskazania przyczyny zamieszczenia informacji o danej osobie.

54. W bieżącej sprawie władze Hiszpanii w stosunku do dwóch obywateli państwa trzeciego, będących małżonkami obywateli Państw Członkowskich, odmówiły prawa wjazdu na Obszar Schengen opierając się wyłącznie na istnieniu informacji o wspomnianych osobach w systemie SIS z pominięciem przyczyn ich zamieszczenia.

55. Władze Hiszpanii nie były uprawnione do wydania decyzji odmownej w przedmiotowej sprawie bez wcześniejszej weryfikacji, czy obecność tych osób przedstawia rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie fundamentalnego interesu społeczeństwa.

56. Należy podkreślić, że zasada lojalnej współpracy, będąca podstawą systemu Schengen wymaga, by Państwo Członkowskie uwzględniało informacje zamieszczone w SIS przez inne Państwo Członkowskie. Zasada ta wymaga jednak, aby Państwo Członkowskie zamieszczało informację kompletną, pozwalającą na konkretną ocenę, czy osoba ujawniona w systemie SIS może stanowić zagrożenie dla porządku publicznego.

Sentencja

Odmawiając prawa wjazdu na terytorium państwa będącego stroną Konwencji dotyczącej stopniowego znoszenia kontroli na wewnętrznych granicach Wspólnoty, podpisanej w Schengen 14 czerwca 1985 r. w stosunku do pana Farid oraz odmowa przyznania wizy uprawniającej do wjazdu na terytorium tego państwa w stosunku do pana Farid jak i pana Bouchair, obywateli państwa trzeciego, będących małżonkami obywateli Państwa Członkowskiego Wspólnoty, wyłącznie w oparciu o fakt znajdowania się wzmianki ich dotyczącej w Systemie Informatycznym Schengen SIS bez posiadania informacji, czy osoby te stanowią rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie, by zachodziła obawa naruszenia fundamentalnego interesu społeczeństwa, Królestwo Hiszpanii naruszyło zobowiązanie wynikające z art. 1–3 Dyrektywy nr 64/221/EWG w sprawie koordynacji środków specjalnych mających zastosowanie do obcokrajowców dotyczących przemieszczania się i pobytu, uzasadnionych przyczynami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

Sprawa C–459/99[13]
Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v. Królestwo Belgii

Stan faktyczny

W sporze pomiędzy Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) (Ruch działający na rzecz zwalczania rasizmu, antysemityzmu i ksenofobii) a Królestwem Belgii, zawisłym przed sądem belgijskim, pojawiła się konieczność rozstrzygnięcia kwestii dotyczących prawa wjazdu obywateli państw trzecich na obszar Wspólnoty, pozostających w związku małżeńskim z obywatelami Państw Członkowskich i obowiązku posiadania przez nich wizy bądź innego ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość w momencie wjazdu na teren Państwa Członkowskiego, prawa pobytu w przypadku nielegalnego przekroczenia granicy oraz w przypadku upływu terminu ważności wizy. Spór dotyczył unieważnienia aktu prawa belgijskiego, wydanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych w 1997 r. dotyczącego procedury publikacji zapowiedzi małżeństw oraz dokumentów wymaganych dla uzyskania wizy w celu zawarcia małżeństwa w Królestwie Belgii lub w celu dołączenia do znajdującej się tam rodziny w oparciu o fakt zawarcia małżeństwa za granicą.

zapytanie prejudycjalne

Conseil d'État zwrócił się do Trybunału na mocy art. 234 TWE z czterema zapytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi interpretacji odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego: Dyrektywy nr 64/221/EWG, Dyrektywy nr 68/360/EWG, Dyrektywy nr 73/148/EWG oraz Rozporządzenia nr 2317/95/WE.

Pytanie pierwsze: Czy następujące przepisy: art. 3 Dyrektywy Rady nr 68/360 z 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się i pobycie pracowników migrujących oraz członków ich rodzin na obszarze Wspólnoty, art. 3 Dyrektywy Rady nr 73/148 z 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu sie i pobycie osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz świadczących usługi na obszarze Wspólnoty oraz Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/95 z 15 września 1995 r. określające państwa trzecie, których obywatele w momencie przekraczania zewnętrznych granic Wspólnoty zobowiązani są do posiadania wizy, interpretowane w świetle zasady proporcjonalności, zasady niedyskryminacji oraz prawa do ochrony życia rodzinnego, zezwalają Państwu Członkowskiemu na odesłanie z przejścia granicznego obywatela państwa trzeciego, pozostającego w związku małżeńskim z oby-

13 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 lipca 2002 r., Zb. Orz. 2002, s. I–6591.

watelem Państwa Członkowskiego i zamierzającego wjechać na teren danego państwa bez posiadania wizy ani dokumentu potwierdzającego tożsamość?

Pytanie drugie: Czy w świetle art. 4 Dyrektywy nr 68/360 oraz art. 6 Dyrektywy nr 73/148, interpretowanych przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, zasady niedyskryminacji oraz prawa do ochrony życia rodzinnego, Państwo Członkowskie jest uprawnione do odmowy wydania pozwolenia na pobyt oraz zarządzenia wydalającego w stosunku do obywatela państwa trzeciego – małżonka obywatela Państwa Członkowskiego, który bezprawnie przedostał się na terytorium danego Państwa Członkowskiego?

Pytanie trzecie: Czy w świetle art. 3 i 4(3) Dyrektywy nr 68/360, art. 3 i 6 Dyrektywy nr 73/148 oraz art. 3(3) Dyrektywy Rady nr 64/221/EWG, Państwo Członkowskie jest uprawnione do odmowy wydania pozwolenia na pobyt w stosunku do obywatela państwa trzeciego – małżonka obywatela Państwa Członkowskiego, który wjechał na terytorium danego Państwa Członkowskiego zgodnie z prawem oraz do wydania zarządzenia nakazującego mu opuszczenie terytorium danego Państwa Członkowskiego jedynie w oparciu o fakt, że jego wiza utraciła ważność przed złożeniem wniosku o pozwolenie na pobyt?

Pytanie czwarte: Czy w świetle art. 1(2) i 9(2) Dyrektywy nr 64/221 obywatel państwa trzeciego, pozostający w związku małżeńskim z obywatelem Państwa Członkowskiego, posiada prawo zwrócenia się o pomoc do kompetentnych władz, określonych w art. 9(1) tej Dyrektywy z decyzją odmawiającą wydania pierwszego pozwolenia na pobyt albo zarządzającą jego wydalenie przed wydaniem pozwolenia na pobyt?

Ustalenia Trybunału

41. MRAX podnosi, że odesłanie z przejścia granicznego obywatela państwa trzeciego, małżonka obywatela Państwa Członkowskiego jedynie w oparciu o fakt nieposiadania ważnej wizy, narusza przepisy prawa wspólnotowego, wskazane w pytaniu pierwszym oraz art. 8(2) Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

42. Nadto MRAX podnosi, że w przypadku obywatela państwa trzeciego, małżonka obywatela Państwa Członkowskiego, sprawdzenie warunków koniecznych dla uzyskania wizy powinno mieć miejsce w Belgii, a nie w państwie pochodzenia.

53. Z rozporządzeń i dyrektyw wydanych przez Radę dotyczących swobodnego przepływu pracowników, osób prowadzących działalność na własny rachunek na obszarze Wspólnoty wynika, że ustawodawca wspólnotowy uznaje doniosłość ochrony życia rodzinnego w celu wyeliminowania prze-

szkód w korzystaniu z fundamentalnych wolności gwarantowanych przez Traktat.

57. Mimo, że ustawodawca wspólnotowy nie określa środków, jakie może podjąć Państwo Członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego – małżonka obywatela innego Państwa Członkowskiego Wspólnoty, usiłującego wjechać na jego terytorium bez posiadania paszportu ani ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość, a jeśli to konieczne – wizy, odesłanie z przejścia granicznego nie wydaje się być wykluczone.

58. Po pierwsze, w braku ważnego dokumentu potwierdzającego tożsamość, osoba nie może wskazać swojej tożsamości ani udowodnić związków rodzinnych.

59. Ponadto prawa przysługujące członkom rodzin obywateli Państw Członkowskich, będących obywatelami państw trzecich mogą być wykonywane pod warunkiem posiadania ważnej wizy.

60. Art. 3(2) Dyrektywy nr 68/360 i art. 3(2) Dyrektywy nr 73/148 stanowią jednak, że Państwa Członkowskie zobowiązane są do ułatwiania uzyskiwania koniecznych wiz. Oznacza to, że aby wspomniane przepisy nie stały się iluzorycznymi, wiza musi zostać wydana bezzwłocznie oraz, na ile to możliwe, w miejscu wjazdu na teren Państwa Członkowskiego.

61. Dlatego, mając na uwadze doniosłość ochrony życia rodzinnego, w każdym przypadku wydaje się niestosowne, a przez to zakazane, odesłanie obywatela państwa trzeciego, będącego małżonkiem obywatela Państwa Członkowskiego i zamierzającego wjechać na jego terytorium bez posiadania ważnego dowodu tożamości bądź paszportu, jeśli obywatel państwa trzeciego jest w stanie udowodnić swoją tożsamość i stosunek małżeństwa, przy czym nie ma podstaw do przypuszczeń, że może stanowić zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego w rozumieniu art. 10 Dyrektywy nr 68/360 oraz art. 8 Dyrektywy nr 73/148.

77. Ustawodawstwo wspólnotowe nie zabrania Państwom Członkowskim stosowania sankcji za naruszenie przepisów dotyczących kontroli obcokrajowców, jeśli sankcje te są proporcjonalne.

78. Z drugiej strony, odmowa wydania pozwolenia na pobyt i *a fortiori* zarządzenia wydalającego, bazującego na niedopełnieniu formalności związanych z kontrolą obcokrajowców, naruszałaby istotę prawa pobytu, wypływającego z prawa wspólnotowego i byłaby rażąco niewspółmierna do popełnionych naruszeń.

79. Nie wyłącza to uprawnienia Państw Członkowskich do stosowania środkow koniecznych dla zachowania bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, jeśli ich podstawą jest wyłącznie osobiste zachowanie danej osoby.

89. Pomimo że obywatel państwa trzeciego musi znajdować się w posiadaniu ważnej wizy, nie istnieje wymóg, aby udzielenie pozwolenia na pobyt uzależnione było od posiadnia ważnej wizy. Ponadto, jak wynika z paragrafu 78, wydanie zarządzenia wydalającego, bazującego wyłącznie na braku posiadnia ważnej wizy, naruszałoby istotę prawa pobytu, wypływającego z prawa wspólnotowego i byłoby rażąco niewspółmierne do popełnionych naruszeń prawa krajowego dotyczącego kontroli obcokrajowców.

100. Zamierzeniem art. 9(2) Dyrektywy nr 64/221 jest zapewnienie minimum gwarancji proceduralnych osobom, którym odmówiono wydania pierwszego pozwolenia na pobyt albo w stosunku do których wydano zarządzenie wydalające jeszcze przed ubieganiem się o wspomniane pozwolenie. Podczas gdy prawo do wniesienia odwołania bazuje na brakach formalnych decyzji administracyjnej, interwencja kompetentnego organu ma na celu merytoryczne zbadanie okoliczności sprawy zanim przedmiotowa decyzja zostanie podjęta.

101. Krąg osób, do których wspomniany przepis znajduje zastosowanie powinien być szeroki, a bezstronny przegląd okoliczności sprawy wynika z tradycji konstytucyjnych wspólnych Państwom Członkowskim, odzwierciedlonych w art. 6 i 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

102. Dlatego każdy obywatel państwa trzeciego spełniający warunki konieczne do korzystania z uprawnień przewidzianych Dyrektywą nr 64/221, ma prawo do minimum gwarancji proceduralnych z art. 9(2) Dyrektywy także wówczas, gdy nie posiada ważnego dokumentu potwierdzającego jego tożsamość ani wizy, lub też gdy wjechał na teren Państwa Członkowskiego bez takiego dokumentu bądź pozostał tam po upływie jego ważności.

Sentencja

1. W świetle art. 3 Dyrektywy Rady nr 68/360 z 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu się i pobycie pracowników migrujących oraz członków ich rodzin na obszarze Wspólnoty, art. 3 Dyrektywy Rady nr 73/148 z 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w swobodnym przemieszczaniu sie i pobycie osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz świadczących usługi na obszarze Wspól-

noty oraz Rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/95 z 15 września 1995 r. określającego państwa trzecie, których obywatele w momencie przekraczania zewnętrznych granic Wspólnoty zobowiązani są do posiadania wizy, interpretowanych przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności, Państwo Członkowskie nie może odesłać z przejścia granicznego obywatela państwa trzeciego, będącego małżonkiem obywatela Państwa Członkowskiego i zamierzającego wjechać na jego teren bez posiadania ważnego dowodu tożamości bądź paszportu, jeśli jest w stanie udowodnić swoją tożsamość i stosunek małżeństwa, przy czym nie ma podstaw do przypuszczeń, że może stanowić zagrożenie dla porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego w rozumieniu art. 10 Dyrektywy nr 68/360 oraz art. 8 Dyrektywy nr 73/148.

2. W świetle art. 4 Dyrektywy nr 68/360 oraz art. 6 Dyrektywy nr 73/148, Państwo Członkowskie nie jest uprawnione do odmowy wydania pozwolenia na pobyt oraz wydania zarządzenia wydalającego w stosunku do obywatela państwa trzeciego, będącego w stanie udowodnić swoją tożsamość oraz stosunek małżeństwa z obywatelem Państwa Członkowskiego jedynie w oparciu o fakt, że obywatel państwa trzeciego bezprawnie przedostał się na terytorium danego Państwa Członkowskiego.

3. W świetle art. 3 i 4(3) Dyrektywy nr 68/360, art. 3 i 6 Dyrektywy nr 73/148 oraz art. 3(3) Dyrektywy Rady nr 64/221/EWG z 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji środków specjalnych dotyczących przemieszczania się i pobytu obywateli innych państw uzasadnionych względami bezpieczeństwa, zdrowia i porządku publicznego, Państwo Członkowskie nie jest uprawnione ani do odmowy wydania pozwolenia na pobyt w stosunku do obywatela państwa trzeciego, pozostającego w związku małżeńskim z obywatelem Wspólnoty, który wjechał na terytorium danego Państwa Członkowskiego zgodnie z prawem ani, do wydania zarządzenia nakazującego mu opuszczenie terytorium danego Państwa Członkowskiego jedynie w oparciu o fakt, że jego wiza utraciła ważność przed złożeniem wniosku o pozwolenie na pobyt.

4. W świetle art. 1(2) i 9(2) Dyrektywy nr 64/221, obywatel państwa trzeciego, pozostający związku małżeńskim z obywatelem Wspólnoty, posiada prawo zwrócenia się do kompetentnych władz, określonych w art. 9(1) tej Dyrektywy z decyzją odmawiającą wydania pierwszego pozwolenia na pobyt albo zarządzającą jego wydalenie przed wydaniem pozwolenia na pobyt, także w przypadku, gdy nie znajduje się w posiadaniu dokumentu tożsamości albo wjechał na teren danego Państwa Członkowskiego bez posiadania ważnej wizy, jeżeli taka była wymagana albo kiedy pozostał na jego terytorium po upływie jej ważności.

Sprawa C–189/00[14]
Urszula Ruhr v. Bundesanstalt für Arbeit

Stan faktyczny

Skarżąca – Urszula Ruhr, obywatelka Polski, żona obywatela Niemiec, zamieszkiwała wraz z mężem w Niemczech, pracę zaś świadczyła w Luksemburgu. Po zakończeniu zatrudnienia, które trwało 1,5 roku, skarżąca zarejestrowana była jako bezrobotna w Urzędzie Pracy w Trewirze (Niemcy) oraz ubiegała się o zasiłek dla bezrobotnych w Niemczech. Wniosek jej został odrzucony przez władze niemieckie, na co skarżąca wniosła zażalenie.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 234 TWE z pytaniem prejudycjalnym:

Pytanie: Czy interpretacja art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczeń społecznych do pracowników migrujących i osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, dokonana przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie C–40/76 (Kermaschek Zb. Orz. 1976, s. 1669,) powinna obowiązywać także, gdy dotyczy sowobody przepływu pracowików jedynie pośrednio.

Ustalenia Trybunału

10. Sąd krajowy kierując pytanie do Trybunału chciałby wiedzieć, czy interpretacja art. 2 ust. 1 w związku z art. 76–71a Rozporządzenia nr 1408/71 dokonana przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie Kermaschek powinna zostać podtrzymana, nawet jeśli stanowi przeszkodę do skorzystania przez obywatela Państwa Członkowskiego z prawa do swobodnego przepływu pracowników gwarantowanego przez art. 39 TWE.

wyprowadzenie uprawnień członka rodziny z pozycji prawnej pracownika migrującego

11. Z par. 7 orzeczenia w sprawie Kermaschek wynika, że członkowie rodzin pracownika migrującego mogą skorzystać z regulacji Rozporządzenia jedynie poprzez wyprowadzenie swoich praw z faktu posiadania statusu członka rodziny pracownika migrującego.

12. W sprawie C–308/93 Cabanis–Issarte (Zb. Orz. 1996, I–2097), Trybunał zawęził jednak zakres ograniczeń przepisów mających zastosowanie tylko do pracowników migrujących. Powołując się na swój status członka rodziny pracownika migrującego, małżonek pracownika – w rozumieniu prawa wspólnotowego – nie może jednak żądać uprawnień wynikających z prze-

14 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 25 października 2001 r., Zb. Orz. 2001, s. I–8225.

pisów Tytułu III, Rozdział 6 Rozporządzenia nr 1408/71 (Korzyści dla osób niezatrudnionych), którego celem jest koordynacja prawa do zasiłku dla bezrobotnych gwarantowanego przez ustawodawstwa Państw Członkowskich dla pracowników, którzy są ich obywatelami, a nie dla członków ich rodzin.

16. Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1408/71, określający zakres stosowania Rozporządzenia odnosi się do dwóch rożnych grup osób – pracowników oraz członków ich rodzin i spadkobierców. Pracownicy podlegają postanowieniom Rozporządzenia, jeśli posiadają obywatelstwo któregoś z Państw Członkowskich albo mają status uchodźcy lub bezpaństwowca przebywającego na terenie Państwa Członkowskiego. Zastosowanie Rozporządzenia do drugiej grupy osób nie zależy od ich przynależności państwowej.

17. Z powodu posiadania obywatelstwa polskiego, skarżąca bez wątpienia nie należy do pierwszej grupy wymienionej w art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1408/71. Jako małżonka osoby posiadającej obywatelstwo Państwa Członkowskiego mogłaby należeć do drugiej z wymienionych grup pod warunkiem, że jej małżonek zostałby uznany za pracownika w rozumieniu Rozporządzenia nr 1408/71.

charakter transgraniczny

23. Jest oczywistym, że pytanie, czy uprawnienie pracownika do swobodnego przemieszczania się w obrębie Wspólnoty zostaje ograniczone na skutek zawężonego obszaru stosowania Rozporządzenia nr 1408/71 w stosunku do członków jego rodziny, nie ma znaczenia w przedmiotowej sprawie. Z akt sprawy wynika, że małżonek pani Ruhr, będący obywatelem Państwa Członkowskiego Wspólnoty (Niemiec) nie skorzystał z przysługującego mu na podstawie art. 39 TWE uprawnienia do swobodnego przemieszczania się w obrębie Wspólnoty. W związku z powyższym należy stwierdzić, że dokonana przez Trybunał wykładnia art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1408/71 nie ma wpływu na decyzję pracownika odnośnie skorzystania bądź nieskorzystania z prawa do swobodnego przepływu pracowników.

Sentencja

Interpretacja dotycząca art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczeń społecznych do pracowników migrujących, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, dokonana przez Trybunał w orzeczeniu w sprawie C– 40/76 (Kermaschek) w związku z art. 67–71a tego Rozporządzenia (w wersji zmienionej i zaktualizowanej przez Rozporządzenie Rady (WE) nr 118/97 z dnia 2 grudnia 1996 r., zmienionego Rozporządzeniem Rady (WE) nr 307/99 z dnia 8 lutego 1999 r.), jest nadal aktualna.

Sprawa C–255/99[15]
Anna Humer v. Familienlastenausgleichsfonds

Stan faktyczny

Anna Humer, małoletnia skarżąca, była obywatelką Austrii. Po rozwodzie rodziców zamieszkała z matką we Francji. Ojciec nadal pozostał w Austrii, gdzie zamieszkiwał do swej śmierci w 1999 r. Ponieważ nie wywiązywał się z obowiązku łożenia na utrzymanie córki, matka Anny wystąpiła w 1998 r. z wnioskiem do władz austriackich o przyznanie zasiłku na dziecko. Wniosek został negatywnie rozpatrzony z uwagi na brak miejsca zamieszkania Anny Humer w Austrii.

zapytanie prejudycjalne

Sąd austriacki zwrócił się do Trybunału na mocy art. 234 TWE z dwoma pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: a) Czy wypłata środków na utrzymanie małoletniego dziecka pracownika migrującego albo osoby bezrobotnej pobierającej zasiłek dla bezrobotnych na podstawie prawa austriackiego, która następuje w oparciu o ustawę o zagwarantowaniu pomocy materialnej na utrzymanie, może zostać uznana za „świadczenie rodzinne" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h) Rozporządzenia nr 1408/71 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych odnośnie pracowników migrujących, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, zmienionego Rozporządzeniem Rady (WE) nr 2001/83 z 2 czerwca 1983 r., zmienionego Rozorządzeniem Rady (WE) nr 3427/89 z 30 października 1989 oraz w rozumieniu art. 3 tego Rozporządzenia, dotyczącego jednolitego traktowania i czy przepisy te mają zastosowanie w powyższej sprawie?

b) Czy art. 73 i 74 Rozporządzenia nr 1408/71 uprawniają dziecko mieszkające ze swoją matką w państwie innym niż Austria, a którego ojciec zamieszkuje w Austrii, pracuje tam lub pobiera zasiłek dla bezrobotnych, do uzyskania świadczenia na utrzymanie na podstawie ustawy o zagwarantowaniu pomocy materialnej na utrzymanie, powołanej w pkt a)?

Pytanie drugie: Jeśli odpowiedź na jedno z pytań w pkt. 1 jest negatywna:

a) Czy świadczenia wypłacone na podstawie ustawy o zagwarantowaniu pomocy materialnej na utrzymanie według ustawy powołanej wyżej, stanowią „korzyść socjalną" w rozumieniu art. 7 ust. 2 Rozporządzenia Rady

15 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 lutego 2002 r., Zb. Orz. 2002 s., I–1205.

(WE) nr 1612/68 z 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników na obszarze Wspólnoty?

b) Czy wymóg zamieszkiwania w Austrii dla uzyskania świadczenia przez dziecko stanowi zakazane ograniczenie w rozumieniu art. 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1612/68 w związku z postanowieniami art. 48 TWE (obecnie art. 39 TWE) ustanawiającego swobodę przepływu pracowników?

c) Czy dziecko pracownika migrującego może ubiegać się o pomoc socjalną na podstawie Rozporządzenia nr 1612/68?

Ustalenia Trybunału

35. Aby odpowiedzieć na pytania sądu należy ustalić, czy dziecko posiada status członka rodziny pracownika migrującego lub osoby prowadzącej działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 2 w związku z art. 1 lit. f cyf. 1 Rozporządzenia nr 1408/71.

36. Z akt sprawy wynika, że zarówno matka, jak i ojciec dziecka w momencie złożenia wniosku o świadczenie byli zatrudnieni lub pozostawali bez pracy. Poza tym bezspornym jest, że dziecko w momencie złożenia wniosku było członkiem rodziny zarówno jednego, jak i drugiego z rodziców.

37. Dziecko w takiej sytuacji należy więc do grupy osób, do której mają zastosowanie przepisy Rozporządzenia nr 1408/71 i uprawnione jest do złożenia wniosku o przyznanie świadczenia na podstawie art. 73 i 74 Rozporządenia nr 1408/71.

39. Celem art. 73 i 74 Rozporządzenia jest zagwarantowanie członkom rodziny pracownika migrującego uzyskania świadczeń mimo zamieszkiwania w państwie innym niż odpowiedzialne za wypłatę świadczenia (por. orzeczenie z 10 października 1996 r. w sprawie C–245/94 oraz C–312/94, Hoever i Zachow. Zb. Orz. 1996, s. I–4895).

40. Przepisy te mają przede wszystkim na celu zapobieganie praktykom polegającym na uzależnieniu wypłaty lub wielkości świadczenia od zamieszkiwania członków rodzin pracownika migrującego w Państwie Członkowskim wypłacającym świadczenie, a tym samym uniknięcie sytuacji, że pracownik nie skorzysta ze swobody świadczenia pracy w innym Państwie Członkowskim (por. orzeczenie z 22 lutego 1990 r. w sprawie C–12/89, Gatto, Zb. Orz. 1990, s. I–557).

43. Rozwód skutkuje przeważnie przekazaniem władzy rodzicielskiej jednemu z rodziców, przy którym znajduje się także miejsce zamieszkania dziecka. Może jednak zdarzyć się, że rodzic sprawujący opiekę nad dzieckiem opuści z różnych przyczyn dotychczasowe państwo pobytu, którego obywa-

telstwo posiada i osiedli się w innym państwie, gdzie będzie świadczył pracę. W takim przypadku miejsce zamieszkania dziecka także ulegnie zmianie.

prawo do świadczeń niezależnie od miejsca zamieszkania

44. W przedmiotowej sprawie skarżąca miałaby niewątpliwie uprawnienie do spornego świadczenia, gdyby jej miejsce zamieszkania nadal znajdowało się w Austrii. Jedynym powodem odmowy przyznania świadczenia było skorzystanie przez jej matkę z prawa swobodnego przemieszczania się pracowników, co pociągnęło za sobą także zmianę miejsca zamieszkania.

Sentencja

1. Świadczenie, takie jak zasiłek na utrzymanie przewidziany przez ustawę austriacką dotyczącą zagwarantowania pomocy materialnej na utrzymanie z 1985 r., stanowi „świadczenie rodzinne" w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. h) Rozporządzenia Rady (WE) nr 1408/71 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych odnośnie pracowników migrujących, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin przemieszczających się w obrębie Wspólnoty, zmienionego i zaktualizowanego Rozporządzeniem Rady (WE) nr 118/97 z 2 grudnia 1997 r.

2. Dziecko, którego jedno lub oboje rodziców pracują bądź pozostają bez pracy, należy do grona osób, do ktorych mają zastosowanie przepisy Rozporządzenia nr 1408/71. Osoba taka jest członkiem rodziny pracownika w rozumieniu art. 2 ust. 1 Rozporządzenia nr 1408/71 interpretowanego w związku z art. 1 pkt f) i i) tego Rozporządzenia.

3. Art. 73 i 74 Rozporządzenia nr 1408/71 powinny być interpretowane w ten sposób, że małoletnie dziecko pozostające pod opieką jednego z rodziców i zamieszkujące z nim w innym Państwie Członkowskim niż państwo wypłacające, jest uprawnione do uzyskania świadczenia rodzinnego, przewidzianego austriacką ustawą o pomocy materialnej.

4. Zakaz dyskryminacji i zakaz ograniczeń

Sprawa C–415/93[16] *Bosman i inni*
v. Union royale belge des sociétés de football association i inni

Stan faktyczny

Bosman, belgijski piłkarz zawodowy, od 1988 r. zatrudniony był przez belgijski pierwszoligowy klub sportowy RCL za wynagrodzeniem 120 tys. franków belgijskich. Po upływie czasu, na jaki został zawarty kontrakt, w 1990 r. Bosman otrzymał nową umowę, według której jego wynagrodzenie wynosiło 30 tys. franków belgijskich. Bosman odrzucił ofertę, wskutek czego został umieszczony na liście transferowej, zaś zapłata za transfer wynosiła 11 mln franków belgijskich.

Ponieważ żaden z klubów sportowych nie był zainteresowany, Bosman nawiązał kontakt z klubem francuskim US Duenkirchen. RCL zawarł umowę z US Duenkirchen, na mocy której miało dojść do transferu Bosmana na okres jednego roku za zapłatą odszkodowania w wysokości 12 mln franków belgijskich z możliwością ostatecznego transferu za sumę 5 mln franków belgijskich. Ponieważ RCL miał wątpliwości odnośnie wypłacalności związku francuskiego US Duenkirchen, nie zwrócił się do Naczelnego Belgijskiego Klubu Sportowgo URBSFA o udzielenie zezwolenia na transfer sportowca. Ponadto w lipcu1990 r. RCL zablokował możliwość uczestniczenia piłkarza w zawodach przez cały letni sezon.

zapytanie prejudycjalne

Sąd belgijski skierował do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 234 TWE dwa pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) sprzeciwia się stosowaniu przez kluby sportowe reguł, według których piłkarz zawodowy, będący obywatelem Państwa Członkowskiego, po zakończeniu umowy wiążącej go z danym klubem, może zostać zatrudniony przez inny klub sportowy wyłącznie pod warunkiem wypłacenia dotychczasowemu klubowi odszkodowania za transfer oraz wykształcenie sportowca?

Pytanie drugie: Czy art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) zabrania stosowania reguł, według których kluby sportowe dopuszczają do udziału w organizowanych przez siebie zawodach sportowych jedynie ograniczoną liczbę sportowców, będących obywatelami innych Państw Członkowskich?

16 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 grudnia 1995 r., Zb. Orz. 1995, s. I–4921.

Ustalenia Trybunału

76. W sprawie oddzielenia aspektów gospodarczych od czysto sportowych w działalności klubów sportowych, Trybunał stwierdził w orzeczeniu w sprawie Dona (wyrok w sprawie 13/76, Dona v. Mantero, Zb. Orz. 1076, s. 1333), że postanowienia prawa wspólnotowego dotyczące swobody przepływu pracowników nie sprzeciwiają się regulacjom i praktykom, które usprawiedliwione są innymi przyczynami niż te natury gospodarczej.

obowiązki osób prywatnych jako pracodawców

82. Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) ma zastosowanie nie tylko do działań władzy państwowej, ale rozciąga się także na sytuacje, w których osoba prywatna występuje jako pracodawca.

93. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, swoboda przepływu pracowników jest fundamentalną zasadą, na której opiera się konstrukcja Wspólnoty, a postanowienia Traktatu odnoszące się do niej od czasu upływu okresu przejściowego są bezpośrednio skuteczne.

94. Ponadto Trybunał stwierdził, że wszystkie postanowienia Traktatu dotyczące swobody przemieszczania się pracowników, powinny ułatwiać obywatelom Państw Członkowskich korzystanie z tej wolności i zakazywać wprowadzania środków stawiających innych obywateli Unii w sytuacji mniej korzystnej niż obywatele danego Państwa Członkowskiego.

95. Obywatele Państw Członkowskich posiadają – wypływające bezpośrednio z Traktatu – prawo opuszczenia własnego kraju i udania się do innego Państwa Członkowskiego w celu świadczenia pracy.

96. Regulacje, które stanowią przeszkodę w wykonywaniu tego prawa albo powodują podjęcie decyzji o zaniechaniu skorzystania z niego, stanowią naruszenie podstawowej wolności przemieszczania się pracowników nawet wówczas, gdy znajdują zastosowanie niezależnie od przynależności państwowej zainteresowanego.

98. Transfer zawodników między klubami sportowymi, należącymi do różnych narodowych związków w ramach jednego państwa, podobnie jak zamiany dokonywane między klubami należącymi do jednego związku, podlegają określonym regułom.

99. Jak podnosi Bosman, reguły te są w stanie ograniczać swobodne przemieszczanie się zawodników w ramach Wspólnoty w celu podejmowania działalności w innym Państwie Członkowskim w ten sposób, że nawet po wygaśnięciu stosunku pracy pomiędzy zawodnikiem a klubem, do którego należy, klub ten może utrudniać mu opuszczenie go bądź też wymusić pozostanie w nim.

100. Powołane reguły mogą naruszać swobodę przemieszczania się pracowników w tym sensie, że za transfer zawodnika należy uiścić tzw. odszkodowanie transferowe, którego wysokość ustalają oba zainteresowane kluby.

105. Naczelny belgijski związek sportowy URBSFA podnosi, że reguły dotyczące transferu są usprawiedliwione koniecznością zachowania równowagi finansowej i sportowej oraz kształcenia młodych sportowców i wspierania tych szczególnie uzdolnionych.

zakaz pobierania odszkodowania za transfer sportowca

107. Odnośnie pierwszego celu Bosman słusznie wskazał, że zastosowanie reguł transferowych nie jest środkiem nadającym się do zapewnienia równowagi finansowej i sportowej w dziedzinie piłki nożnej. Reguły te nie zapobiegną zatrudnianiu przez najbogatsze kluby sportowe najlepszych sportowców ani okoliczności, że środki materialne są czynnikiem decydującym ani też zakłócaniu poprzez to równowagi pomiędzy poszczególnymi klubami sportowymi.

109. Pomimo że tego rodzaju odszkodowania mogą mieć wpływ na kształcenie młodych sportowców, tylko niewielu z nich decyduje się na zawodową działalność sportową w przyszłości. W związku z tym tego rodzaju odszkodowania mają charakter przypadkowy i wypłacane są niezależnie od rzeczywistych kosztów, jakie ponosi klub sportowy na wykształcenie młodych sportowców zarówno tych, którzy będą trudnili się sportem zawodowo jak i tych, którzy nigdy nie staną się profesjonalnymi zawodnikami. Możliwość uzyskania odszkodowania nie jest czynnikiem decydującym o zatrudnieniu i kształceniu młodych sportowców ani o finansowaniu tych działań, w szczególności w przypadku małych klubów sportowych.

110. Ten cel – kształcenie młodych sportowców, może zostać osiągnięty za pomocą innych środków, które nie stanowią przeszkody dla korzystania ze swobodnego przepływu pracowników.

116. Aby udzielić odpowiedzi na pytanie drugie, należy ustalić, czy tzw. klauzula dotycząca obcokrajowców stanowi naruszenie swobodnego przepływu pracowników w rozumieniu art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE).

117. Art. 48 ust. 2 TEWG (obecnie art. 39 ust. 2 TWE) zawiera zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo pomiędzy pracownikami Państw Członkowskich odnośnie zatrudnienia, wynagrodzenia oraz innych warunków pracy.

118. Postanowienie to zostało skonkretyzowane przez art. 4 Rozporządzenia nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu osób, zgodnie z którym przepisy prawa Państw Członkowskich przewidujące ograniczenia w zatrudnianiu pracowników będących obywatelami innych państw, nie mają zastosowania do obywateli pozostałych Państw Członkowskich.

119. Klauzule stosowane przez związki sportowe ograniczające udział profesjonalnych sportowców w zawodach, naruszają wspomnianą zasadę.

zakaz stosowania klauzul dotyczących obcokrajowców; zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej

120. Okoliczność, że tego rodzaju klauzule nie dotyczą dopuszczenia do udziału w zawodach określonych, lecz jedynie potencjalnych zawodników, nie ma znaczenia. Udział w zawodach stanowi główny cel sportowca zawodowego, dlatego reguła, która go ogranicza, ogranicza też bezsprzecznie możliwość zatrudnienia danego sportowca, a przez to narusza art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE).

Sentencja

1. Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) sprzeciwia się stosowaniu przez kluby sportowe reguł, według których piłkarz zawodowy, będący obywatelem Państwa Członkowskiego, związany z klubem sportowym po zakończeniu umowy wiążącej go z danym klubem, może zostać zatrudniony przez inny klub sportowy wyłącznie pod warunkiem uiszczenia dotychczasowemu klubowi odszkodowania za transfer oraz wykształcenie sportowca.

2. Stosowanie reguł, według których w zawodach organizowanych przez kluby sportowe może być reprezentowana wyłącznie ograniczona liczba sportowców pochodzących z innych Państw Członkowskich narusza postanowienia art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE).

Sprawa C–190/98[17]
Volker Graf v. Filzmoser Maschinenbau GmbH

Stan faktyczny

Obywatel Niemiec, Volker Graf, wypowiedział stosunek pracy w austriackiej firmie zajmującej się budową maszyn, aby podjąć działalność gospodarczą na własny rachunek w Niemczech i domagał się w związku z tym wypłaty świadczenia – odprawy od swego austriackiego pracodawcy. Według prawa austriackiego świadczenie przysługuje osobie, która kończy stosunek pracy z przyczyn od siebie niezależnych.

zapytanie prejudycjalne

Sąd austriacki skierował do Trybunału Sprawiedliwości na mocy art. 234 TWE pytanie prejudycjalne:

Pytanie: Czy art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) sprzeciwia się regulacji krajowej, zgodnie z którą obywatel Państwa Członkowskiego pozbawiony jest świadczenia – odprawy w przypadku, gdy stosunek pracy zakończył

17 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 stycznia 2000 r., Zb. Orz. 2000, s. 493.

się na skutek wypowiedzenia go przez pracownika, co miało związek z zamiarem podjęcia innej działalności zarobkowej?

Ustalenia Trybunału

zakaz dyskryminacji bezpośredniej i pośredniej

15. Z orzecznictwa Trybunału, w szczególności z orzeczenia w sprawie Bosman (wyrok w sprawie C–415/93, Zb. Orz. 1995, s. I–4921)wynika, że art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) zabrania nie tylko wszelkiej bezpośredniej i pośredniej dyskryminacji z powodu obywatelstwa, ale sprzeciwia się również, by prawo krajowe stosowane niezależnie od posiadanej przynależności państwowej, utrudniało korzystanie ze swobodnego przepływu pracowników.

19. Zgodnie ze stanowiskiem skarżącego, utrata świadczenia związanego z zakończeniem stosunku pracy na skutek wypowiedzenia przez pracownika, utrudnia skorzystanie ze swobodnego przepływu pracowników i jest porównywalna z ograniczeniami, o których była mowa w orzeczeniu Bosman. Bez znaczenia pozostaje fakt, czy to pracownik doznaje straty finansowej na skutek zmiany pracodawcy, czy też nowy pracodawca zobowiązany jest do wypłaty świadczenia, aby pracownika zatrudnić.

21. Także niedyskryminujące przepisy prawa krajowego, które utrudniają obywatelowi któregoś z Państw Członkowskich skorzystanie ze swobody przepływu pracownikow bądź powodują podjęcie decyzji o nieopuszczeniu własnego kraju, aby skorzystać z prawa do swobodnego przepływu pracowników, stanowią naruszenie tej podstawowej wolności. Zakazane jest stosowanie przepisów, które nie mając charakteru dyskryminującego utrudniają korzystanie ze swobody przepływu pracowników.

24. Nie można przyjąć, by regulacja prawa krajowego, o którą chodzi w przedmiotowej sprawie, utrudniała bądź powodowała podjęcie decyzji o nierozwiązaniu aktualnego stosunku pracy na rzecz wykonywania zatrudnienia dla innego pracodawcy. Uprawnienie do świadczenia – odprawy nie zależy od decyzji pracownika dotyczącej pozostania u obecnego lub przejścia do innego pracodawcy, ale od zdarzenia przyszłego niepewnego, czyli mającego nastąpić wypowiedzenia stosunku pracy niezależnie od woli pracownika.

25. Zdarzenie tego rodzaju, do którego zastosowanie znajduje wspomniana regulacja prawa krajowego – nie łącząca z wypowiedzeniem stosunku pracy przez pracownika takiego samego skutku jak z sytuacją, kiedy stosunek pracy ustał z przyczyn od niego niezależnych – jest jednak zbyt niepewne i może naruszać wolność przepływu pracowników jedynie z sposób pośredni.

Sentencja

Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) nie sprzeciwia się regulacji krajowej, na podstawie której obywatelowi Państwa Członkowskiego odmawia się przyznania prawa do świadczenia – odprawy w przypadku, gdy stosunek pracy wygasł na skutek wypowiedzenia przez pracownika, co miało związek z podjęciem działalności zarobkowej w innym Państwie Członkowskim, jeśli regulacja ta przyznaje analogiczne świadczenie w sytuacji, gdy stosunek pracy nie został wypowiedziany przez pracownika ani gdy nie przyczynił się do jego zakończenia.

Sprawy połączone C–259, C–331, C–332/91[18]
Allue i inni v. Università degli studi di Venezia i inni

Stan faktyczny

Skarżąca Allue, obywatelka Hiszpanii oraz skarżący Maestro, obywatel Wielkiej Brytanii, byli zatrudnieni jako lektorzy języków obcych na uniwersytetach włoskich w Wenecji i Parmie. W 1996 r. odmówiono im przedłużenia umów o pracę, ponieważ w oparciu o Dekret Prezydenta umowy z lektorami języków obcych nie mogą być zawarte na czas przekraczający okres jednego roku akademickiego. Dekret dopuszcza jednak, by umowy tego rodzaju mogły zostać przedłużane każdego roku w okresie maksymalnie 5–letnim, który w przypadku skarżących został już wykorzystany. Skarżącej Barta, która również pracowała w charakterze lektora języka obcego na uniwersytecie w Parmie, odmówiono przedłużenia umowy na następny rok z powodu ciąży.

zapytanie prejudycjalne

Sądy włoskie przedłożyły Trybunałowi na mocy art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) pytanie prejudycjalne:

Pytanie: Czy art. 48 ust. 2 TEWG (obecnie art. 39 ust. 2 TWE) sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, według których umowy zawierane z lektorami języków obcych zatrudnianych na uniwersytetach podlegają ograniczeniom polegającym na tym, że mogą być zawarte na okres nieprzekraczający jednego roku akademickiego z możliwością ich przedłużenia, podczas gdy pozostali nauczyciele akademiccy nie podlegają tego rodzaju ograniczeniom?

Ustalenia Trybunału

zakaz dyskryminacji pośredniej

11. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału, zasada jednolitego traktowania zawarta w art. 48 ust. 2 TEWG (obecnie art. 39 ust. 2 TWE) zabrania nie tyl-

18 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 sierpnia 1993 r., Zb. Orz. 1993, s. I–4309.

ko otwartej dyskryminacji na podstawie przynależności państwowej, ale także wszelkich form dyskryminacji ukrytej, które przy zastosowaniu różnych przesłanek do identycznych stanów faktycznych prowadzą do jednakowego skutku, jak dyskryminacja otwarta (por. orzeczenie z 15 stycznia 1986 r. w sprawie C–41/84 Pinna, Zb. Orz. 1986, s. 1).

12. Pomimo że przepis prawa włoskiego przewidujący ograniczenie w zatrudnianiu lektorów jest jednakowo stosowany do wszystkich pracowników, w rzeczywistości dotyczy pracowników będących obywatelami innych Państw Członkowskich, według danych przedłożonych przez władze włoskie jedynie 25% lektorów języków obcych pracujących we Włoszech posiada obywatelstwo włoskie.

14. Dla usprawiedliwienia takiej regulacji rząd włoski podnosi, że liczba lektorów zatrudnianych przez uniwersytety zależy od specjalnych potrzeb dotyczących nauczycieli oraz posiadanych środków finansowych. Dlatego zagwarantowanie prawidłowej administracji uniwersytetów wymaga zatrudniania lektorów na czas nie dłuższy niż jeden rok akademicki.

zasada proporcjonalności

15. Należy stwierdzić, iż postanowienia TEWG (obecnie TWE) nie zabraniają Państwom Członkowskim wydawania przepisów, które odmiennie regulują sytuację ich obywateli i pracowników będących obywatelami innych Państw Członkowskich, jeśli konieczne to jest do prawidłowego funkcjonowania administracji uniwersyteckiej. Takie regulacje mogą powstawać jedynie w oparciu o zasadę proporcjonalności, zgodnie z którą muszą zapewniać realizację postawionego celu oraz być niezbędne do jego osiągnięcia.

16. Należy jednak stwierdzić, że prawo wspólnotowe nie zabrania Państwom Członkowskim zawierania z lektorami języków obcych umów na czas określony, jeżeli w momencie zawarcia umowy nie budzi wątpliwości okoliczność, że potrzeba zatrudnienia tego rodzaju nauczycieli nie przekroczy okresu czasu, na który umowa zostaje zawarta.

17. Umowy zawierane w celu pokrycia stałych potrzeb związanych z zatrudnianiem nauczycieli w danych dziedzinach, także w przypadku języków obcych, których nauka jest obowiązkowa albo które cieszą się szczególnym zainteresowaniem ze strony studentów, powinny być zawierane na czas nieokreślony.

18. W przypadku natomiast, kiedy dochodzi do spadku liczby studentów biorących udział w danych zajęciach językowych albo kiedy uniwersytet nie posiada wystarczających środków finansowych, by zagwarantować nauczanie danego języka, umowy o pracę z lektorami mogłyby zostać wypowiedziane w celu zapewnienia równowagi wśród kadry akademickiej. Działanie to naruszałoby w mniejszym stopniu swobodny przepływ pracowników niż kwestionowane przepisy prawa włoskiego.

19. Ograniczenie polegające na możliwości zawarcia umowy o pracę wyłącznie na okres jednego roku z możliwością jej przedłużenia, wprowadza element niepewności odnośnie istnienia umowy w przyszłości i może prowadzić do naruszeń ze strony administracji państwowej, zwłaszcza, że szczególnie częste są przypadki, kiedy przedłużenie umowy uzależnione jest od zgody pracownika na minimalne wynagrodzenie.

Sentencja

Art. 48 ust. 2 TEWG (obecnie art. 39 ust. 2 TWE) sprzeciwia się przepisom prawa krajowego, według których umowy zawierane z lektorami języków obcych zatrudnianych na uniwersytetach podlegają ograniczeniom polegającym na tym, że mogą być zawarte wyłącznie na okres nieprzekraczający jednego roku z możliwością przedłużenia, podczas gdy pozostali nauczyciele akademiccy nie podlegają tego rodzaju ograniczeniom.

5. Wyłączenia i ograniczenia swobody przepływu pracowników

Sprawa 152/73[19]
Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost

Stan faktyczny

Obywatel Włoch zatrudniony był w Deutsche Bundespost (Poczcie Niemieckiej). Z tytułu rozłąki z rodziną, która nadal zamieszkiwała we Włoszech, pobierał odszkodowanie w wysokości 7,5 marki dziennie. W 1965 r. wprowadzono nową regulację, zgodnie z którą wysokość odszkodowania z tytułu rozłąki z rodziną została podniesiona do 10 marek dziennie. Zmiana ta dotyczyła wyłącznie osób, których miejsce zamieszkania rodziny oraz miejsce pracy znajdowało się na terenie Niemiec.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki przedłożył Trybunałowi na mocy art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy na mocy przepisów art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), pracownicy zatrudniani w administracji publicznej Państwa Członkowskiego, w tym przypadku w administracji Poczty Niemieckiej, w ramach prywatnoprawnego stosunku pracy mogą zostać pozbawieni korzyści płynących z zakazu dyskryminacji zawartego w art. 7 ust. 1 i 4 Rozporządzenia nr 1612/68?

Pytanie drugie: Czy art. 7 ust. 1 i 4 Rozporządzenia nr 1612/68 powinien być interpretowany w ten sposób, że odszkodowanie z tytułu rozłąki, które wypłacane jest jako dodatek do wynagrodzenia, objęte jest pojęciem „warunki zatrudnienia"? Czy znaczenie ma okoliczność, że wypłata świadczenia ma charakter dobrowolny i nie wynika z obowiązku umownego lub ustawowego?

Pytanie trzecie: Czy art. 7 ust. 1 i 4 Rozporządzenia nr 1612/68 zakazuje różnego traktowania obywateli własnego państwa i obywateli innych Państw Członkowskich nie tylko w oparciu o przynależność państwową, ale także w oparciu o kryterium miejsca zamieszkania?

Ustalenia Trybunału

zatrudnienie w administracji publicznej.

3. Art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) określa swobodę przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty i przewiduje w ust. 2 „zniesienie różnego traktownia w zakresie zatrudnienia, wynagrodzenia i pozostałych warunków

19 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 lutego 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 153.

pracy, którego podstawą jest przynależność państwowa". Art. 7 ust. 1 Rozporządzenia nr 1612/68 stanowi natomiast, że „pracownik będący obywatelem Państwa Członkowskiego Wspólnoty nie może być traktowany inaczej niż obywatele państwa, w którym świadczy pracę w odniesieniu do warunków zatrudnienia i świadczenia pracy". Zgodnie z art. 7 ust. 1 Rozporządzenia „z mocy prawa nieważne są wszystkie postanowienia umów o pracę, zarówno indywidualnych jak i zbiorowych, dotyczące dostępu do zatrudnienia, wynagrodzenia, warunków pracy i wypowiedzenia stosunku pracy, jeśli zawierają lub dopuszczają stosowanie do pracowników będących obywatelami innych Państw Członkowskich regulacji dyskryminujących". Zgodnie z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), powołane przepisy nie mają zastosowania do „zatrudnienia w administracji publicznej". Konieczne jest zatem określenie zakresu stosowania postanowień art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE).

skutki dopuszczenia do pracy w administracji publicznej

4. Doniosłość przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników i ich jednakowego traktowania na obszarze Wspólnoty wymaga, by wyjątki przewidziane przez art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) nie wykraczały poza cel powołanego przepisu. Realizację tego celu zapewni a samo ograniczenie dostępu obywateli innych Państw Członkowskich do określonych czynności w ramach administracji publicznej. Przepis ten nie zezwala jednak na stosowanie różnych warunków dotyczących wynagrodzenia i pozostałych warunków pracy w stosunku do obywateli innych Państw Członkowskich, jeśli zostali już dopuszczeni do służby w administracji publicznej. Fakt zatrudnienia ich w ramach administracji publicznej świadczy, że interesy państwa uzasadniające wyjątek od zasady niedyskryminacji z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) nie są zagrożone.

natura stosunku pracy

5. Należy zatem ustalić, czy zasięg wyjątku z art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) zależy od stosunku prawnego istniejącego pomiędzy pracownikiem a administracją. Z powodu braku takiego rozróżnienia w powołanym przepisie, bez znaczenia jest fakt, czy osoba zatrudniona jest jako pracownik najemny czy jako urzędnik ani czy stosunek pracy podlega regulacjom prawa prywatnego czy publicznego. Ta materia prawna jest odmiennie uregulowana w oparciu o narodowe systemy prawa i dlatego pozostaje bez znaczenia dla potrzeb wykładni prawa wspólnotowego.

8. Celem art. 7 Rozporządzenia nr 1612/68 jest zapewnienie jednolitego traktowania pracowników w odniesieniu do wszystkich ustawowych jak i umownych regulacji kształtujących ich pozycję prawną, w szczególności w aspekcie finansowym. Odszkodowanie z tytułu rozłąki z rodziną ma na celu rekompensatę niekorzystnej sytuacji, jaka powstaje na skutek rozłąki pracownika z bliskimi, stanowi część wynagrodzenia i jako takie objęte jest zakresem pojęcia „warunki zatrudnienia" w rozumieniu ww. Rozporządzenia. Bez znaczenia jest, czy wypłata świadczenia ma charakter dobrowolny czy też jest

wynikiem obowiązku nałożonego przez ustawę lub wynikającego z umowy. Skoro bowiem państwo stosuje tego rodzaju świadczenie w stosunku do własnych obywateli wówczas, jest zobowiązane stosować je również do obywateli innych Państw Członkowskich znajdujących się w identycznej sytuacji.

dyskryminacja pośrednia

11. Przepisy nakazujące jednolite traktowanie pracowników zawarte w Traktacie jak i w art. 7 Rozporządzenia, zabraniają nie tylko dyskryminacji bezpośredniej z powodu przynależności państwowej, ale również wszelkich form dyskryminacji ukrytej, które poprzez stosowanie różnych kryteriów do osób znajdujących się w identycznej sytuacji prowadzą do tego samego rezultatu. Taka interpretacja, mająca na celu zagwarantowanie skuteczności jednej z podstawowych zasad Wspólnoty, jest wyraźnie przewidziana w preambule do Rozporządzenia nr 1612/68, według której jednakowe traktowanie pracowników musi być zagwarantowane zarówno prawnie, jak i faktycznie. Nie jest zatem wykluczone, by uwzględnianie przesłanki, takiej jak pochodzenie czy miejsce stałego zamieszkania pracownika w zależności od okoliczności, prowadziło w rezultacie do dyskryminacji z powodu przynależności państwowej, zakazanej zarówno przez Traktat jak i ww. Rozporządzenie.

12. Niemniej warunki dotyczące wypłaty zasiłku z tytułu rozłąki, uwzględniające obiektywne różnice w sytuacji pracowników mogą się zmieniać w zależności od tego, czy ich miejsce stałego zamieszkania w momencie podjęcia pracy w danym Państwie Członkowskim znajdowało się na jego terytorium czy też poza nim. Dopuszczalne jest zróżnicowanie wypłaty zasiłku w ten sposób, że pracownikom, których miejsce zamieszkania znajduje się na terytorium danego Państwa Członkowskiego jest on wypłacany tylko tymczasowo i zobowiązuje się ich do przeniesienia miejsca zamieszkania do miejsca zatrudnienia, natomiast w stosunku do pracowników mających miejsce zamieszkania w innym Państwie Członkowskim, bez względu na ich obywatelstwo, zasiłek wypłacany jest bezterminowo i bezwarunkowo.

13. Odpowiadając na pytanie, należy stwierdzić, że przyjęcie – jako kryterium przyznania zasiłku z tytułu rozłąki – okoliczności posiadania przez pracownika stałego miejsca zamieszkania w innym Państwie Członkowskim może, w zależności od okoliczności, stanowić dyskryminację zakazaną na mocy art. 7 (1) i (4) Rozporządzenia Rady nr 1612/68. Inaczej jednak przedstawia się sytuacja, gdy regulacja dotycząca takich zasiłków uwzględnia obiektywne różnice w sytuacji pracowników w zależności od tego czy ich miejsce stałego zamieszkania w momencie podjęcia pracy w danym Państwie Członkowskim znajdowało się na jego terytorium czy też poza nim.

Sentencja

1. Wyjątek od swobody przepływu pracowników zawarty w art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) dotyczy wyłącznie do-

stępu do zatrudnienia w administracji publicznej. Rodzaj stosunku prawnego pomiędzy pracownikiem a administracją pozostaje w tej kwestii bez znaczenia.

2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 4 Rozporządzenia nr 1612/68, odszkodowanie z tytułu rozłąki z rodziną objęte jest pojęciem „warunków zatrudnienia". Bez znaczenia pozostaje fakt, że wypłata świadczenia ma charakter dobrowolny czy też wynika z obowiązku umownego lub ustawowego.

3. W zależności od okoliczności, dyskryminacja zabroniona przez art. 7 ust. 1 i 4 Rozporządzenia może mieć miejsce, gdy wypłata odszkodowania z tytułu rozłąki uzależniona jest od zamieszkiwania w innym Państwie Członkowskim. Inaczej jest w przypadku, gdy regulacja dotycząca tego świadczenia uwzględnia różnice w położeniu pracowników w zależności od tego, czy podejmując zatrudnienie posiadali miejsce zamieszkania w kraju bądź za granicą.

Sprawa C–473/93[20]
Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga

Stan faktyczny

Komisja Wspólnot Europejskich stwierdziła, że Luksemburg ogranicza dostęp obywateli innych Państw Członkowskich do stanowisk urzędniczych w służbie publicznej w następujących dziedzinach: badania naukowe, szkolnictwo, ochrona zdrowia, ruch drogowy i kolejowy, usługi pocztowe, meldunek oraz usługi użyteczności publicznej, pomimo że czynności wykonywane w ramach zatrudnienia na tych stanowiskach nie wiążą się bezpośrednio ani pośrednio z wykonywaniem władzy publicznej. W związku z tym Komisja zażądała dopuszczenia obywateli innych Państw Członkowskich do zatrudnienia w instytucjach, które świadczą usługi komercyjne takie jak: zaopatrzenie w wodę, gaz, zarząd ruchu, usługi lotnicze, usługi pocztowe, sprawy meldunkowe, radio i telewizja, szkolnictwo oraz badania naukowe prowadzone w instytucjach państwowych. Komisja podnosiła, że wykonywane czynności oraz zakres kompetencji wiążących się z zatrudnieniem na wymienionych stanowiskach, objęte są postanowieniami art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) jedynie w szczególnych przypadkach.

skarga w trybie art. 226 TWE

Na skutek niezastosowania się przez władze Luksemburga do żądań, Komisja skierowała do Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 226 TWE skargę o naruszenie zobowiązań wynikających z Traktatu.

20 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 2 lipca 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. 3207.

Ustalenia Trybunału

9. Zgodnie z zarzutami podniesionymi w skardze, wymienione dziedziny należą w Luksemburgu do zakresu działania administracji publicznej. Warunkiem ich wykonywania jest posiadanie obywatelstwa luksemburskiego, niezależnie od tego, czy jest to stosunek pracy o charakterze urzędniczym. Czy też stosunek, którego podstawą jest umowa o pracę.

14. Posiadanie obywatelstwa luksemburskiego jest warunkiem uzyskania pracy we wszystkich wymienionych przypadkach, niezależnie od natury i zakresu czynności, jakie wykonywane są w ramach danego stosunku pracy ani od umiejscowienia pracownika w hierarchii.

15. Komisja podnosi, że w przypadku stanowisk wymienionych w skardze, dla których wymagane jest obywatelstwo luksemburskie, istniejące w ich ramach czynności i kompetencje są na tyle odległe od specyficznych zadań administracji publicznej, że praktycznie wszystkie z nich, bez wyjątku, nie powinny mieścić się w dyspozycji przepisu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE). Wielkie Księstwo Luksemburga nie może zatem czynić posiadania obywatelstwa luksemburskiego warunkiem podjęcia zatrudnienia na wskazanych stanowiskach. Jeżeli w przypadku danego stanowiska rzeczywiście istnieje ścisły związek z wykonywaniem zadań administracji publicznej, konieczne jest wykazanie tej okoliczności przez rząd Luksemburga.

16. Wielkie Księstwo Luksemburga nie zaprzecza, że zatrudnienie we wskazanych dziedzinach zastrzeżone jest dla jego własnych obywateli. Nie zgadza się jednak z postawionym zarzutem naruszenia postanowień Traktatu.

26. Zgodnie ze stałą linią orzeczniczą, termin „administracja publiczna" w rozumieniu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) podlega jednolitej interpretacji na całym obszarze Wspólnoty, w związku z czym jego określenie nie może być całkowicie pozostawione Państwom Członkowskim.

27. Zgodnie z powyższym, udzielając odpowiedzi na pytanie, czy dane stanowiska objęte są postanowieniami art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), należy ustalić, czy są one typowe dla specyficznych czynności administracji publicznej, czy wiążą się zatem z wykonywaniem kompetencji władzy publicznej oraz z odpowiedzialnością za ochronę ogólnego interesu państwa. Z tego powodu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE) należy interpretować posługując się wykładnią funkcjonalną. Aby zapobiec utracie praktycznej skuteczności postanowień Traktatu dotyczących swobodnego przepływu pracowników oraz niedyskryminującego traktowania obywateli wszystkich Państw Członkowskich na skutek różnej interpretacji pojęcia „administracja publiczna" w oparciu o prawo po-

szczególnych państw, należy wziąć pod uwagę w szczególności rodzaj wykonywanych czynności oraz zakres odpowiedzialności w ramach danego stanowiska.

31. Jak twierdzi rząd Wielkiego Księstwa Luksemburga, stanowiska w dziedzinie badań naukowych, ochrony zdrowia, ruchu drogowego i kolejowego, usług pocztowych, spraw meldunkowych oraz zakładów użyteczności publicznej nie są bezpośrednio związane z wykonywaniem administracji publicznej, ponieważ nie wiąże się z nimi ani bezpośrednie, ani też pośrednie uczestnictwo w zachowaniu ogólnego interesu państwa bądź innych instytucji państwowych.

32. Odnośnie dziedziny edukacji i nauki Luksemburg stoi jednak na stanowisku, że niezbędnym warunkiem wykonywania zawodu nauczyciela jest posiadanie obywatelstwa luksemburskiego. Ma to zagwarantować przekazywanie tradycyjnych wartości. Z uwagi na wielkość państwa Luksemburg oraz szczególną sytuację demograficzną jest to niezbędne do zachowania tożsamości narodowej. Cel ten nie może zostać osiągniety, jeśli nauczyciele będą w większości obywatelami innych państw. Nauczyciele w szkołach podstawowych oraz ponadpodstawowych wypełniają, zdaniem rządu Luksemburga, zadania, które mają na celu zachowanie ogólnego interesu państwa.

33. Jak Trybunał wielokrotnie podkreślał, precyzyjnie nakreślone warunki, jakie muszą spełniać stanowiska, aby zostały objęte postanowieniami art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), nie są spełnione w przypadku stażystów, lektorów języków obcych oraz nauczycieli w szkołach podstawowych i ponadpodstawowych.

34. Ochrona tożsamości narodowej, która jest uprawnionym celem, uznawanym przez prawo wspólnotowe, może zostać zapewniona za pomocą środków innych, niż wiążące się z wykluczeniem obywateli innych Państw Członkowskich z zatrudnienia także w takiej dziedzinie jak edukacja. Obywatele innych Państw Członkowskich, podobnie jak własni obywatele, muszą bowiem spełniać wszystkie przesłanki warunkujące ich zatrudnienie, w szczególności związane z wykształceniem, doświadczeniem zawodowym oraz znajomością języka.

36. Dlatego ochrona tożsamości narodowej nie usprawiedliwia wykluczenia obywateli innych Państw Członkowskich od zatrudnienia w dziedzinie takiej jak edukacja na stanowiskach, które nie wiążą się bezpośrednio lub pośrednio z wykonywaniem władzy publicznej oraz nie są skierowane na ochronę ogólnego interesu państwa.

44. Wielkie Księstwo Luksemburga podnosi, że mała liczba mieszkańców, atrakcyjność zatrudnienia w charakterze urzędnika lub pracownika administracji publicznej oraz kryzys gospodarczy, grożą napływem do Luksem-

burga pracowników z innych Państw Członkowskich, którzy obejmą wolne stanowiska pracy do tego stopnia, że zagrożona zostanie przyszłość kraju. Z tego względu Państwa sygnatariusze Traktatu powołującego do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą przyjęły 25 marca 1957 r. Protokół dotyczący Wielkiego Księstwa Luksemburga, którego art. 2 brzmi: „Ustanawiając w art. 48 ust. 3 TEWG zasadę swobodnego przepływu pracowników, Komisja uwzględnia szczególną sytuację demograficzną Luksemburga". Klauzula ta, zdaniem rządu Luksemburga, powinna zostać uwzględniona także w przedmiotowej sprawie.

45. Art. 2 powołanego Protokołu umożliwiał Wielkiemu Księstwu Luksemburga wprowadzenie przy wydawaniu przepisów regulujących swobodny przepływ pracowników szczególnych środków dostosowawczych usprawiedliwionych jego sytuacją demograficzną. Przepis ten nie upoważnia jednak Wielkiego Księstwa Luksemburga do jednostronnego wyłączenia obywateli innych Państw Członkowskich z całych dziedzin życia zawodowego.

46. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że Wielkie Księstwo Luksemburga uzależniając podejmowanie zatrudnienia w wymienionych dziedzinach od posiadania obywatelstwa luksemburskiego, naruszyło art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE).

47. Okoliczność, że niektóre stanowiska pracy objęte są dyspozycją przepisu art. 48 ust. 4 TEWG (obecnie art. 39 ust. 4 TWE), nie może usprawiedliwiać wprowadzenia tego rodzaju zakazu o charakterze ogólnym.

definicja zatrudnienia w administracji publicznej

48. Wielkie Księstwo Luksemburga zobowiązane jest gwarantować pełną skuteczność regulacji dotyczących swobodnego przepływu pracowników oraz równego dostępu do zatrudnienia, a także zapewnić obywatelom innych Państw Członkowskich dostęp do zatrudnienia w wymienionych dziedzinach. Praca na danym stanowisku może być uzależniona od posiadania obywatelstwa jedynie w przypadku, kiedy wykonywane w jej ramach czynności pozostają w bezpośrednim lub pośrednim związku z wykonywaniem kompetencji państwowych oraz zachowaniem ogólnego interesu państwa bądź innych instytucji państwowych.

Sentencja

Wielkie Księstwo Luksemburga naruszyło zobowiązanie wynikające z art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 1 Rozporządzenia nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników poprzez wprowadzenie wymogu posiadania obywatelstwa luksemburskiego, warunkującego dostęp do stanowisk urzędniczych w administracji publicznej innych niż te, które w dziedzinach badań naukowych, szkolnictwa, ochrony zdrowia, ruchu drogowego i kolejowego, usług pocztowych, spraw meldunkowych, usług uży-

teczności publicznej związane są bezpośrednio lub pośrednio z udziałem w wykonywaniu władzy państwowej albo podejmowaniem czynności skierowanych na ochronę ogólnych interesów państwa lub innych instytucji publicznych.

Sprawa 67/74[21]
Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln

Stan faktyczny

Obywatel Włoch, Bonsignore, zamieszkiwał od 1969 r. w Niemczech, gdzie posiadał pozwolenie na pobyt ważne do 1974 r. W związku z popełnieniem wykroczenia przeciwko ustawie o posiadaniu broni, został skazany na grzywnę, następnie oskarżony o nieumyślne spowodowanie śmierci, za co nie został jednak ukarany.

Mając na uwadze popełnione wykroczenie oraz skazanie na karę grzywny Urząd do Spraw Cudzoziemców wydał w stosunku do Bonsignore decyzję o wydaleniu na podstawie niemieckiej ustawy o cudzoziemcach w związku z ustawą o przemieszczaniu się i pobycie obywateli państw Wspólnoty Europejskiej, która implementowała do prawa niemieckiego Dyrektywę nr 64/221 w sprawie koordynacji przepisów szczególnych dotyczących prawa wjazdu i pobytu cudzoziemców uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

zapytanie prejudycjalne

Sąd niemiecki przedłożył Trybunałowi w ramach art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy art. 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 64/221 w sprawie koordynacji przepisów szczególnych dotyczących prawa wjazdu i pobytu cudzoziemców uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego należy interpretować w ten sposób, że wykluczona jest możliwość wydalenia obywatela Państwa Członkowskiego na podstawie decyzji wydanej przez organ Państwa Członkowskiego, w którym przebywa dana osoba w celu odstraszenia innych obcokrajowców przed dopuszczaniem się takich samych lub innego rodzaju czynów karalnych, których popełnienie zarzuca się wydalonemu oraz innych naruszeń bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, czyli aby zadośćuczynić potrzebom prewencji ogólnej?

Pytanie drugie: Czy w przeciwnym razie powołany przepis Dyrektywy nakazuje wydalenie obywatela Państwa Członkowskiego tylko w przypadku, gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że mógłby zostać ukarany za kolejne

21 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26 lutego 1975 r., Zb. Orz. 1975, s. 297.

przestępstwo lub naruszyć porządek i zagrażać bezpieczeństwu publicznemu w inny sposób?

Ustalenia Trybunału

ograniczenia uzasadnione względami porządku publicznego – osobiste zachowanie podstawą zastosowania środków szczególnych

5. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 64/221, przy stosowaniu środków mających na celu ochronę porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego należy opierać się wyłącznie na postępowaniu osoby, w stosunku do której tego rodzaju środki mają zostać podjęte. Przypuszczenia odnośnie popełniania dalszych czynów nie mogą stanowić wyłącznej podstawy zastosowania tego rodzaju środków. Postanowienia tego przepisu powinny być interpretowane w świetle celu Dyrektywy jakim jest koordynacja środków mających zapewnić ochronę porządku i bezpieczeństwa publicznego (art. 48 TEWG; obecnie art. 39 TWE oraz art. 56 TEWG, obecnie art. 46 TWE), których stosowanie powinno odbywać się przy uwzględnieniu zasady swobodnego przepływu pracowników w obrębie Wspólnoty oraz zniesienia wszelkich form dyskryminacji pomiędzy własnymi obywatelami a obywatelami innych Państw Członkowskich w obszarze stosowania Traktatu.

6. Taka interpretacja powołanego przepisu Dyrektywy zakazuje stosowania do obywateli innych Państw Członkowskich środków mających na celu zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego wyłącznie w oparciu o przypuszczenia niezależne od konkretnego przypadku. Zakaz ten wynika z art. 3 ust.1 Dyrektywy, który stwierdza, że wyłącznie osobiste zachowanie osoby może stanowić podstawę do stosowania tego rodzaju środków. Odstępstwa od reguł dotyczących swobodnego przepływu pracowników mogą być uzasadnione jedynie przepisami stanowiącymi wyjątki i podlegającymi wąskiej interpretacji. W związku z tym pojęcie „osobiste zachowanie" zawiera w sobie warunek, by decyzja o wydaleniu uzasadniona była wyłącznie ewentualnym zagrożeniem, ale pochodzącym od konkretnej osoby.

zakaz wydalenia dla celów prewencji ogólnej

7. Na postawione pytania należy więc udzielić odpowiedzi, że wydalenie obywatela Państwa Członkowskiego nie jest uzasadnione, jeśli ma służyć odstraszeniu innych cudzoziemców od popełniania czynów karalnych, to znaczy, gdy z uzasadnienia organów państwa wydalającego wynika, że wydalenie ma służyć celom prewencji ogólnej.

Sentencja

Artykuł 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy nr 64/221 w sprawie koordynacji przepisów szczególnych dotyczących prawa wjazdu i pobytu cudzoziemców uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego,

sprzeciwia się wydaleniu obywatela Państwa Członkowskiego jedynie w celu odstraszenia innych cudzoziemców od popełniania czynów karalnych.

Sprawa C–237/94[22]
John O'Flynn v. Adjudication Officer

Stan faktyczny

W związku ze śmiercią syna, były pracownik migrujący będący obywatelem Irlandii, który po zakończeniu działalności zawodowej pozostał w Wielkiej Brytanii, domagał się wypłaty zasiłku pogrzebowego. Wniosek został odrzucony na tej podstawie, że pogrzeb odbył się w Irlandii, a nie w Wielkiej Brytanii, jak wymaga tego odpowiedni przepis prawa angielskiego.

zapytanie prejudycjalne

Trybunałowi zostały przedłożone następujące pytania prejudycjalne na mocy art. 177 TWE (obecnie art. 234 TWE):

Pytanie pierwsze: Czy uzależnienie przez Fundusz Socjalny wypłaty zasiłku pogrzebowego od warunku związanego z terytorium, mianowicie odbycia pogrzebu w Wielkiej Brytanii jest zgodne ze wspólnotowym zakazem dyskryminacji z powodu przynależności państwowej w rozumieniu art. 7 Rozporządzenia nr 1612/68?

Pytanie drugie: Czy odpowiedź na postawione pytanie zależy od którejś z wymienionych poniżej okoliczności:

a) dla ustalenia, czy zachodzi pośrednia dyskryminacja z powodu przynależności państwowej znaczenie posiada fakt:

i. że działając zgodnie z przyjętymi zwyczajami obywatel innego Państwa Członkowskiego ma mniejsze szanse na uzyskanie świadczeń niż obywatel Wielkiej Brytanii na skutek obowiązującej regulacji odnoszącej się do kryterium terytorialnego (jeśli twierdzenie to jest trafne, czy należy udowodnić, że wskutek tej regulacji prawdopodobnym jest, iż duża część osób będących obywatelami innych Państw Wspólnoty nie otrzyma przedmiotowego świadczenia w porównaniu z obywatelami Wielkiej Brytanii) albo

ii. że z praktycznego punktu widzenia spełnienie tego warunku jest znacznie trudniejsze dla obywateli innych Państw Członkowskich albo

iii. czy istotne są inne okoliczności niż powołane wyżej?

b) Czy wystarczające jest porównanie sytuacji obywateli Wielkiej Brytanii z sytuacją obywateli innego Państwa Członkowskiego, w tym przypadku Irlandii, czy też konieczne jest uwzględnienie sytuacji obywateli Wielkiej

22 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21 marca 1996 r., Zb. Orz. 1996, s. I–2617.

Brytanii w porównaniu z sytuacją obywateli wszystkich pozostałych Państw Członkowskich?

Pytanie trzecie: Czy kwestionowany warunek może przedstawiać zakazaną dyskryminację z powodu przynależności państwowej i wnioskodawca może sprzeciwiać się tego rodzaju dyskryminacji, jeśli powód jego niespełnienia nie ma nic wspólnego z przynależnością państwową a jedynie z przyczynami natury finansowej?

Ustalenia Trybunału

9. Zgodnie ze stanowiskiem pana O'Flynn sporna regulacja prawa angielskiego ma charakter dyskryminujący z uwagi na konieczność spełnienia przesłanki związanej z kryterium terytorialnym. Jego zdaniem dyskryminujący charakter regulacji pojawia się w momencie, gdy mało prawdopodobne jest, że pracownicy migrujący są w stanie spełnić wymaganą przesłankę.

10. Urząd, którego decyzja została zaskarżona podnosi, że regulacja ma charakter dyskryminujący, gdy udowodnione zostanie, że przesłanka może zostać spełniona jedynie przez niewielką część pracowników będących obywatelami innych Państw Członkowskich. W każdym razie, pracownik migrujący nie może powołać się na dyskryminujący charakter przesłanki, która nie może być spełniona z innych powodów niż wymóg posiadania określonego obywatelstwa.

dyskryminacja pośrednia

18. Dyskryminujące pośrednio są regulacje prawa krajowego, obowiązujące jednakowo dla obywateli własnych oraz obywateli innych Państw Członkowskich, przy czym warunki w nich zawarte mogą być łatwiej spełnione przez pracowników będących obywatelami danego Państwa Członkowskiego niż przez pracowników migrujących.

dopuszczalność ograniczeń uzasadnionych względami natury obiektywnej; działanie zgodnie z zasadą proporcjonalności

19. Inaczej sprawa przedstawia się jedynie w przypadku, gdy przepisy uzasadnione są obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej pracownika względami oraz gdy spełniona jest przesłanka ich proporcjonalności w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty (por. orzeczenie w sprawie Bachmann, Komisja v. Luksemburg, oraz orzeczenie z 2 sierpnia 1993 r. w sprawach C–259/91, C–331/91 i C–332/92, Allue, Zb. Orz. 1993, s. I – 4309).

20. Jak wynika z linii orzeczniczej Trybunału, przepis prawa krajowego, o ile nie jest uzasadniony względami natury obiektywnej oraz nie jest spełniona przesłanka proporcjonalności w stosunku do celu, jaki ma zostać osiągnięty, jest przepisem dyskryminującym, jeśli w swojej istocie dotyczy w większym stopniu pracowników migrujących niż obywateli danego Pań-

stwa Członkowskiego, przez co może prowadzić do ich szczególnego pokrzywdzenia.

23. Dlatego okoliczność, że wynagrodzenie kosztów poniesionych przez pracownika migrującego z tytułu zobowiązań wobec członków jego rodziny obwarowane jest warunkiem odbycia pogrzebu w Wielkiej Brytanii, stanowi pośrednią dyskryminację, jeśli warunek ten nie jest uzasadniony względami obiektywnymi i nie jest spełniona przesłanka proporcjonalności w stosunku do celu, jaki tego rodzaju regulacja powinna spełniać.

Sentencja

Art. 7 ust. 2 Rozporządzenia nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników sprzeciwia się przepisowi prawa krajowego, takiemu jak Regulacja 7 (1) Funduszu Socjalnego (Maternity and Funeral Expenses) z 1987 r., jeżeli wypłata świadczenia na pokrycie kosztów pogrzebu, które poniósł pracownik migrujący uzależniona jest od spełnienia warunku odbycia pogrzebu na terenie Państwa Członkowskiego, którego prawo gwarantuje przedmiotowe świadczenie.

IX
SWOBODA PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ A SWOBODA ŚWIADCZENIA USŁUG

1. Pojęcie „przedsiębiorczości" i „świadczenia usług"

Sprawa C–55/94[1]
Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano

Stan faktyczny

Reinhard Gebhard, obywatel niemiecki, był upoważniony do praktykowania jako „Rechtsanwalt" w Niemczech od 3 sierpnia 1977 r. Był członkiem Palestry w Sttutgarcie, nie posiadał jednak w Niemczech własnej kancelarii. Od marca 1978 r. pan Gebhard zamieszkiwał we Włoszech wraz z żoną – obywatelką Włoch i trójką dzieci, gdzie prowadził również działalność zawodową, początkowo jako współpracownik (on un rapporto di libera collabocrazione) wielu kancelarii prawniczych w Mediolanie, a następnie od 1 stycznia 1980 r. do początku 1989 r. – jako członek stowarzyszony (associato) tych kancelarii. Jego dochód w całości podlegał opodatkowaniu we Włoszech – kraju zamieszkania.

W dniu 30.7.1989 r. pan Gebhard otworzył własną kancelarię w Mediolanie, w ramach której współpracował z włoskimi adwokatami i prokuratorami. Utrzymywał, że jego działalność we Włoszech zasadniczo nie była związana z reprezentacją przed sądem, lecz polegała na doradzaniu i reprezentowaniu klientów mówiących po niemiecku (65% obrotu), jak rowneiż reprezentowaniu klientów mówiących po włosku w Niemczech i Austrii (30% obrotu). Pozostałe 5% obejmowało pomoc praktykującym prawnikom włoskim w zakresie prawa niemieckiego.

Kilku włoskich prawników złożyło przeciwko panu Gebhardowi skargę do Rady Adwokackiej w Mediolanie pod zarzutem bezprawnego używania tytułu „avvocato" (w nagłówkach papieru firmowego i podczas występowania przed Pretura i Sądem w Mediolanie) oraz wykonywania zawodu

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 30 listopada 1995 r., Zb. Orz. 1995, s. I–4165.

w kancelarii adwokackiej „Kancelaria Prawna Gebhard". Rada Adwokacka w Mediolanie zakazała Gebhardowi używania tytułu „avvocato" i 19 września 1991 r. wszczęła przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne (naruszenie obowiązków, wynikających z Ustawy Nr 31/82 poprzez wykonywanie w ramach założonej przez siebie kancelarii stałej działalności zawodowej we Włoszech, używając tytułu avvocato). W konsekwencji w grudniu 1992 r. Rada Adwokacka Mediolanu nałożyła na pana Gebharda sankcję w postaci zawieszenia jego działalności zawodowej na okres sześciu miesięcy. Tymczasem (10 października 1991 r.) pan Gebhard zwrócił się do Rady Adwokackiej Mediolanu o wpisanie go na listę adwokatów (na podstawie postanowień Dyrektywy nr 89/48 z 21 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnego systemu uznawania dyplomów szkolnictwa wyższego – po odbyciu dziesięcioletniego okresu adaptacyjnego we Włoszech).

zapytanie prejudycjalne

Reinhard Gebhard odwołał się od wspomnianej decyzji do Consiglio Nationale Forense podnosząc, że odwołuje się również od dorozumianego odrzucenia jego wniosku o wpis na listę adwokacką. W szczególności podnosił w swoim odwołaniu, że Dyrektywa nr 77/249 uprawniała go do prowadzenia działalności zawodowej we własnej kancelarii. Consiglio Nazionale Forense (Naczelna Rada Adwokacka) skierowała do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego, zawierający dwa pytania dotyczące interpretacji Dyrektywy Rady nr 77/249 z 22 marca 1977 w sprawie ułatwienia efektywnego wykonywania przez prawników swobody świadczenia usług.

Pytanie pierwsze: Czy art. 2 Ustawy Nr 31 z 9.2.1982 r.[2] w sprawie swobody świadczenia usług przez obywateli Państw Członkowskich Wspólnoty Europejskiej (wydanej w wykonaniu Dyrektywy Rady nr 77/249 z 22 marca 1977 r.), zakazujący założenia na terytorium Republiki kancelarii lub jej głównego oddziału, jest zgodny z zasadami wyżej wspomnianej Dyrektywy (biorąc pod uwagę, że z Dyrektywy nie wynika, iż możliwość otworzenia biura mogłaby być interpretowana jak stanowiąca wyraz intencji prowadzenia działalności o charakterze stałym, a nie czasowym)?

Pytanie drugie: Jakie kryterium winno być stosowane przy ocenie, czy prowadzona działalność ma charakter czasowy, uwzględniając stały i powtarzalny charakter usług, świadczonych przez prawników praktykujących w ramach systemu stworzonego przez Dyrektywę nr 77/249?

2 Art. 2 ustawy stanowi: „ Obywatele Państw Członkowskich upoważnieni do praktykowania w charakterze adwokatów w państwie pochodzenia powinni mieć prawo do prowadzenia działalności zawodowej adwokata o charakterze czasowym w sprawach spornych i niespornych, zgodnie z zasadami określonymi w tym tytule. Dla celów prowadzenia działalności zawodowej wspomnianej w poprzednich ustępach, założenie na terytorium Republiki kancelarii lub jej głównego oddziału jest niedozwolone".

Ustalenia Trybunału

19. Należy wziąć pod uwagę, że Trybunał nie posiada kompetencji do orzekania w kwestii zgodności środków o charakterze krajowym z prawem wspólnotowym. Jednakże jest władny do wskazania sądowi krajowemu wszelkich kryteriów interpretacji prawa wspólnotowego, które pomogą mu w rozwiązaniu problemu zgodności środków, zastosowanych dla celów wydania decyzji w rozpatrywanej przez sąd krajowy sprawie.

21. Kwestie przedłożone ocenie Trybunału dotyczą w istocie pojęć „prowadzenie działalności gospodarczej" i „świadczenie usług".

usługa a działalność gospodarcza

22. Przepisy rozdziału dotyczącego świadczenia usług są podporządkowane przepisom rozdziału o prowadzeniu działalności gospodarczej. Po pierwsze – pierwszy akapit art. 59 TWE (obecnie art. 49 TWE) zakłada, iż usługodawca i usługobiorca stale przebywają w dwóch różnych państwach członkowskich. Po drugie – pierwszy akapit art. 60 TWE (obecnie art. 50 TWE) wskazuje, że przepisy odnoszące się do usług stosuje się tylko w takim przypadku, gdy nie ma możliwości zastosowania przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej. Konieczne jest wobec tego ustalenie zakresu pojęcia „prowadzenie działalności gospodarczej".

zakres wspólnotowej swobody prowadzenia działalność gospodarczej

23. Prawo prowadzenia działalności gospodarczej, określone w art. 52 do 58 TWE (obecnie art. 43 do 48 TWE) przyznane zostało osobom prawnym w znaczeniu art. 58 TWE (obecnie art. 48 TWE) i osobom fizycznym – obywatelom Państwa Członkowskiego Wspólnoty. Z zastrzeżeniem przewidzianych wyjątków i warunków, zapewnia ono możliwość podjęcia wszelkiego rodzaju działalności o charakterze samozatrudnienia i prowadzenie jej na terytorium któregokolwiek innego Państwa Członkowskiego (utworzenie i prowadzenie własnego przedsiębiorstwa, założenie agencji, oddziału lub filii).

24. Oznacza to, że w rozumieniu przepisów Traktatu jednostka prowadzi działalność gospodarczą w więcej niż jednym państwie członkowskim, w szczególności: w przypadku spółek, poprzez założenie agencji, oddziałów i filii, a w przypadku osób wykonujących wolne zawody – poprzez stworzenie drugiego ośrodka prowadzenia działalności (sprawa 107/83 Ordre des Avocats au Barreau de Paris przeciwko Klopp, Zb. Orz. 1984, s. 2971, paragraf 19).

25. Pojęcie prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu Traktatu jest w konsekwencji bardzo szerokie. Obywatele Państw Członkowskich Wspólnoty mają prawo uczestniczenia na stałych i trwałych podstawach w życiu gospodarczym Państwa Członkowskiego innego niż państwo pochodzenia w sferze działalności o charakterze samozatrudnienia (sprawa 2/74 Reyners przeciwko Belgii, Zb. Orz. 1974, s. 631, paragraf 21).

usługa a działalność gospodarcza

26. W przeciwieństwie do powyższego, jeśli migracja do innego Państwa Członkowskiego dotyczy usługodawcy, przepisy rozdziału regulującego świadczenie usług, a w szczególności trzeciego akapitu art. 60 TWE (obecnie art. 50 TWE) przewidują, że powinien on prowadzić tam działalność tymczasowo.

tymczasowy charakter usługi prawo usługodawcy do posiadania infrastruktury

27. Tymczasowy charakter działalności usługowej powinien być ustalany w świetle nie tylko czasu świadczenia usług, lecz także w kontekście ich regularności, okresowości lub kontynuacji. Okresowość świadczenia usług nie oznacza, że usługodawca w rozumieniu Traktatu nie może posiadać jakiejś formy infrastruktury w przyjmującym Państwie Członkowskim (włączając w to biuro, gabinet lub pomieszczenia potrzebne dla odbywania konsultacji), o ile taka infrastruktura jest konieczna dla celów świadczenia przedmiotowych usług.

28. W przedłożonej sprawie obywatel jednego Państwa Członkowskiego prowadzi działalność zawodową o cechach stałości i kontynuacji w drugim Państwie Członkowskim, utrzymując tam niezależną ustabilizowaną bazę zawodową, wykorzystywaną w relacjach m.in. z obywatelami przyjmującego państwa. Taki podmiot podlega przepisom rozdziału dotyczącego prawa prowadzenia działalności gospodarczej, a nie swobody świadczenia usług.

32.W konsekwencji, ocena możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez obywatela Państwa Członkowskiego, jak również warunków dla wykonywania tego prawa powinna być dokonywana w świetle samej działalności, którą zamierza on prowadzić na terytorium przyjmującego Państwa Członkowskiego.

zasada niedyskryminacji

33. Zgodnie z drugim akapitem art. 52 TWE (obecnie art. 43 TWE), prawo prowadzenia działalności gospodarczej powinno być wykonywane na warunkach określonych dla własnych obywateli przez prawo państwa, w którym prawo to jest realizowane.

warunki prowadzenia działalności w państwie przyjmującym

34. W przypadku, gdyby specyficzny rodzaj przedmiotowej działalności nie był poddany żadnej regulacji w państwie przyjmującym i w związku z tym obywatel tego państwa nie musiał posiadać specjalnych kwalifikacji do jej prowadzenia, obywatel innego Państwa Członkowskiego ma również prawo rozpocząć na terytorium tego państwa i prowadzić tam analogiczną działalność.

36. Jeśli podjęcie i prowadzenie pewnej działalności poddane jest w przyjmującym Państwie Członkowskim specyficznym zasadom, obywatel innego Państwa Członkowskiego, zamierzający prowadzić tam analogiczną działalność, musi co do zasady spełnić takie warunki. Z tego powodu art. 57 TWE (obecnie art. 47 TWE) przewiduje, że Rada wyda dyrektywy (takie jak Dyrektywa nr 89/48) w sprawie wzajemnego uznawania dyplomów,

certyfikatów i innych dowodów potwierdzających formalne kwalifikacje lub stosownie do okoliczności dyrektywy w sprawie koordynowania narodowych przepisów, dotyczących podjęcia i prowadzenia działalności o charakterze samozatrudnienia.

dopuszczalność ograniczeń swobód wspólnotowych

37. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że środki krajowe mające na celu ograniczenie lub uczynienie mniej atrakcyjnym wykonywanie podstawowych swobód gwarantowanych Traktatem, muszą spełniać cztery warunki: muszą być stosowane bez dyskryminacji, uzasadnione bezwzględnymi wymaganiami interesu ogólnego, odpowiednie do zrealizowania zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.

uznawanie dyplomów i kwalifikacji

38. Państwa Członkowskie, stosując przepisy krajowe, nie mogą także ignorować wiedzy i kwalifikacji już uzyskanych przez zainteresowane osoby w innym Państwie Członkowskim (patrz: sprawa 340/89 Vlassopoulou przeciwko Ministerstwu Sprawiedliwości, Bundes– und Europaangelegenheiten Baden–Württemberg, Zb. Orz. 1991, s. I–2357, paragraf 15). W konsekwencji, muszą brać pod uwagę równorzędność dyplomów (zob. wyrok w sprawie Thieffry, paragraf 19 i 27) oraz w razie konieczności dokonywać porównywania wiedzy i kwalifikacji wymaganych przez własne zasady krajowe i posiadanych przez zainteresowane osoby .

Sentencja

1. Tymczasowy charakter świadczenia usług, przewidzianych w art. 60 TWE (obecnie art. 50 TWE) powinien być ustalany w świetle czasu ich trwania, regularności, okresowości i ciągłości.

2. Usługodawca, w rozumieniu Traktatu, może posiadać w przyjmującym Państwie Członkowskim infrastrukturę, konieczną dla celów świadczenia przedmiotowych usług.

3. Obywatel Państwa Członkowskiego, który prowadzi działalność gospodarczą o charakterze stałym i nieprzerwanym w innym Państwie Członkowskim, pozostając poza stałą bazą zawodową, w izolacji od obywateli tego państwa, podlega regulacji rozdziału dotyczącego prawa prowadzenia działalności gospodarczej a nie przepisom rozdziału dotyczącego świadczenia usług.

4. Dopuszczalność wykonywania prawa prowadzenia działalności gospodarczej przez obywatela Państwa Członkowskiego oraz warunki korzystania z tego prawa powinny być ustalane w świetle działalności, którą zamierza rozwijać na terytorium przyjmującego Państwa Członkowskiego.

5. Jeżeli podjęcie określonej działalności nie stanowi przedmiotu żadnych regulacji w państwie przyjmującym, obywatel każdego innego Państwa

Członkowskiego jest uprawniony do rozpoczęcia i prowadzenia tam tego rodzaju działalności. Z drugiej strony, jeżeli podjęcie lub prowadzenie określonej działalności uzależnione jest w przyjmującym Państwie Członkowskim od spełnienia pewnych warunków, obywatel innego Państwa Członkowskiego, zamierzający prowadzić taką działalność, musi co do zasady spełnić te warunki.

6. Środki krajowe, mające na celu ograniczenie lub uczynienie mniej atrakcyjnym wykonywanie podstawowych swobód gwarantowanych Traktatem, muszą spełniać cztery warunki: muszą być stosowane bez dyskryminacji, uzasadnione bezwzględnymi wymaganiami interesu ogólnego, odpowiednie do zrealizowania zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.

7. Państwa Członkowskie muszą uwzględniać równorzędność dyplomów oraz, jeśli to konieczne, przeprowadzić porównanie wiedzy i kwalifikacji, wymaganych przez zasady krajowe z kwalifikacjami posiadanymi przez zainteresowaną osobę.

Sprawa C–263/86[3]
Belgia v. René Humbel i Marie–Thérèse Edel

Stan faktyczny

Justice de Paix (sąd kantonowy) w Neufchâteau zwrócił się do Trybunału z pytaniami, dotyczącymi interpretacji art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i nast. oraz art. 128 TEWG (obecnie art. 151 TWE) w celu rozstrzygnięcia sporu w przedmiocie opłaty nałożonej na obywateli Państwa Członkowskiego za uzyskanie dostępu do nauki w szkole publicznej. Pytania powstały w toku postępowania wszczętego z powództwa Belgii przeciwko małżonkom Humbel (pozwani w postępowaniu głównym) jako przedstawicielom ustawowym ich syna Frederica. Przedmiotem postepowania głównego był obowiązek uiszczenia opłaty w wysokości 35.000 BRF za naukę w szkole średniej Frederica Humbel w roku szkolnym 1984/1985 w Institut d'enseignement general et technique de l'Etat (Państwowy Instytut Kształcenia Ogólnego i Technicznego) w Libramont (Belgia).

Frederic Humbel i jego rodzice byli obywatelami Francji, zamieszkałymi w Luksemburgu, gdzie René Humbel był zatrudniony. Frederic Humbel podjął naukę w szkole średniej zgodnie z belgijskim systemem oświatowym. Program szkoły zakładał kształcenie przez okres 6 lat, podzielony na trzy kolejne 2–letnie poziomy – dwa pierwsze ogólne i trzeci – kształcenie zawodowe. Frederic Humbel odmówił uiszczenia opłaty, której nie pobierano od

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 września 1988 r., Zb. Orz. 1988, s. 5365.

uczniów belgijskich, a w następstwie władze Belgii wszczęły postępowanie przeciwko jego rodzicom jako przedstawicielom ustawowym.

zapytanie prejudycjalne

Pytanie pierwsze: Czy pobieranie nauki przez Frederica Humbel w Institut technique de l'Etat może być uważane za przygotowanie zawodowe?

Pytanie drugie: Jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie jest negatywna, czy Frederic Humbel może być traktowany jako usługobiorca w rozumieniu art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i nast. i czy można wymagać od niego uiszczenia opłaty za dopuszczenie do kształcenia w szkole publicznej?

Ustalenia Trybunału

kształcenie zawodowe

10. W orzeczeniu w sprawie Gravier Trybunał stwierdził, że wszystkie formy kształcenia, które służą uzyskaniu kwalifikacji koniecznych do wykonywania określonego zawodu lub podjęcia określonego zatrudnienia albo zapewniającego niezbędną praktykę i umiejętności do wykonywania takiego zawodu lub działalności, należy traktować jako kształcenie zawodowe. Przy spełnieniu powyższych przesłanek bez znaczenia jest wiek uczniów i poziom kształcenia, nawet wówczas, gdy program kształcenia przewiduje pewien zakres wiedzy ogólnej.

13. Odpowiedź na pierwsze pytanie powinna być następująca: etap kształcenia, który jest częścią programu stanowiącego niepodzielną całość i służącego przygotowaniu do wykonywania określonego zawodu lub podjęcia określonego zatrudnienia albo zapewniającego niezbędną praktykę i umiejętności do wykonywania takiego zawodu lub działalności, należy traktować jako kształcenie zawodowe w rozumieniu Traktatu.

14. Drugie pytanie zmierza do ustalenia, czy pobieranie nauki w szkole średniej, należącej do krajowego systemu oświaty, można uznać za korzystanie z usługi w rozumieniu art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE). Jeżeli tak – to czy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) zakazuje Państwu Członkowskiemu nakładania na obywateli innych Państw Członkowskich opłat, które nie muszą być uiszczane przez jego obywateli.

odpłatność i ekwiwalentność usługi

17. Zasadnicza cecha usługi, jaką jest odpłatność, polega na spełnieniu świadczenia wzajemnego za wykonaną usługę, które wynika z umowy pomiędzy usługobiorcą a usługodawcą.

świadczenie usług edukacyjnych przez administrację publiczną

18. Cecha odpłatności nie występuje co do zasady w przypadku pobierania nauki w ramach publicznego systemu oświaty. Państwo, tworząc i utrzymując ten system, nie ma na celu prowadzenia działalności obliczonej na zysk, lecz realizuje swój obowiązek zaspokajania socjalnych, kulturalnych i oświatowych potrzeb społeczeństwa. Ponadto regułą jest, że publiczny system oświaty finansowany jest ze środków publicznych, a nie z opłat uczniów i ich rodziców.

19. Reguły tej nie narusza fakt, że niekiedy uczniowie i rodzice muszą uiszczać opłaty za wpis i naukę w szkole i w ten sposób pokrywają w pewnym zakresie koszty jej funkcjonowania. W związku z tym, obowiązek uiszczania opłat przez cudzoziemców nie zmienia reguły bezpłatności nauki w szkołach publicznych.

20. Zatem nauka w szkole publicznej nie może być traktowana jako usługa w rozumieniu art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE). „usługa" edukacyjna

W związku z negatywną odpowiedzią, nie ma potrzeby rozpatrywania drugiej części pytania.

Sentencja

1. Rok nauki, będący częścią niepodzielnej całości programu szkolnego, przygotowującego do wykonywania określonego zawodu lub podjęcia określonego zatrudnienia albo zapewniającego niezbędną praktykę i umiejętności do wykonywania takiego zawodu lub działalności, należy traktować jako kształcenie zawodowe w rozumieniu Traktatu.

2. Nauka w szkołach technicznych, które stanowią część szkolnictwa średniego, prowadzonego w ramach krajowego systemu oświatowego, nie może być traktowana jako usługa w rozumieniu art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE).

3. Art. 12 Rozporządzenia Rady nr 1612/68 z 15 października 1968 r. nie zakazuje Państwu Członkowskiemu wprowadzania obowiązku uiszczenia opłaty wpisowej jako warunku skorzystania z nauki w szkołach publicznych przez dzieci pracowników przemieszczających się, którzy przebywają w innym Państwie Członkowskim, nawet jeśli jego obywatele nie mają obowiązku uiszczania takiej opłaty.

Sprawa C–196/87[4]
Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie

Stan faktyczny

Skarżący w postępowaniu głównym, pan Udo Steymann, obywatel niemiecki, osiedlił się w Holandii w marcu 1983 r. Przez krótki czas był zatrudniony jako hydraulik. Następnie został członkiem wspólnoty religijnej, znanej pod nazwą „De Stad Rajneesh Neo–Sannyas Commune" (dalej jako: „wspól-

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 października 1988 r., Zb. Orz. 1988, s. 6159.

nota Bhagwan"), która prowadziła działalność gospodarczą, obejmującą prowadzenie dyskoteki, baru i pralni.

Wspólnota zaspokajała wszelkie potrzeby materialne swoich członków, niezależnie od rodzaju czy zakresu wykonywanych przez nich czynności. Wkład pana Steymanna w życie wspólnoty Bhagwan obejmował m.in. wykonywanie ogólnych prac domowych oraz prac hydraulicznych w należących do niej pomieszczeniach.

W sierpniu 1984 r. pan Steymann wystąpił do lokalnego komendanta policji o zezwolenie na pobyt w Holandii w celu wykonywania pracy. Ponieważ wydano decyzję odmowną, zwrócił się do Staatssecretaris van Justitie z wnioskiem o jej uchylenie. Wniosek został oddalony m.in. na podstawie nieprowadzenia przez niego działalności w charakterze osoby zatrudnionej.

zapytanie prejudycjalne

W styczniu 1986 r. pan Steymann odwołał się do Raadvan State wnosząc o uchylenie decyzji Staatssecretaris van Juslitie. Podnosił, że jako członek wspólnoty Bhagwan jest w stosunku do niej zarówno usługobiorcą, jak i usługodawcą. Sąd krajowy zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami dotyczącymi wykładni art. 2 TEWG (obecnie art. 2 TWE), art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE).

Pytanie pierwsze: Czy działalność, polegająca na uczestnictwie w życiu wspólnoty o charakterze religijnym lub światopoglądowym oraz na przestrzeganiu zasad tej wspólnoty, której członkowie zapewniają sobie wzajemnie rozmaite korzyści, może być uznana za działalność o charakterze ekonomicznym lub świadczenie usług w rozumieniu Traktatu?

Pytanie drugie: Czy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) należy interpretować w ten sposób, że nie dochodzi do świadczenia usług (w rozumieniu Traktatu), gdy obywatel Państwa Członkowskiego przenosi się na czas nieokreślony do innego Państwa Członkowskiego, obierając sobie w państwie przyjmującym główne miejsce zamieszkania, jeśli z samej natury usługi, jaka ma być świadczona, nie wynika tymczasowość jego pobytu ?

Ustalenia Trybunału

9. Odnosząc się do pytania pierwszego Trybunał zauważył, że w świetle celów EWG, uczestnictwo we wspólnocie o charakterze religijnym lub światopoglądowym wchodzi w zakres zastosowania prawa wspólnotowego, jeżeli może być uznane za działalność o charakterze ekonomicznym w rozumieniu art. 2 TEWG (obecnie art. 2 TWE).

działalność o charakterze ekonomicznym

10. Jak stwierdził Trybunał we wcześniejszym orzecznictwie, prowadzenie działalności w charakterze osoby zatrudnionej, a także świadczenie usług za wynagrodzeniem winno być uznawane za działalność o charakterze ekonomicznym w rozumieniu art. 2 Traktatu.

11. Działalność, będąca przedmiotem niniejszej sprawy, polega na pracy wykonywanej w ramach i w imieniu wspólnoty Bhagwan w związku z działalnością handlową tej wspólnoty. Można przyjąć, że praca taka ma duże znaczenie dla sposobu życia wspólnoty Bhagwan i tylko w wyjątkowych sytuacjach członkowie wspólnoty mogą jej uniknąć. W zamian wspólnota Bhagwan, niezależnie od rodzaju i zakresu pracy, którą wykonują jej członkowie, zaspokaja ich potrzeby materialne, m.in. wypłacając im kieszonkowe.

odpłatny charakter wykonywanej pracy

12. Skoro wspomniana praca, której celem jest zapewnienie samowystarczalności wspólnoty Bhagwan, stanowi istotny element uczestnictwa w tej wspólnocie, usługi, jakie wspólnota świadczy na rzecz swych członków mogą być uznane za pośredni ekwiwalent za ich pracę.

rzeczywisty i efektywny charakter pracy
status pracownika najemnego

13. Należy jednak zauważyć, że – jak Trybunał orzekł w sprawie 53/81 (sprawa z 23 marca 1982 r. Levin przeciwko Staatssecretaris van Justitie, Zb. Orz. 1982, s. 1035) – wykonywana praca powinna być na tyle rzeczywista i efektywna, aby nie można jej było uznać za działalność marginalną lub pomocniczą. W niniejszej sprawie sąd krajowy uznał, że praca miała charakter rzeczywisty i efektywny.

15. Pytanie drugie dotyczy zasadniczo kwestii, czy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) obejmują sytuację, w której obywatel Państwa Członkowskiego przenosi się na terytorium innego Państwa Członkowskiego i obiera tam główne miejsce zamieszkania celem wykonywania usług lub korzystania z nich przez czas nieokreślony.

16. W świetle sformułowania art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) jest oczywistym, że działalność prowadzona w sposób stały lub bez określenia przewidywalnego terminu jej trwania, nie wchodzi w zakres zastosowania przepisów wspólnotowych dotyczących świadczenia usług.

Sentencja

1. Art. 2 TEWG (obecnie art. 2 TWE) należy rozumieć w ten sposób, że działalność członków wspólnoty o charakterze religijnym lub światopoglądowym, prowadzona w ramach działalności handlowej tej wspólnoty, stanowi działalność o charakterze ekonomicznym, jeżeli usługi, jakie wspólnota świadczy na rzecz swych członków mogą być uznane za pośredni ekwiwalent za rzeczywistą i efektywną pracę.

2. Postanowienia art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) nie dotyczą sytuacji, w której obywatel Państwa Członkowskiego przenosi się na terytorium innego Państwa Członkowskiego i ustanawia tam główną siedzibę celem świadczenia lub pobierania usług na czas nieokreślony.

2. Swoboda przedsiębiorczości

Sprawa C–446/03[5]
Marks & Spencer v. David Halsey (Her Majesty's Inspector of Taxes)

Stan faktyczny

Marks & Spencer – spółka utworzona i zarejestrowaną w Anglii i Walii – jest spółką dominującą w stosunku do spółek mających siedzibę w Zjednoczonym Królestwie i innych państwach. Jest jednym z najbardziej znaczących detalistów w Zjednoczonym Królestwie na rynku konfekcji, produktów spożywczych, artykułów gospodarstwa domowego i usług finansowych. Począwszy od 1975 r. spółka rozpoczęła ekspansję w innych państwach w ramach sieci spółek zależnych i systemu franchisingowego.

W marcu 2001 r. Marks & Spencer poinformowała o zbyciu swoich aktywów na kontynencie europejskim. W dniu 31 grudnia 2001 r. spółka zależna we Francji została zbyta podmiotowi trzeciemu, podczas gdy inne spółki zależne, w tym belgijska i niemiecka, zaprzestały wszelkiej działalności gospodarczej.

Marks & Spencer złożyła wniosek do brytyjskiego organu administracji podatkowej o udzielenie jej grupowej ulgi podatkowej z tytułu strat, poniesionych w czterech latach podatkowych przez spółki od niej zależne, mające siedzibę w Belgii, Niemczech i Francji. Ulga miała polegać na odliczeniu strat, poniesionych przez spółki zależne, od zysku podlegającego opodatkowaniu w Zjednoczonym Królestwie. Jak wynikało z akt przedstawionych Trybunałowi, strony postępowania przed sądem krajowym były zgodne, że straty powinny być obliczone zgodnie z przepisami podatkowymi Zjednoczonego Królestwa. Na żądanie organu podatkowego Marks & Spencer przeliczyła straty w oparciu o tę podstawę.

Wspomniane spółki zależne wykonywały działalność gospodarczą w Państwach Członkowskich swojej siedziby. Nie posiadały stałego przedsiębiorstwa w Zjednoczonym Królestwie, gdzie nie wykonywały też żadnej działalności gospodarczej.

Wnioski o udzielenie ulgi podatkowej zostały oddalone z tego względu, że grupowa ulga podatkowa mogła zostać przyznana tylko w zakresie strat, zanotowanych w Zjednoczonym Królestwie. Marks & Spencer zaskarżyła

5 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I–10837. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-446%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

odmowę do Special Commissioners of Income Tax, który oddalił odwołanie. Marks & Spencer wniosła apelację do High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Zjednoczone Królestwo).

zapytanie prejudycjalne

Postanowieniem z dnia 16 lipca 2003 r. High Court of Justice (England & Wales), Chancery Division (Zjednoczone Królestwo) złożył w trybie art. 234 TWE wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego.

Pytanie pierwsze: Czy w przypadku, gdy ustawodawstwo Państwa Członkowskiego, takie jak ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa, znajdujące zastosowanie do grup spółek, zakazuje spółce dominującej będącej rezydentem do celów podatkowych w tym Państwie Członkowskim, zmniejszania jej zysku podlegającego opodatkowaniu w tym państwie przez pokrycie nim strat, poniesionych przez spółki zależne, mające siedzibę do celów podatkowych w innym Państwie Członkowskim, mimo że takie pokrycie byłoby dopuszczalne, gdyby miały one siedzibę do celów podatkowych w tym samym Państwie Członkowskim co spółka dominująca, ma miejsce ograniczenie w rozumieniu art. 43 TWE w związku z art. 48 TWE? W przypadku odpowiedzi twierdzącej – czy znajduje ono uzasadnienie w prawie wspólnotowym?

Pytanie drugie: Czy okoliczność, że ustawodawstwo Państwa Członkowskiego, w którym spółka zależna ma siedzibę, pozwala pod pewnymi warunkami na pokrycie całości lub części poniesionych przez nią strat zyskami, podlegającymi opodatkowaniu w tym Państwie Członkowskim, ma znaczenie dla odpowiedzi na pytanie pierwsze?

Ustalenia Trybunału

27. Poprzez swoje pierwsze pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do uzyskania odpowiedzi, czy art. 43 TWE i 48 TWE sprzeciwiają się temu, by ustawodawstwo Państwa Członkowskiego wykluczało możliwość odliczenia przez spółkę dominującą będącą rezydentem od jej zysku podlegającego opodatkowaniu strat, poniesionych w innym Państwie Członkowskim przez spółkę od niej zależną, mającą siedzibę na jego terytorium, mimo że przewiduje ono taką możliwość w przypadku strat, poniesionych przez spółkę zależną będącą rezydentem (czy taka regulacja stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości sprzeczne z art. 43 TWE i 48 TWE).

29. Należy tu przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, opodatkowanie bezpośrednie należy do kompetencji Państw Członkowskich, powinny one jednak wykonywać ją z poszanowaniem prawa wspólnotowego.

30. Określona w art. 43 TWE swoboda przedsiębiorczości obejmuje zgodnie z art. 48 TWE przysługujące spółkom, utworzonym zgodnie z ustawodawstwem Państwa Członkowskiego i mającym statutową siedzibę, zarząd lub główny zakład na terytorium Wspólnoty Europejskiej, prawo wykonywania działalności w innych Państwach Członkowskich za pośrednictwem spółki zależnej, oddziału lub agencji.

31. Przepisy wspólnotowe sprzeciwiają się temu, by państwo pochodzenia nakładało ograniczenia na przedsiębiorstwo, mające siedzibę w innym Państwie Członkowskim należące do jednego z jego obywateli lub spółki utworzonej zgodnie z jego ustawodawstwem.

32. Ulga grupowa, której dotyczy postępowanie przed sądem krajowym, stanowi dla zainteresowanych spółek ulgę podatkową. Przyspieszając rozliczenie strat deficytowych spółek poprzez ich bezpośrednie pokrycie z zysków innych spółek należących do grupy, poprawia ich płynność finansową.

ograniczenia swobody przedsiębiorczości

33. Wykluczenie takiej ulgi w zakresie strat, poniesionych przez spółkę zależną mającą siedzibę w innym Państwie Członkowskim, która nie wykonuje żadnej działalności gospodarczej w Państwie Członkowskim spółki dominującej, ogranicza korzystanie przez tę ostatnią ze swobody przedsiębiorczości, zniechęcając ją do tworzenia spółek zależnych w innych Państwach Członkowskich.

34. Stanowi ono zatem ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 43 TWE i 48 TWE, ponieważ wprowadza rozróżnienie w zakresie skutków podatkowych między stratami, poniesionymi przez spółkę zależną będącą rezydentem a stratami, poniesionymi przez spółkę zależną niebędącą rezydentem.

dopuszczalność ograniczeń

35. Ograniczenie takie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy służy słusznemu celowi, zgodnemu z Traktatem i uzasadnionemu nadrzędnymi względami interesu ogólnego. Powinno ponadto być właściwe dla zagwarantowania realizacji danego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

37.Trybunał zaznaczył, że w prawie podatkowym bycie rezydentem bądź nierezydentem może stanowić czynnik uzasadniający przepisy krajowe, wprowadzające różnice w traktowaniu podatników będącymi rezydentami i podatnikami niebędącymi rezydentami. Jednakże bycie rezydentem bądź nierezydentem nie zawsze jest czynnikiem uzasadniającym rozróżnienie. Dopuszczenie do tego, by Państwo Członkowskie siedziby przedsiębiorstwa mogło swobodnie stosować zróżnicowane traktowanie z tego tylko względu, że siedziba spółki znajduje się w innym Państwie Członkowskim, uczyniłoby art. 43 TWE bezprzedmiotowym.

38. W każdej konkretnej sytuacji należy zbadać, czy ograniczenie stosowania ulgi podatkowej do podatników będących rezydentami jest motywowane istotnymi czynnikami obiektywnymi, mogącymi uzasadniać różnicę w traktowaniu.

39. Należy przyznać, że w rozpatrywanej sprawie Państwo Członkowskie siedziby przedsiębiorstwa spółki dominującej, opodatkowując u spółek będących rezydentami ich globalne zyski, a u spółek niebędących rezydentami wyłącznie zyski, uzyskane z działalności w tym Państwie Członkowskim, działa zgodnie z zasadą terytorialnośc i uznaną w międzynarodowym prawie podatkowym i prawie wspólnotowym.

40. Trybunał zaznaczył, że okoliczność, iż Państwo Członkowskie nie opodatkowuje zysków niebędących rezydentami spółek zależnych od spółki dominującej, mającej siedzibę na jego terytorium, nie uzasadnia automatycznie ograniczenia grupowej ulgi podatkowej do strat, poniesionych przez spółki będące rezydentami.

dopuszczalnośc ograniczeń podatkowych

45. Jednakże, jak podkreślało Zjednoczone Królestwo, zachowanie rozdziału kompetencji podatkowej między Państwa Członkowskie może uczynić koniecznym zastosowanie do działalności gospodarczej spółek mających siedzibę w jednym z tych państw, wyłącznie jego przepisów podatkowych zarówno w zakresie zysków, jak i strat.

46. Przyznanie spółkom prawa wyboru w zakresie uwzględniania ich strat naruszyłoby w znacznym stopniu wyważony rozdział kompetencji między Państwami Członkowskimi. Podstawa opodatkowania zostałaby podniesiona w pierwszym państwie, lecz zmniejszona w drugim o kwotę przeniesionych strat.

47. Jeśli chodzi o drugi wskazany w uzasadnieniu czynnik, dotyczący ryzyka dwukrotnego wykorzystania strat, należy przyznać, że Państwa Członkowskie powinny mieć możliwość przeciwdziałania takim praktykom.

48. Ryzyko takie rzeczywiście występuje, jeśli grupowa ulga podatkowa obejmuje straty spółek zależnych niebędących rezydentami. Eliminuje je przepis wykluczający przyznanie ulgi na te straty.

49. Odnosząc się do trzeciego elementu uzasadniającego, dotyczącego ryzyka unikania opodatkowania, Trybunał przyznał, że możliwość przekazywania strat spółki zależnej niebędącej rezydentem spółce będącej rezydentem, niesie ze sobą ryzyko, że w ramach grupy spółek przekazanie strat nastąpi do spółek, mających siedzibę w Państwach Członkowskich stosujących najwyższe stawki opodatkowania, w których – wskutek tego – podatkowa wartość strat będzie największa.

50. Wykluczenie grupowej ulgi podatkowej w zakresie strat, poniesionych przez spółki zależne niebędące rezydentami, przeciwdziała takim praktykom, które mogą zostać zainspirowane stwierdzeniem znacznych różnic między stawkami opodatkowania stosowanymi w różnych Państwach Członkowskich.

uzasadnienie stosowania ograniczeń

51. Mając na uwadze łącznie owe trzy względy, należy stwierdzić, że uregulowanie o charakterze ograniczającym, takie jak w postępowaniu przed sądem krajowym, po pierwsze, służy słusznym celom zgodnym z Traktatem i odpowiadającym nadrzędnym względom interesu ogólnego, a po drugie, jest właściwe dla realizacji tych celów.

53. Niemniej jednak należy sprawdzić, czy przepis o charakterze ograniczenia nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonego celu.

55. Trybunał ocenia, że stanowiący ograniczenie przepis, rozważany w sprawie przed sądem krajowym, wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia zamierzonych celów, w sytuacji gdy:

- spółka zależna niebędąca rezydentem wyczerpała możliwości uwzględnienia strat, poniesionych w państwie, w którym jest rezydentem,

oraz

- zagraniczna spółka zależna nie ma możliwości uwzględnienia strat w państwie, w którym jest rezydentem, w kolejnych latach podatkowych przez nią samą bądź przez osobę trzecią, w szczególności w przypadku zbycia spółki zależnej na rzecz tej osoby trzeciej.

56. Jeśli w Państwie Członkowskim spółka dominująca będąca rezydentem wykaże władzom podatkowym, że powyższe warunki są spełnione, odmówienie jej możliwości odliczenia od zysku, podlegającego opodatkowaniu w tym Państwie Członkowskim, strat poniesionych przez jej spółkę zależną niebędącą rezydentem, byłoby sprzeczne z art. 43 TWE i 48 TWE.

59. Wobec powyższego Trybunał stwierdza, że w obecnym stanie prawa wspólnotowego art. 43 TWE oraz 48 TWE nie sprzeciwiają się temu, by ustawodawstwo Państwa Członkowskiego wykluczało w sposób generalny możliwość odliczenia przez będącą rezydentem spółkę dominującą od jej zysku podlegającego opodatkowaniu strat, poniesionych w innym Państwie Członkowskim przez spółkę zależną z siedzibą na jego terytorium, mimo że przewiduje taką możliwość w odniesieniu do strat, poniesionych przez spółkę zależną będącą rezydentem. Jednakże sprzeczne z art. 43 TWE oraz 48 TWE jest wykluczenie takiej możliwości w przypadku spółki dominującej będącej rezydentem, w sytuacji gdy:

- po pierwsze: spółka zależna niebędąca rezydentem wyczerpała możliwości uwzględnienia w drodze wniosku o udzielenie ulgi strat, poniesionych w państwie, w którym jest rezydentem, w danym roku podatkowym, jak również w poprzednich latach podatkowych,
- po drugie: w państwie, w którym jest rezydentem, nie ma możliwości uwzględnienia tych strat w kolejnych latach podatkowych przez nią samą bądź przez osobę trzecią, w szczególności w przypadku zbycia spółki zależnej na rzecz osoby trzeciej.

60. Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie pierwsze, udzielanie odpowiedzi na pytanie drugie stało się bezzasadne.

Sentencja

Art. 43 TWE oraz 48 TWE w obecnym stanie prawa wspólnotowego nie sprzeciwiają się temu, by ustawodawstwo Państwa Członkowskiego wykluczało w sposób generalny możliwość odliczenia przez spółkę dominującą będącą rezydentem od jej zysku podlegającego opodatkowaniu strat poniesionych w innym Państwie Członkowskim przez spółkę zależną z siedzibą na jego terytorium, mimo że przewiduje taką możliwość w odniesieniu do strat poniesionych przez spółkę zależną będącą rezydentem.

Jednakże sprzeczne z art. 43 TWE oraz 48 TWE jest wykluczenie takiej możliwości w przypadku spółki dominującej będącej rezydentem, w sytuacji gdy:

- po pierwsze: spółka zależna niebędąca rezydentem wyczerpała możliwości uwzględnienia w drodze wniosku o udzielenie ulgi strat, poniesionych w państwie, w którym jest rezydentem, w danym roku podatkowym, jak również w poprzednich latach podatkowych,
- po drugie: w państwie, w którym jest rezydentem, nie ma możliwości uwzględnienia tych strat w kolejnych latach podatkowych przez nią samą bądź przez osobę trzecią, w szczególności w przypadku zbycia spółki zależnej na rzecz osoby trzeciej.

Sprawa 71/76[6]
Jean Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris

Stan faktyczny

Przed Cour d'Appel (sąd apelacyjny) w Paryżu toczyło się postępowanie dotyczące dopuszczenia do Conseil de l'ordre des avocats à la cour de

6 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 28 kwietnia 1977 r., Zb. Orz. 1977, s. 765.

Paris (Paryskiej Izby Adwokackiej) Jeana Thieffry – adwokata belgijskiego. Posiadał on belgijski tytuł doktora nauk prawnych, uznany przez francuski uniwersytet za równoważny z francuskim licencjatem i uzyskał świadectwo dopuszczenia do wykonywania zawodu adwokata po zdaniu egzaminu, przewidzianego w prawie francuskim.

Jean Thieffry wystąpił do Paryskiej Izby Adwokackiej z wnioskiem o wpisanie go na listę członków Izby. Decyzją z 9 marca 1976 r. Rada Adwokacka odrzuciła wniosek z powodu nie posiadania przez wnioskodawcę francuskiego dyplomu równoważnego z tytułem licencjata lub doktora. Zdaniem Rady Adwokackiej, uznanie dyplomu uniwersyteckiego wnioskodawcy oraz uzyskanie przez niego świadectwa dopuszczającego do wykonywania zawodu adwokata nie wystarczało do traktowania go w taki sam sposób, jak posiadacza dyplomu licencjata lub tytułu doktora w rozumieniu prawa francuskiego.

Zdaniem Izby, równoważność dyplomów nie wynika automatycznie z zastosowania postanowień Traktatu, mimo że Traktat zakazuje dyskryminacji ze względu na pochodzenie w tej dziedzinie. Może ona wynikać wyłącznie z dyrektyw dotyczących uznania dyplomów, wydanych na podstawie art. 57 TEWG (obecnie art. 47 TWE), które wówczas nie zostały jeszcze wydane dla zawodu adwokata.

zapytanie prejudycjalne

Wnioskodawca odwołał się do Cour d'Appel, który wystąpił z następującym pytaniem:

Czy – jeżeli obywatel Państwa Członkowskiego, zamierzający wykonywać zawód adwokata w innym Państwie Członkowskim, uzyskał w swoim państwie dyplom, który następnie został uznany za równoważny przez władze uniwersyteckie państwa, w którym zamierza prowadzić działalność, co pozwoliło mu przystąpić do egzaminu, uprawniającego do wykonywania zawodu adwokata w tym ostatnim państwie – wymóg posiadania dyplomu państwa przyjmującego stanowi w braku dyrektyw, o których mowa w art. 57 ust. 1 i 2 TEWG (obecnieart. 47 TWE), przeszkodę dla osiągnięcia celu przepisów wspólnotowych mających zastosowanie w niniejszej sprawie?

Ustalenia Trybunału

zakaz dyskryminacji z uwagi na pochodzenie

12. Art. 57 TEWG (obecnie art. 47 TWE) ma na celu pogodzenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej ze stosowaniem krajowych zasad wykonywania zawodu uzasadnionych ochroną dobra ogólnego, w szczególności przepisów dotyczących organizacji, kwalifikacji, etyki zawodowej, nadzoru oraz odpowiedzialności, pod warunkiem, że stosowanie przepisów krajowych nie prowadzi do dyskryminacji ze względu na pochodzenie.

18. Ponieważ rzeczywiste korzystanie ze swobody prowadzenia działalności gospodarczej może, w określonych przypadkach, zależeć od krajowych przepisów lub praktyki, na właściwych władzach publicznych (w tym uznanych prawnie korporacjach zawodowych) ciąży obowiązek zapewnienia, że te przepisy lub praktyka będą stosowane zgodnie z celami określonymi w postanowieniach Traktatu, dotyczących swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

nieuzasadnione ograniczenie swobody przedsiębiorczości

19. W szczególności, do nieuzasadnionego ograniczenia tej swobody dochodzi w sytuacji, gdy w Państwie Członkowskim odmawia się dostępu do określonego zawodu osobie objętej ochroną na mocy Traktatu, która posiada dyplom, uznany za równoważny przez właściwe władze przyjmującego Państwa Członkowskiego, i która spełniła obowiązujące w tym państwie wymagania dotyczące przygotowania zawodowego, wyłącznie dlatego, że osoba ta nie posiada dyplomu państwa przyjmującego, odpowiadającego posiadanemu dyplomowi, który został uznany za dowód posiadania odpowiednich kwalifikacji.

Sentencja

Jeżeli obywatel jednego Państwa Członkowskiego, który dążąc do wykonywania działalności zawodowej, takiej jak zawód adwokata, w innym Państwie Członkowskim, uzyskał w swoim państwie macierzystym dyplom, uznany przez kompetentne władze państwa przyjmującego za dowód posiadania równoważnych kwalifikacji, co pozwoliło mu przystąpić do egzaminu kwalifikacyjnego, przewidzianego dla tego zawodu, wówczas wymóg posiadania krajowego dyplomu zgodnego z przepisami państwa przyjmującego stanowi, nawet w braku odpowiednich dyrektyw, o których mowa w art. 57 TEWG (art. 47 TWE), ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej sprzeczne z art. 52 TEWG (art. 43 TWE).

Sprawa C–168/98[7]
Wielkie Księstwo Luksemburga
v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej

Stan faktyczny

4 maja 1998 r. Wielkie Księstwo Luksemburga wystąpiło w trybie art. 173 akapit pierwszy TWE (obecnie art. 230 akapit pierwszy TWE) z wnioskiem o unieważnienie Dyrektywy nr 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wy-

7 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 7 listopada 2000 r., Zb. Orz. 2000, s. I–9131.

konywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych.

Dyrektywa nr 98/5 została przyjęta na podstawie art. 49 TWE (obecnie art. 40 TWE) zgodnie z procedurą określoną w art. 189 b TWE (obecnie art. 251 TWE) – jako zawierająca przepisy dotyczące wykonywania zawodu prawnika za wynagrodzeniem oraz art. 57 ust. 1 i ust. 2 pierwsze i trzecie zdanie TWE (obecnie art. 47 ust. 1 i ust 2. pierwsze i trzecie zdanie TWE) – jako regulująca jego wykonywanie na własny rachunek.

Wielkie Księstwo Luksemburga podnosiło jako podstawę unieważnienia trzy zarzuty, związane odpowiednio z:

- naruszeniem art. 52 akapit drugi TWE (obecnie art. 43 akapit drugi TWE) – zarzut dzieli się na dwie części, związane po pierwsze z wprowadzeniem różnego traktowania obywateli danego państwa i migrantów oraz, po drugie, z naruszeniem ogólnego interesu związanego z ochroną klientów i właściwym funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości,
- naruszeniem art. 57 ust. 2 zdanie drugie TWE (obecnie art. 47 ust. 2 TWE),
- naruszeniem art. 190 TWE (obecnie art. 253 TWE).

skarga o unieważnienie aktu wspólnotowego

Na poparcie swoich zarzutów podano art. 2, 5 i 11 Dyrektywy nr 98/5, dotyczące odpowiednio: prawa prawnika migranta do wykonywania zawodu posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju pochodzenia, w dziedzinie działalności tego prawnika i wspólnego wykonywania zawodu.

W odniesieniu do pierwszej części zarzutu pierwszego Wielkie Księstwo Luksemburga argumentowało, że art. 52 akapit drugi TWE (obecnie art. 43 akapit drugi TWE) ustanawia zasadę, że w jednakowy sposób traktuje osoby pracujące na własny rachunek, które są migrantami i ich odpowiedników krajowych. Taka zasada oznacza, że równe traktowanie lub niedyskryminacja muszą być środkami, mierzonymi poprzez odniesienie do ustawodawstwa przyjmującego Państwa Członkowskiego, a nie ustawodawstwa Państwa Członkowskiego, z którego przybyła lub pochodzi osoba pracująca na własny rachunek.

Skarżący twierdził, że o ile harmonizacja może być uzasadnieniem dla zwolnienia z jakiejkolwiek kontroli wiedzy w zakresie prawa międzynarodowego, prawa wspólnotowego i prawa Państwa Członkowskiego pochodzenia, to zwolnienie nie może dotyczyć prawa krajowego przyjmującego Państwa Członkowskiego.

Wielkie Księstwo Luksemburga przypominało, że art. 52 TWE (obecnie art. 43 TWE) stanowi szczególny wyraz powszechnej zasady równego traktowania.

W konsekwencji, całkowicie znosząc obowiązek wcześniejszego kształcenia się w zakresie prawa przyjmującego Państwa Członkowskiego i pozwalając, aby migrujący prawnicy praktykowali w ramach tego prawa, Dyrektywa nr 98/5 wprowadza różne traktowanie obywateli danego państwa i migantów. Skarżący podkreślał, że to różne traktowanie zostało wprowadzone w ramach dyrektywy, która nie dotyczy harmonizacji warunków kształcenia w sposób nieuzasadniony i sprzeczny z art. 52 TWE (obecnie art. 43 TWE), który nie pozwala wspólnotowemu ustawodawcy na pomijanie wymogu wcześniejszego kształcenia.

Parlament i Rada zaprzeczały istnieniu odwrotnej dyskryminacji. Ich zdaniem prawnicy, wykonujący swój zawód przy użyciu tytułu zawodowego, uzyskanego w Państwie Członkowskim pochodzenia i prawnicy, wykonujący swój zawód przy użyciu tytułu zawodowego, uzyskanego w przyjmującym Państwie Członkowskim, znajdują się w dwóch różnych sytuacjach. Pierwsi podlegają pewnym ograniczeniom w zakresie warunków wykonywania działalności zawodowej. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu i Rady, wyznaczenie granic procesu liberalizacji dostępu do działalności prowadzonej na własny rachunek nie jest częścią funkcji art. 52 TWE (obecnie art. 43 TWE).

W odniesieniu do drugiej części zarzutu pierwszego: Wielkie Księstwo Luksemburga negowało ważność Dyrektywy nr 98/5 uzasadniając to ochroną interesu klientów i koniecznością zapewnienia dobrego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości. Znosząc każdy obowiązek kształcenia w zakresie prawa przyjmującego Państwa Członkowskiego, Dyrektywa nr 98/5 narusza publiczny interes, w szczególności ochronę konsumentów, realizowany przez poszczególne Państwa Członkowskie poprzez wymóg zdobycia, w celu uzyskania dostępu do zawodu prawnika i jego wykonywania, kwalifikacji określonych drogą ustawową.

Parlament i Rada uważały natomiast, że Dyrektywa nr 98/5 uwzględniła nadrzędne względy interesu publicznego, w szczególności ochronę konsumentów, w art. 4, 5, 6 i 7.

W odniesieniu do zarzutu drugiego: Wielkie Księstwo Luksemburga podtrzymywało, że Dyrektywa nr 98/5 powinna zostać przyjęta nie większością kwalifikowaną, zgodnie z procedurą określoną w art. 189 b TWE (obecnie art. 251 TWE), ale jednomyślnie, z zastosowaniem art. 57 ust. 2 zdanie drugie TWE (obecnie art. 47 ust. 2 TWE).

Zdaniem Wielkiego Księstwa Luksemburga, w wielu Państwach Członkowskich Dyrektywa nr 98/5 zmienia istniejące główne zasady dotyczą-

ce kształcenia i dostępu osób fizycznych do zawodu prawnika. Szczególnie podkreślano, że Dyrektywa nr 98/5 zmienia (ze szkodą dla ochrony konsumentów) istniejącą zasadę ustawową, zgodnie z którą każdy kandydat do zawodu prawnika powinien zostać poddany testom ze znajomości prawa luksemburskiego.

Rada i Parlament twierdziły natomiast, że art. 57 ust. 2 zdanie drugie TWE (obecnie art. 47 ust. 2 TWE) powinien być interpretowany w sposób ścisły, gdyż wprowadza odstępstwo od podstawowej procedury stanowienia prawa wspólnotowego. Obie instytucje podnosiły, że warunki stosowania tego przepisu nie zostały w danym przypadku spełnione. Parlament podkreślał, że Dyrektywa nr 98/5 wprowadziła zasadę wzajemnego uznawania tytułów zawodowych, zdobytych zgodnie z zasadami określonymi przez każde Państwo Członkowskie, w celu zagwarantowania prawnikom prawa przedsiębiorczości (na podstawie jednego z tych tytułów) na całym obszarze Wspólnoty. Wynika z tego, że w tym zakresie zaskarżony akt wchodzi w zakres art. 57 ust. 1 TWE (obecnie art. 47 ust. 1 TWE).

W odniesieniu do wspólnego wykonywania zawodu prawnika Rada podkreślała, że jest to w każdym przypadku sprawa szczegółowych zasad wykonywania zawodu, a nie zasad ustawowych dotyczących dostępu do zawodu.

W odniesieniu do zarzutu trzeciego: Wielkie Księstwo Luksemburga utrzymywało, że Dyrektywa nr 98/5 narusza obowiązek właściwego uzasadnienia aktu, określony w art. 190 TWE (obecnie art. 253 TWE), gdyż nie zawiera poważnego umotywowania odstąpienia od każdego wymogu wcześniejszej kwalifikacji w prawie krajowym przyjmującego Państwa Członkowskiego. Nie zawiera m.in. wyjaśnienia konieczności zapewnienia prawnikowi, posługującemu się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju pochodzenia, natychmiastowego dostępu do zawodu z pełnymi uprawnieniami, również w zakresie prawa krajowego państwa przyjmującego, czy też późniejszego nieograniczonego wykonywania zawodu.

Ustalenia Trybunału

zasada równości

23. W odpowiedzi na argumenty stron należy stwierdzić, że zakaz dyskryminacji określony w art. 52 TWE (obecnie art. 43 TWE), jest tylko szczególnym wyrazem powszechnej zasady równości, która jest częścią podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Wymaga ona, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w różny sposób, chyba że takie zróżnicowanie jest obiektywnie uzasadnione.

24. W tym przypadku trzeba stwierdzić, że ustawodawca wspólnotowy nie naruszył tej zasady. Nie można bowiem porównać sytuacji migrującego prawnika, wykonującego swój zawód przy użyciu tytułu zawodowego, uzy-

skanego w państwie pochodzenia i prawnika, wykonującego swój zawód przy użyciu tytułu zawodowego uzyskanego w przyjmującym Państwie Członkowskim.

25 .W rezultacie, w odróżnieniu od tego ostatniego, który może prowadzić każdą działalność otwartą lub zastrzeżoną dla zawodu prawnika przez przyjmujące Państwo Członkowskie, ten pierwszy może mieć zakaz prowadzenia pewnego rodzaju działalności. Może być też zmuszony do spełnienia pewnych obowiązków w zakresie przedstawicielstwa i obrony klienta w postępowaniu przed sądem.

uwzględnienie interesu publicznego

32. Należy zauważyć, że w przypadku braku koordynacji na poziomie Wspólnoty, Państwa Członkowskie mogą pod pewnymi warunkami stosować środki krajowe. Cel ich stosowania musi być zgodny z Traktatem i uzasadniony nadrzędnymi względami interesu publicznego, którego częścią jest ochrona konsumentów. W pewnych okolicznościach mogą zatem zostać przyjęte lub utrzymane środki, stanowiące przeszkodę dla swobodnego przepływu. Są to w szczególności takie przeszkody, które art. 57 ust. 2 TWE (obecnie art. 47 ust. 2 TWE) pozwala Wspólnocie znosić, aby ułatwić dostęp do działalności na własny rachunek i jej wykonywania. Przyjmując tego rodzaju środki, ustawodawca wspólnotowy uwzględnia interes publiczny, realizowany przez poszczególne Państwa Członkowskie. Do celów określenia dopuszczalnego poziomu ochrony, dysponuje on środkiem uznaniowym.

33. W rozważanym przypadku kilka przepisów Dyrektywy nr 98/5 określa reguły, mające na celu ochronę konsumentów i dobre funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

43. Dlatego wydaje się, że wspólnotowy ustawodawca, w celu ułatwienia określonej kategorii migrujących prawników korzystania z podstawowej swobody przedsiębiorczości, zdecydował wybrać system kontroli a priori kwalifikacji w prawie krajowym przyjmującego Państwa Członkowskiego. Mechanizm łączy informację klienta, ograniczenia zakresu lub szczegółowe reguły wykonywania pewnego rodzaju działalności zawodowej, kumulację przepisów zawodowych i deontologicznych, jakich należy przestrzegać, obowiązek ubezpieczenia oraz system dyscyplinarny wspólny dla właściwych organów Państwa Członkowskiego pochodzenia i przyjmującego Państwa Członkowskiego. Ustawodawca wspólnotowy nie zniósł obowiązku znajomości prawa krajowego przez danego prawnika, ale jedynie zwolnił go z wcześniejszego potwierdzenia tej znajomości. Dopuszczał w ten sposób w pewnych okolicznościach stopniowe dostosowanie tej wiedzy poprzez praktykę, ułatwione doświadczeniem, zdobytym w innych dziedzinach prawa w Państwie Członkowskim pochodzenia.

44. Dokonując takiego wyboru metody i poziomu ochrony konsumentów oraz zapewnienia dobrego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, ustawodawca wspólnotowy nie przekroczył granic swojego prawa do oceny.

55. Należy stwierdzić, że Dyrektywa nr 98/5 w rzeczywistości ma na celu w szczególności ułatwienie wykonywania zawodu prawnika na własny rachunek. Potwierdza, z pewnymi wyjątkami, prawo każdego prawnika, posługującego się tytułem zawodowym, uzyskanym w kraju pochodzenia, do stałego wykonywania w każdym Państwie Członkowskim takiej samej działalności zawodowej, jak prawnika posługującego się właściwym tytułem zawodowym uzyskanym w przyjmującym Państwie Członkowskim, włącznie z doradztwem w zakresie jego prawa krajowego.

56. Dyrektywa wprowadza mechanizm wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych migrujących prawników, którzy chcą wykonywać zawód posługując się tytułem zawodowym uzyskanym w kraju pochodzenia. Mechanizm ten jest uzupełnieniem mechanizmu, wprowadzonego Dyrektywą nr 89/48 i umożliwia prawnikom wykonywanie zawodu bez ograniczeń przy użyciu tytułu zawodowego uzyskanego w przyjmującym Państwie Członkowskim.

wybór podstawy prawnej

57. Art. 2 i 5 Dyrektywy nr 98/5 wchodzą więc w zakres stosowania art. 57 ust. 1 TWE (obecnie art. 47 ust. 1 TWE), a nie ust. 2 zdanie drugie tego artykułu.

obowiązek uzasadnienia aktu

62. Należy przypomnieć, że zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem zakres obowiązku uzasadnienia zależy od rodzaju danego aktu. Jeśli zaś chodzi o akty o zasięgu ogólnym, uzasadnienie może ograniczać się do podania z jednej strony całej sytuacji, która doprowadziła do jego przyjęcia i – z drugiej strony – ogólnych celów, jakie mają zostać osiągnięte. Jeżeli zaskarżony akt wyraźnie odsłania zasadniczy cel realizowany przez instytucję, przesadą byłoby wymaganie szczególnego uzasadnienia różnych dokonanych wyborów technicznych.

66. Obowiązek uzasadnienia aktu nie wymaga podawania szczególnych powodów decyzji w odniesieniu do zwolnienia z wcześniejszego potwierdzenia kwalifikacji w zakresie prawa krajowego przyjmującego Państwa Członkowskiego oraz przyznania prawa do natychmiastowego wykonywania zawodu w tym zakresie. Nie wymaga się również podawania szczególnych powodów decyzji, podjętej w tym samym celu, o nie ograniczaniu w czasie prawa do wykonywania zawodu w przyjmującym Państwie Członkowskim przy posługiwaniu się tytułem zawodowym, uzyskanym w kraju pochodzenia. Ponadto ustawodawca wspólnotowy nie jest zobowiązany do wyznaczania terminów, dotyczących środka mającego ułatwić realizację swobody przedsiębiorczości, jako że z definicji swoboda ta z góry zakłada możliwość

stabilnego i stałego udziału w życiu gospodarczym przyjmującego Państwa Członkowskiego.

69. Zdaniem Trybunału, żaden z trzech podniesionych zarzutów nie został uznany.

Sentencja

Skarga zostaje oddalona.

Sprawa nr C–411/03[8]
SEVIC Systems

Stan faktyczny

W 2002r. pomiedzy SEVIC Systems AG (zwaną dalej „SEVIC"), spółką z siedzibą w Neuwied (Niemcy) a Security Vision Concept SA (zwaną dalej „Security Vision"), spółką z siedzibą w Luksemburgu, zawarta została umowa w sprawie połączenia. Przewidywała ona rozwiązanie Security Vision bez przeprowadzenia likwidacji oraz przeniesienie całego jej majątku na SEVIC, bez zmiany firmy SEVIC. Spółka SEVIC złożyła do Amtsgericht Neuwied Amtsgericht wniosek o dokonanie wpisu połączenia SEVIC i Security Vision do niemieckiego (krajowego) rejestru handlowego. Neuwied oddalił wniosek w oparciu o przepis niemieckiej ustawy w sprawie przekształceń spółek (dalej jako UmwG) wskazując, że art. 1 ust. 1 pkt 1 UmwG przewiduje wyłącznie łączenie podmiotów prawa mających siedzibę w Niemczech. SEVIC wniosła odwołanie do Landgericht Koblenz.

Zdaniem Landgericht Koblenz rozstrzygnięcie pytania, czy na podstawie art. 1 ust. 1 pkt 1 UmwG sąd może odmówić dokonania wpisu połączenia odnośnych spółek do rejestru handlowego zależy od wykładni art. 43 i 48 TWE w odniesieniu do połączeń spółek mających siedzibę w Niemczech ze spółkami mającymi siedzibę w innych Państwach Członkowskich (zwanych dalej „połączeniami transgranicznymi").

zapytanie prejudycjalne

Landgericht Koblenz zawiesił postępowanie i na podstawie art. 234 TWE we wrześniu 2003 r. zwrócił się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy wykładni art. 43 i 48 TWE należy dokonywać w ten sposób, że odmowa wpisu (na podstawie art. 16 i nast. UmwG) do niemieckiego rejestru

8 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 13 grudnia 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I–10805. Treść orzeczenia w polskiej wersji językowej – strona ETS: http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=pl&Submit=Szukaj&alldocs=alldocs&docj=docj&docop=docop&docor=docor&docjo=docjo&numaff=C-411%2F03&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100.

handlowego planowanego połączenia zagranicznej spółki europejskiej ze spółką niemiecką z tego powodu, że art. 1 ust. 1 pkt 1 UmwG przewiduje wyłącznie łączenie podmiotów prawa mających siedzibę w Niemczech, jest sprzeczna ze swobodą przedsiębiorczości?

W trakcie postępowania swoje stanowisko przedstawiły rządy niemiecki i holenderski. Podnosiły, że połączenia krajowe są poddane wymogom, mającym na celu w szczególności ochronę interesów wierzycieli, akcjonariuszy mniejszościowych i pracowników oraz zagwarantowanie skuteczności kontroli podatkowej i uczciwości transakcji handlowych. Rządy te argumentowały, że z połączeniami transgranicznymi wiążą się specyficzne problemy,a ich rozwiązanie wymaga przyjęcia szczególnych przepisów mających na celu ochronę wskazanych interesów w ramach połączeń transgranicznych, które prowadzą do stosowania przepisów kilku krajowych systemów prawnych w ramach jednego procesu prawnego. Takie przepisy wymagają harmonizacji ustawodawstwa na poziomie europejskim.

Ustalenia Trybunału

11. Należy przypomnieć, że SEVIC złożyła wniosek o dokonanie wpisu do rejestru handlowego połączenia z Security Vision zgodnie z UmwG, przy czym odnośna umowa przewidywała przejęcie Security Vision i jej rozwiązanie bez przeprowadzenia likwidacji.

12. Wniosek ten został oddalony przez Amtsgericht Neuwied na tej podstawie, że art. 1 ust. 1 pkt 1 UmwG przewiduje, iż wyłącznie podmioty prawa mające siedzibę w Niemczech mogą dokonać przekształcenia przez połączenie (zwanego następnie „połączeniem krajowym"), a w konsekwencji ustawa ta nie ma zastosowania do przekształceń wynikających z połączeń transgranicznych.

13. Należy stwierdzić, że w Niemczech nie istnieją analogiczne uregulowania ogólne, które dotyczyłyby połączeń transgranicznych.

14. Wynika z tego, że w Niemczech odmiennie traktowane są połączenia krajowe i połączenia transgraniczne.

15. Zadane pytanie zmierza do ustalenia, czy artykuły 43 i 48 TWE stoją na przeszkodzie, aby w Państwie Członkowskim odmawiano co do zasady wpisu do krajowego rejestru handlowego połączenia poprzez rozwiązanie spółki bez przeprowadzenia likwidacji i przeniesienie całego jej majątku na inną spółkę, gdy jedna z tych spółek ma siedzibę w innym Państwie Członkowskim. Jednocześnie, po spełnieniu pewnych warunków taki wpis jest możliwy, jeżeli obydwie spółki uczestniczące w połączeniu mają siedziby w tym Państwie Członkowskim.

16. Trybunał zaznaczył, że art. 43 i 48 TWE stosuje się do takiego łączenia spółek, jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym.

17. Zgodnie z art. 43 drugi akapit TWE, w zw. z art. 48 TWE swoboda przedsiębiorczości w odniesieniu do spółek, o których mowa w art. 48 TWE obejmuje w szczególności zakładanie i zarządzanie spółkami na warunkach określonych przez ustawodawstwo Państwa przyjmującego dla podmiotów krajowych.

zakres swobody przedsiębiorczości w odniesieniu do spółek

18. Zakres stosowania swobody przedsiębiorczości obejmuje wszelkie środki, które umożliwiają lub choćby ułatwiają dostęp do Państwa Członkowskiego innego niż państwo siedziby i prowadzenie działalności gospodarczej w tym państwie, czyniąc możliwym faktyczny udział zainteresowanych przedsiębiorców w życiu gospodarczym tego państwa na takich samych warunkach, jak przewidziane dla podmiotów krajowych.

19. Transgraniczne połączenia spółek, tak jak inne przekształcenia spółek, wynikają z potrzeby współpracy i konsolidacji spółek mających siedziby w różnych Państwach Członkowskich. Stanowią one szczególny sposób korzystania ze swobody przedsiębiorczości, istotny dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Należą zatem do działań gospodarczych, w odniesieniu do których Państwa Członkowskie zobowiązane są do przestrzegania swobody przedsiębiorczości przewidzianej w art. 43 TWE.

21. Takie połączenie, jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, stanowi skuteczny środek przekształcania spółek, pozwalający w ramach jednorazowej operacji na wykonywanie określonej działalności w nowej formie, z zachowaniem ciągłości. W konsekwencji, minimalizowane są komplikacje, czas i koszty, które wiążą się z innymi formami konsolidacji spółek, takimi jak np. rozwiązanie spółki połączone z przeprowadzeniem likwidacji lub założenie nowej spółki połączone z przeniesieniem na nią części majątku.

22. W zakresie, w jakim w świetle prawa niemieckiego wykorzystanie tego sposobu przekształcania spółek nie jest możliwe, gdy jedna ze spółek ma swoją siedzibę w Państwie Członkowskim innym niż Republika Federalna Niemiec, prawo niemieckie wprowadza odmienne traktowanie spółek w zależności od tego, czy połączenie ma charakter krajowy, czy transgraniczny. Odmienne traktowanie spółek może zniechęcać do korzystania z ustanowionej przez Traktat swobody przedsiębiorczości.

23. Tego rodzaju odmienne traktowanie stanowi ograniczenie w rozumieniu art. 43 i 48 TWE, które jest sprzeczne ze swobodą przedsiębiorczości. Jest dopuszczalne wyłącznie, jeżeli służy realizacji słusznego celu zgodnego z Traktatem i jeżeli uzasadniają je nadrzędne wymogi interesu ogólnego. Ponadto w takim przypadku konieczne jest, aby jego stosowanie było właściwe

dla zapewnienia realizacji przyjętego celu i nie wykraczało poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

ewentualne uzasadnienie ograniczeń

28. Zdaniem Trybunału, nie można wykluczyć, że nadrzędne wymogi interesu ogólnego, takie jak ochrona interesów wierzycieli, akcjonariuszy mniejszościowych i pracowników, mogą w pewnych okolicznościach i z zastrzeżeniem pewnych warunków uzasadniać środek, stanowiący ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

29. Jednakże konieczne jest, by środek ograniczający był właściwy dla zapewnienia realizacji przyjętego celu i nie wykraczał poza to, co jest niezbędne dla jego osiągnięcia.

30. Okoliczność odmowy przez Państwo Członkowskie co do zasady dokonania wpisu do rejestru handlowego połączenia spółki mającej siedzibę w tym państwie ze spółką mającą siedzibę w innym Państwie Członkowskim, skutkuje uniemożliwieniem przeprowadzenia połączenia transgranicznego również wówczas, gdy interesy wskazane w pkt 28 niniejszego wyroku nie są zagrożone. Ponadto uregulowanie tego rodzaju wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia celu określonego jako ochrona tych interesów.

Sentencja

Artykuły 43 i 48 TWE stoją na przeszkodzie, aby w Państwie Członkowskim odmawiano co do zasady wpisu do krajowego rejestru handlowego połączenia poprzez rozwiązanie spółki bez przeprowadzenia likwidacji i przeniesienie całego jej majątku na inną spółkę, gdy jedna z tych spółek ma siedzibę w innym Państwie Członkowskim, podczas gdy po spełnieniu pewnych warunków wpis taki jest możliwy, jeżeli obydwie spółki biorące udział w połączeniu mają siedziby w pierwszym Państwie Członkowskim.

3. Swoboda świadczenia usług

Sprawa 279/80[9]
Postępowanie karne przeciwko Alfredowi J. Webb

Stan faktyczny

Postępowanie krajowe dotyczyło Alfreda J. Webba, kierującego spółką prawa angielskiego z siedzibą w Wielkiej Brytanii, posiadającego, wymagane zezwolenia. Spółka zajmowała się udostępnianiem wykwalifikowanego personelu technicznego, m.in. na obszarze Holandii. Personel ten był zatrudniany przez spółkę i udostępniany na umówiony okres za wynagrodzeniem przedsiębiorstwom w Holandii, przy czym między udostępnianym personelem a tymi przedsiębiorstwami nie dochodziło do zawarcia umowy o pracę.

W toczącej się sprawie (karnej) ustalono przed sądem, że w lutym 1978 r. spółka trzykrotnie, bez posiadania wymaganego zezwolenia holenderskiego ministra spraw socjalnych, udostępniła za wynagrodzeniem swych pracowników przedsiębiorstwom holenderskim (do wykonania pracy zwykle wykonywanej w tych przedsiębiorstwach) w inny sposób niż doprowadzając do zawarcia umowy o pracę z tymi przedsiębiorstwami. Postępowanie karne dotyczyło przestępstwa z art. 1 Koninklijk Besluit (dekretu królewskiego) z 10.9.1970 r. (przepis ten zakazywał świadczenia usług udostępniania personelu roboczego bez zezwolenia udzielanego przez ministra spraw socjalnych).

zapytanie prejudycjalne

Biorąc pod uwagę, że rozstrzygnięcie w sprawie zależało od ustalenia, czy właściwe przepisy holenderskie nie są sprzeczne z postanowieniami prawa wspólnotowego o swobodzie świadczenia usług, a w szczególności z art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) i art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE), rozpatrująca kasację Hoge Raad zwróciła się do Trybunału z następującymi pytaniami:

Pytanie pierwsze: Czy termin „usługa" w art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) obejmuje usługę udostępniania personelu roboczego w rozumieniu holenderskiej ustawy o udostępnianiu personelu roboczego?

Pytanie drugie: Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca, czy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) zawsze, czy też tylko w pewnych sytuacjach zakazuje Państwu Członkowskiemu, w którym świadczenie takiej usługi jest uzależnione od posiadania zezwolenia, egzekwowania od usługodawcy pochodzącego z innego Państwa Członkowskiego, obowiązku wypeł-

9 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 grudnia 1981 r., Zb. Orz. 1981, s. 3305.

nienia wymogu posiadania takiego zezwolenia? W szczególności w sytuacji jeżeli ograniczenie takie wprowadzono w celu odmowy zezwolenia, gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie, że działalność wnioskodawcy mogłaby zaszkodzić dobrym stosunkom na rynku pracy lub gdy interes pracowników byłby w danym przypadku niewystarczająco chroniony.

Pytanie trzecie: Czy odpowiedź na pytanie drugie zależy od tego, czy obcokrajowiec świadczący usługi posiada zezwolenia wymagane dla świadczenia takich usług w państwie jego pochodzenia?

Ustalenia Trybunału

9. Odpowiadając na pierwsze pytanie Trybunał stwierdził, iż gdy przedsiębiorstwo udostępnia w zamian za wynagrodzenie personel roboczy, pozostający w zatrudnieniu tego przedsiębiorstwa, bez zawierania umowy o pracę z drugą stroną, działalność takiego przedsiębiorstwa spełnia warunki stawiane przez art. 60 § 1 TEWG (obecnie art. 50 TWE). W konsekwencji działalność taka winna być uznana za usługę w rozumieniu tego postanowienia.

12. Trybunał zaznaczył, że drugie i trzecie pytanie dotyczą kwestii, czy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) zakazuje Państwom Członkowskim uzależnienia, w przypadku usługodawcy pochodzącego z innego Państwa Członkowskiego, możliwości świadczenia usług udostępniania personelu roboczego na ich terytorium od wcześniejszego uzyskania zezwolenia, szczególnie w sytuacji, gdy usługodawca ten posiada zezwolenie wydane przez państwo swego pochodzenia.

zakaz dyskryminacji z uwagi na pochodzenie

14. Podstawowe wymogi obejmują zakaz wszelkiej dyskryminacji usługodawców ze względu na ich przynależność państwową lub siedzibę w innym Państwie Członkowskim niż, w którym mają być świadczone usługi.

warunki działalności usługodawcy wszystkich wymogów, dotyczących prowadzenia stałej działalności

16. Podstawowym celem art. 60 § 3 TEWG (obecnie art. 50 TWE) jest umożliwienie usługodawcy prowadzenia działalności w Państwie Członkowskim bez ograniczeń wynikających z dyskryminacji faworyzującej rezydentów tego Państwa Członkowskiego. Nie oznacza to jednak, że wszelkie przepisy krajowe – stosowane wobec obywateli tego Państwa Członkowskiego i przedsiębiorstw, mających siedzibę na obszarze tego Państwa Członkowskiego, prowadzących w nim stałą działalność – mogą być w całości analogicznie stosowane w odniesieniu do okresowej działalności przedsiębiorstw, pochodzących z innych Państw Członkowskich.

18. W związku z tym należy zauważyć, że udostępnianie personelu roboczego stanowi materię szczególnie delikatną z punktu widzenia polityki zatrudnienia i polityki socjalnej. Jest to w oczywisty sposób widoczne w świetle dotyczących kwestii przepisów krajowych Państw Członkowskich. Ich

podstawowym celem jest zwykle zwalczanie potencjalnych nadużyć, czy też wręcz ograniczanie dopuszczalnego zakresu takiej działalności, a nawet jej całkowity zakaz.

dopuszczalność stosowania ograniczeń swobody świadczenia usług

19. Z powyższego wynika w szczególności, że Państwo Członkowskie może, kierując się uzasadnionym autonomicznym wyborem w ramach polityki prowadzonej w interesie publicznym, ograniczyć działalność polegającą na udostępnianiu personelu roboczego na jego terytorium. Ograniczenie to może oznaczać stosowanie systemu zezwoleń, umożliwiającego odmowę udzielenia zezwolenia, jeśli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że działalność taka mogłaby zaszkodzić dobrym stosunkom na rynku pracy lub gdy w danym przypadku niewystarczająco chroniony jest interes zatrudnianych osób.

obowiązek stosowania ograniczeń proporcjonalnych
zakaz wymogu obywatelstwa

20. Rozwiązanie takie stanowiłoby jednak obciążenie nadmierne w stosunku do zamierzonego celu, gdyby wymagania, które dla uzyskania zezwolenia należy spełnić, były zbieżne z dowodami i gwarancjami wymaganymi w Państwie Członkowskim, w którym usługodawca prowadzi swoją stałą działalność. Warunkiem koniecznym nienaruszania swobody świadczenia usług jest niestosowanie przez Państwo Członkowskie, w którym usługa ma być świadczona, w postępowaniach dotyczących wniosków o udzielenie zezwolenia, kryteriów przynależności państwowej lub miejsca siedziby. Państwo Członkowskie winno także wziąć pod uwagę dowody i gwarancje, przedstawione przez usługodawcę dla potrzeb prowadzenia działalności w kraju jego pochodzenia.

Sentencja

1. Pojęcie „usługi" z art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE) obejmuje udostępnianie personelu roboczego w rozumieniu właściwych przepisów holenderskich.

2. Art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) nie zakazuje Państwu Członkowskiemu, w którym mają być świadczone usługi, stosowania wymogu uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności przez agencje, zajmujące się udostępnianiem personelu roboczego, także do usługodawcy pochodzącego z innego Państwa Członkowskiego, nawet jeżeli posiada on już zezwolenie, wydane w Państwie Członkowskim swego pochodzenia. Warunkiem jest jednak, że po pierwsze – rozpatrując wniosek o udzielenie zezwolenia i udzielając go Państwo Członkowskie, w którym usługi mają być świadczone, nie kieruje się kryterium przynależności państwowej usługodawcy lub miejsca jego siedziby, a po drugie – bierze pod uwagę dowody i gwarancje już przedstawione przez usługodawcę dla potrzeb prowadzenia przezeń działalności w jego kraju pochodzenia.

Sprawa 6/74 [10]

B.N.O. Walrave i L.J.N. Koch v. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo

Stan faktyczny

Dwóch obywateli holenderskich Walrave i Koch, biorących zwykle udział w wyścigach kolarskich w charakterze „pacemakers", zaskarżyło Union Cycliste Internationale oraz federacje kolarskie Holandii i Hiszpanii. Podnosili, że postanowienie Regulaminu Union Cycliste Internationale dotyczące kolarskich mistrzostw świata na średni dystans za motocyklami, zgodnie z którym „pacemaker" winien mieć to samo obywatelstwo, co „stayer", jest sprzeczne ze wspólnotową swobodą przepływu pracowników i świadczenia usług.

zapytanie prejudycjalne

W związku z tą skargą Arrondissementsrechtbank Utrecht przedłożył Trybunałowi do rozstrzygnięcia kilka pytań, dotyczących wykładni m.in. art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) oraz art. 59 § 1 TEWG (obecnie art. 49 TWE).

Ustalenia Trybunału

4. W świetle celów Wspólnoty uprawianie sportu podlega prawu wspólnotowemu, jeżeli stanowi działalność o charakterze ekonomicznym w rozumieniu art. 2 TEWG (obecnie art. 2 TWE).

5. Jeśli taka działalność ma charakter zatrudnienia zarobkowego lub świadczenia usług za wynagrodzeniem, wówczas wchodzi w zakres zastosowania – w zależności od sytuacji – art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) do art. 51 TEWG (obecnie art. 42 TWE), bądź art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) do art. 66 TEWG (obecnie art. 55 TWE).

zakaz dyskryminacji z uwagi na obywatelstwo

16. Zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo jest wspólnydla art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE) i art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE).

zakaz stosowania ograniczeń, wynikających z każdego rodzaju norm

17. Zakaz dyskryminacji stosuje się nie tylko do aktów władz publicznych. Obejmuje on również wszelkie inne normy, regulujące ogólne kwestie zatrudnienia zarobkowego lub odpłatnego świadczenia usług.

18. Znaczenie zniesienia przeszkód w swobodnym przepływie osób oraz swobodzie świadczenia usług pomiędzy Państwami Członkowskimi zostałoby osłabione, gdyby zniesienie przeszkód, określanych przez władze państwowe, mogło być podważone przez przeszkody ustanawiane przez stowa-

10 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 12 grudnia 1974 r., Zb. Orz. 1974, s. 1405.

rzyszenia lub organizacje spoza sfery prawa publicznego wynikające z ich autonomii prawnej.

20. Chociaż art. 60 § 3 TEWG (obecnie art. 50 TWE), a także art. 64 TEWG (obecnie art. 53 TWE) bezpośrednio odnoszą się – w sferze świadczenia usług – do zniesienia środków stosowanych przez państwo, fakt ten nie przekreśla ogólnego charakteru wymogów art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE), który nie czyni żadnych rozróżnień między źródłami ograniczeń, które są zakazane.

świadczenie usług a wykonywanie pracy najemnej

23. Działalności, o której mowa w art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE), nie należy odróżniać co do jej charakteru od tej, o której stanowi art. 48 TEWG (obecnie art. 39 TWE), a tylko co do tej okoliczności, że jest prowadzona poza ramami umowy o pracę.

Sentencja

1. Uprawianie sportu podlega prawu wspólnotowemu tylko jeżeli stanowi działalność o charakterze ekonomicznym w rozumieniu art. 2 Traktatu.

2. Zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo nie dotyczy składu zespołów sportowych, zwłaszcza reprezentacji narodowych, których uformowanie jest sprawą czysto sportową i przez to nie ma nic wspólnego z działalnością o charakterze ekonomicznym.

3. Zakaz dyskryminacji stosuje się nie tylko do aktów władz publicznych, ale obejmuje również wszelkie inne normy, regulujące ogólne kwestie zatrudnienia zarobkowego lub odpłatnego świadczenia usług.

4. Zasadę niedyskryminacji stosuje się do wszelkich stosunków prawnych na terytorium Wspólnoty według kryterium albo miejsca ich powstania, albo miejsca ich realizacji.

5. Art. 59 ust. 1 TEWG (obecnie art. 49 TWE), w każdym przypadku w tej części, która dotyczy zniesienia wszelkiej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo, tworzy prawa jednostki, które sąd krajowy obowiązany jest chronić.

X
SWOBODA PRZEPŁYWU KAPITAŁU

1. Pojęcie kapitału i płatności

Sprawy połączone 286/82 i 26/83[1]
Graziana Luisi i Giuseppe Carbone v. Ministero de Tesoro

Stan faktyczny

Zgodnie z ustawodawstwem włoskim, nabycie walut obcych z zamiarem ich wywozu za granicę dozwolone było jedynie do wysokości 500 tys. lirów. Dwaj obywatele włoscy, Luisi i Carbone, nabyli dewizy o wartości kilku milionów lirów z przeznaczeniem na cele turystyczne oraz skorzystanie z usług medycznych za granicą, wskutek czego nałożono na nich kary pieniężne.

W sprawie C–286/82 Luisi twierdziła, że wywiozła środki dewizowe w ramach następujących po sobie podróży do Francji w celach turystycznych oraz do Niemiec w celu skorzystania z usług medycznych.

W sprawie C–26/83 Carbone twierdził, że nabytą przez niego walutę obcą wydał w czasie trzymiesięcznego pobytu w celach turystycznych w Niemczech.

Skarżący podnosili, że ograniczenia wywozu środków płatniczych w walucie obcej w celach turystycznych lub medycznych są sprzeczne z postanowieniami TEWG (obecnie TWE) odnoszącymi się do swobody płatności i przepływu kapitału.

zapytanie prejudycjalne

Tribunale di Genova zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 177 TEWG (obecnie art. 234 TWE) z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

Pytanie pierwsze: Czy podmioty prawa wspólnotowego, zamieszkałe na terytorium Państwa Członkowskiego i udające się do innego Państwa Członkowskiego w celach turystycznych, w celu podjęcia nauki albo nabycia określonych towarów lub usług, w tym medycznych, są uprawnione do wywozu zagranicznych środków płatniczych w postaci banknotów oraz papierów wartościowych opiewających na obcą walutę, które to uprawnie-

1 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 31 stycznia 1984 r., Zb. Orz. 1984, s. 377.

nie musi zostać uwzględnione przez Państwa Członkowskie na podstawie art. 106 ust. 3 pkt. 1 TEWG (obecnie art. 107 TWE), ponieważ tego rodzaju transfer należy do transakcji o niewielkim znaczeniu, wymienionych w Załączniku III do Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej?

Czy też transfer dewiz w gotówce należy, na podstawie art. 106 ust. 3 TEWG (obecnie art. 107 ust. 3 TWE), do zakresu wolności przepływu kapitału, którego liberalizacja zgodnie z art. 67 i 68 TEWG (obecnie uchylone) oraz wydanymi w tej dziedzinie Dyrektywami Rady z 11 maja 1960 r. oraz z 18 grudnia 1962 r. nie jest konieczna, a stosowanie w tym obszarze przez Państwa Członkowskie środków kontrolnych i sankcji jest zgodne z prawem wspólnotowym?

Pytanie drugie: Czy podmioty prawa wspólnotowego, zamieszkałe na terenie Państwa Członkowskiego i udające się za granicę, są uprawnione do wywozu zagranicznych środków płatniczych w postaci banknotów oraz papierów wartościowych opiewających na obcą walutę, które to uprawnienie musi zostać uznane przez Państwo Członkowskie na podstawie art. 106 ust. 1 TEWG (obecnie art. 107 ust. 1 TWE) w przypadku, gdy wyjazd za granicę związany jest z korzystaniem z usług, a transfer dewiz jest ich ekwiwalentem jako płatność bieżąca i z tego względu podobnie jak usługi, do których się odnosi, powinien zostać potraktowany liberalnie?

Czy też tego rodzaju transfer należy do zakresu wolności przepływu kapitału z tego względu, że objęty jest postanowieniami Załącznika III do Traktatu oraz przedstawia transfer dewiz w gotówce i na podstawie art. 106 ust. 3 pkt. 2 TEWG (obecnie art. 107 ust. 3 pkt. 2) i Dyrektywy z 11 maja 1960 r. oraz Dyrektywy z 8 grudnia 1962 r., którego liberalizacja nie jest konieczna, w związku z czym środki kontrolne i sankcje stosowane przez Państwa Członkowskie są zgodne z prawem wspólnotowym?

Ustalenia Trybunału

odpłatność usługi

9. Zgodnie z art. 60 TEWG (obecnie art. 50 TWE), świadczenie należy uznać za „usługę" w rozumieniu Traktatu, jeśli jest wykonywane za wynagrodzeniem, o ile nie mają do niego zastosowania postanowienia o swobodzie przepływu towarów, kapitału i osób.

transgraniczność usługi

10. Na mocy art. 59 TEWG (obecnie art. 49 TWE) ograniczenia w świadczeniu usług powinny zostać zniesione w stosunku do obywateli Państw Członkowskich, którzy działają w Państwie Członkowskim innym niż państwo, w którym znajduje się osoba, będąca odbiorcą usługi. Celem umożliwienia świadczenia usług, usługodawca może udać się do Państwa Członkowskiego usługobiorcy, bądź usługobiorca może udać się do państwa, w którym usługodawca prowadzi działalność. Podczas gdy pierwszy z wy-

mienionych przypadków znajduje się w dyspozycji art. 60 ust. 3 TEWG (obecnie art. 50 TWE), druga ewentualność jest jego koniecznym uzupełnieniem, zapewniającym urzeczywistnienie celu, jakim jest liberalizacja działalności usługowej.

swoboda płatności związanych z korzystaniem z usług; status usługobiorcy

16. Z powyższego wynika, że swoboda świadczenia usług obejmuje prawo usługobiorcy do udania się do innego Państwa Członkowskiego celem skorzystania tam z usługi bez jakichkolwiek ograniczeń, nawet odnoszących się do płatności. Turystów, osoby korzystające z usług medycznych oraz osoby podróżujące w celach edukacyjnych i gospodarczych (handlowych) należy uznać za usługobiorców.

19. Sąd krajowy wskazuje na przepisy dotyczące transferu banknotów zawarte na liście D należącej do Załączników obu Dyrektyw wydanych przez Radę na podstawie art. 69 TEWG[2] (obecnie uchylony) dotyczących swobodnego przepływu kapitału (Dz. Urz. 1960, s. 921, oraz 1963, s. 62). Lista D dotyczy sposobów przepływu kapitału, co do których prawo krajowe nie może zawierać żadnych regulacji liberalizujących. Powstaje pytanie, czy umieszczenie na liście także transferu banknotów należy interpretować w ten sposób, że działanie to objęte jest pojęciem „przepływu kapitału".

20. Traktat nie zawiera żadnych postanowień odnoszących się do pojęcia „przepływ kapitału". W Załącznikach do obu wspomnianych Dyrektyw wymienione są różne sposoby przepływu kapitału, łącznie z transferem wartości majątkowych, w szczególności banknotów, co nie oznacza jednak, że taki transfer w każdym przypadku oznacza przepływ kapitału.

pojęcie przepływu płatności

21. Z całego systemu Traktatu wynika, że jako płatności obiegowe należy kwalifikować transfer dewiz, który następuje w zamian za inne oznaczone świadczenie.

pojęcie przepływu kapitału

W przypadku przepływu kapitału na pierwsze miejsce wysuwa się wkład lub inwestycja a nie wynagrodzenie za inne oznaczone świadczenie lub usługę. Potwierdza to brzmienie art. 67 TEWG (obecnie uchylony) oraz art. 106 TEWG (obecnie art 107 TWE). Z tej przyczyny działania w ramach przepływu kapitału mogą także stanowić podstawę bieżących płatności, jak to wynika z art. 67 ust. 2 TEWG (obecnie uchylony) oraz art. 106 ust. 1 TEWG (obecnie art. 107 ust. TWE).

22 Transfer banknotów nie może zatem być objęty pojęciem przepływu kapitału, gdy jego podstawą jest zobowiązanie do zapłaty określonej sumy wynikające z transakcji dokonanej w obszarze przepływu towarów lub usług.

---

2 Art. 69 TEWG obowiązywał w brzmieniu: „Rada, stanowiąc jednomyślnie w dwóch pierwszych etapach, a większością kwalifikowaną w okresie późniejszym, na wniosek Komisji, która zasięga w tym celu opinii Komitetu Walutowego przewidzianego w artykule 105, uchwala dyrektywy niezbędne do stopniowego wprowadzenia w życie postanowień artykułu 67".

23 W związku z powyższym, płatności związane z celami turystycznymi, nabywaniem towarów i usług, w tym medycznych oraz podjęciem nauki za granicą, nie są objęte pojęciem przepływu kapitału także wówczas, gdy dokonywane są poprzez transfer banknotów.

Sentencja

Art. 106 TEWG (obecnie art. 107 TWE) powinien być interpretowany w następujący sposób:

- Przy transakcjach zagranicznych dokonywanych w celach turystycznych, podjęcia nauki lub skorzystania z usług, w tym medycznych, mamy do czynienia z przepływem płatności, a nie z przepływem kapitału także wtedy, gdy dokonywane są poprzez transfer banknotów.
- Ograniczenia tego typu płatności zostały zniesione z momentem upływu okresu przejściowego.
- Państwa Członkowskie zachowały jednakże uprawnienia do przeprowadzania kontroli, czy transakcje dewizowe, będące z pozoru płatnościami bieżącymi, nie zostają dokonane w celu obejścia przepisów o przepływie kapitału, dla którego wymaga się uzyskania zezwolenia.
- Wprowadzone w tym celu kontrole nie mogą powodować ograniczeń płatności i transferów związanych ze świadczeniem usług, do kwot wskazanych w stosunku do poszczególnych transakcji ani do wskazanego okresu, czy też czynić swobód, gwarantowanych przez Traktat, iluzorycznymi, bądź uzależniać korzystania z tych swobód od swobodnego uznania organów administracji.
- W ramach tego rodzaju kontroli dozwolone jest ustalanie limitów, poniżej których transakcje nie podlegają żadnej kontroli, podczas gdy dla transakcji przekraczających oznaczoną sumę, konieczne jest wykazanie, że rzeczywiście dotyczą korzystania z usług; oznaczona suma nie może jednak znajdować się na poziomie, który ograniczałby normalny przepływ usług.

2. Ograniczenia przepływu kapitału i płatności

Sprawa C–302/97[3]
Klaus Konle v. Republika Austrii

Stan faktyczny

Obywatel Niemiec Klaus Konle, nabył w drodze przymusowej licytacji nieruchomość położoną w Austrii w prowincji Tyrol Wschodni. Następnie złożył wniosek do organu administracji o wydanie zezwolenia na jej nabycie, w którym oświadczył, że zamierza przenieść się do Austrii prowadzić tam działalność gospodarczą. Jego wniosek został odrzucony z powołaniem się na brak spełnienia warunków z ustawy z 1993 r. o obrocie nieruchomościami: skarżący nie przedłożył wymaganego dla udzielenia zezwolenia dowodu, że przedmiotowa nieruchomość nie będzie stanowiła drugiego miejsca zamieszkania i służyła celom wypoczynkowym. Po wyczerpaniu drogi sądowej, skarżący zwrócił się do Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego (Verfassungsgerichtshof), który orzekł o niezgodności ustawy z 1993 r. z konstytucją.

Konle uzyskał pozwolenie dopiero w 1996 r. na podstawie nowej ustawy o obrocie nieruchomościami pochodzącej z tego roku. Twierdził, że potraktowano go w sposób dyskryminujący bowiem od obywateli Austrii nie wymagano odpowiedniego dowodu, w jakim celu nabywa się nieruchomość, a jedynie zwykłego oświadczenia. Jego zdaniem, naruszono w ten sposób gwarantowane mu przez Traktat prawo osiedlania się oraz prowadzenia działalności na własny rachunek w innym Państwie Członkowskim, a także zasadę swobodnego przepływu kapitału ze względu na wymóg otrzymania pozwolenia. Konle domagał się zatem odszkodowania od Austrii.

zapytanie prejudycjalne

Sąd austriacki przedłożył Trybunałowi w ramach art. 234 TWE pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy regulacje prawa krajowego, takie jak obowiązujące w Republice Austrii dwie ustawy z 1993 r. i 1996 r., które uzależniają nabycie nieruchomości od wcześniejszego zezwolenia organu państwowego przy jednoczesnym zwolnieniu własnych obywateli od uzyskania tego rodzaju zezwolenia (wymagając jedynie przedłożenia oświadczenia) są zgodne ze swobodą osiedlania się i prowadzenia działalności gospodarczej w innym Państwie Członkowskim oraz ze swobodą przepływu kapitału? Jeżeli odpowiedź jest negatywna, czy wspomniana regulacja dopuszczalna jest na podstawie art. 70 Traktatu Akcesyjnego, zgodnie z którym Republika Austrii

3 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 1 czerwca 1999 r., Zb. Orz. 1999, s. I–3099.

przez okres 5 lat może utrzymać w mocy przepisy dotyczące nabywania drugiego miejsca zamieszkania?

Pytanie drugie: Czy w ramach postępowania z art. 234 TWE Trybunał zobowiązany jest do oceny, czy naruszenie prawa wspólnotowego jest na tyle doniosłe, że uzasadnia odpowiedzialność pozakontraktową Państwa Członkowskiego wobec ewentualnego pokrzywdzonego?

Pytanie czwarte: Czy państwo typu związkowego wywiązuje się z zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego jedynie wtedy, gdy szkoda wyrządzona danej osobie przez zastosowanie przepisów prawa krajowego sprzecznych z prawem wspólnotowym, zostanie naprawiona przez państwo jako całość (państwo federalne)?

Ustalenia Trybunału

43. Zgodnie z art. 73d TEWG (obecnie art. 58 TWE) art. 73b TEWG (obecnie art. 56 TWE) nie zakazuje wykonywania przez Państwa Członkowskie uprawnień, które polegają na podejmowaniu działań mających na celu zapobieganie naruszaniu obowiązujących przepisów m.in. prawa administracyjnego.

dopuszczalność wprowadzenia obowiązku meldunkowego

44. Trybunał stwierdził, że przepisy wymagające wcześniejszego zezwolenia dla wywozu dewiz za granicę w celu umożliwienia kontroli, nie mogą uzależniać korzystania z zagwarantowanych przez Traktat podstawowych wolności od uznania organu administracyjnego i w ten sposób czynić je iluzorycznymi. Trybunał podkreślił, że ograniczenie przepływu kapitału wynikające z wymogu uzyskania wcześniejszego zezwolenia, mogłoby zostać usunięte poprzez wprowadzenie odpowiedniego systemu meldunkowego, który spełniałby jednakową funkcję.

45. Wnioski te nie mogą mieć jednak bezpośredniego odniesienia do postępowania prowadzonego w związku z nabyciem nieruchomości. Działania administracji mają bowiem w tym przypadku odmienne cele. Podczas gdy urzędy krajowe nie mogą sprzeciwić się samemu dokonaniu transferu dewiz i uprawnione są do przeprowadzenia kontroli służącej w szczególności celom informacyjnym, polegającej na wprowadzeniu obowiązku meldunkowego, kontrola poprzedzająca nabycie nieruchomości nie służy jedynie celom informacyjnym, gdyż może zakończyć się odmową udzielenia zezwolenia, nie naruszając w ten sposób prawa wspólnotowego.

46. Wymóg przeprowadzenia postępowania meldunkowego w przypadku nabycia nieruchomości nie jest wystarczający. Aby zapewnić zgodne z prawem używanie gruntu, tak jak stwierdza to sporny akt prawa austriackiego, Państwa Członkowskie powinny być w stanie zastosować odpowiednie środ-

ki w przypadku naruszeń i niezgodnego ze złożonym oświadczeniem używania nieruchomości.

47. Środki stosowane przez państwo w przypadku naruszenia przepisów prawa krajowego dotyczącego drugiego miejsca zamieszkania, mogą mieć postać kar pieniężnych, wydania decyzji stwierdzającej, że w przypadku braku zaniechania niezgodnego z prawem używania nieruchomości grozi jej sprzedaż w drodze przymusowej licytacji albo unieważnienia czynności prawnej, w drodze której doszło do nabycia przedmiotowej nieruchomości i przywrócenia stanu prawnego sprzed nabycia, łącznie z dokonaniem odpowiedniego wpisu w księdze wieczystej. Z wypowiedzi władz austriackich wynika, że prawo austriackie dopuszcza stosowanie tego rodzaju środków.

dopuszczalność wymogu złożenia oświadczenia o zamiarze wykorzystywania nieruchomości

48. Poza tym ustawodawca austriacki, uchwalając ustawę o nabyciu nieruchomości z 1993 r. zasygnalizował, że skutecznym środkiem kontrolnym dla zapobieżenia używania nieruchomości jako drugiego miejsca zamieszkania może być wcześniejsze oświadczenie zaintresowanego w tym przedmiocie, jak wymaga tego wspomniana regulacja w stosunku do własnych obywateli.

zakaz wprowadzenia zezwolenia na nabycie nieruchomości

49. W związku z tym, że państwo może prowadzić kontrolę przestrzegania ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego za pomocą innych środków (patrz pkt 47), postępowanie polegające na udzieleniu zezwolenia nie jest uzasadnionym ograniczeniem swobody przepływu kapitału, które byłoby niezbędne dla zapobiegania naruszeniom prawa krajowego dotyczącego posiadania drugiego miejsca zamieszkania.

Sentencja

1. Art. 73b TEWG (obecnie art. 56 TWE) oraz art. 70 Traktatu Akcesyjnego o warunkach przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii oraz Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej, nie sprzeciwiają się regulacji dotyczącej nabywania nieruchomości, takiej jak ustawa o nabywaniu nieruchomości z 1993 r. obowiązująca w Tyrolu, przewidująca obowiązek złożenia oświadczenia o zamiarze wykorzystania nieruchomości, chyba że ustawa ta nie może zostać uznana za element ustawodawstwa Republiki Austrii obowiązującego w dniu 1 stycznia 1995 r.

Art. 73b TEWG (obecnie art. 56 TWE) oraz art. 70 Traktatu Akcesyjnego o warunkach przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii oraz Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej, sprzeciwiają się obowiązującej w Tyrolu ustawie o nabywaniu nieruchomości z 1996 r. przewidującej prowadzenie postępowania o udzielenie zezwolenia na nabycie nieruchomości.

2. Ocena, czy naruszenie prawa wspólnotowego jest na tyle doniosłe, że uzasadnia odpowiedzialność pozakontraktową Państwa Członkowskiego, należy zasadniczo do sądów krajowych.

3. Państwo federalne może wywiązać się z obowiązków nałożonych przez prawo wspólnotowe także wówczas, gdy nie całe państwo gwarantuje naprawienie szkody wyrządzonej jednostce, a jedynie, jeden z krajów związkowych.

Sprawy połączone C–163/94, C–165/94, C–250/94[4]
Postępowanie karne przeciwko Sanz de Lera i innym

Stan faktyczny

Prawo hiszpańskie uzależniało wywóz za granicę środków dewizowych o wartości przekraczającej równowartość 5 mln pesetów, od uzyskania wcześniejszego zezwolenia. Wywóz sumy wyższej niż 1 mln pesetów wymagał spełnienia wcześniejszego obowiązku meldunkowego. W wyniku naruszenia tych reguł, w Hiszpanii prowadzone były równolegle trzy postępowania karne przeciwko obywatelom Hiszpanii oraz obywatelowi państwa trzeciego.

zapytanie prejudycjalne

Sąd hiszpański przedłożył Trybunałowi w ramach art. 234 TWE następujące pytania prejudycjalne:

Pytanie pierwsze: Czy przepis prawa krajowego przewidujący obowiązek meldunkowy w razie wywozu z kraju środków dewizowych w wysokości przekraczającej 1 mln pesetów, względnie obowiązek wcześniejszego uzyskania zezwolenia w przypadku wywozu sumy przekraczającej wartość 5 mln pesetów oraz przewidujący, że niewypełnienie tego rodzaju obowiązków jest zagrożone sankcją karną, łącznie z sankcją pozbawienia wolności, jest zgodny z postanowieniami art. 73b ust. 1 i 2 TEWG (obecnie art. 56 TWE) w związku z art. 73c ust. 1 i 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 57 oraz 58 TWE)?

Pytanie drugie: W przypadku udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie pierwsze, czy art. 73b TEWG (obecnie art. 56 TWE) może zostać powołany przed organami państwowymi lub uwzględniony z mocy prawa jako podstawa niezastosowania sprzecznych z nim postanowień prawa krajowego?

Ustalenia Trybunału

16. Pytanie sądu krajowego ma na celu ustalenie, czy art. 73b ust. 1 i 2, art. 73c ust. 1 TEWG (obecnie art. 56 oraz 57 TWE) oraz art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 58 TWE) sprzeciwiają się regulacji prawa krajowe-

4 Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 14 grudnia 1995 r., Zb. Orz. 1995, s. I–4821.

go, która uzależnia wywóz banknotów oraz czeków od uzyskania wcześniejszego zezwolenia badź wypełnienia obowiązku meldunkowego, niedopełnienie których skutkuje nałożeniem sankcji karnych.

17. Odnośnie art. 73b ust. 2 Traktatu (obecnie art. 56 TWE) należy stwierdzić, że wspomniany wywóz banknotów nie wiąże się z płatnościami wynikającymi ze swobodnego przepływu towarów lub usług. Płatności te nie mogą być zatem potraktowane jako płatności w rozumieniu art. 73b ust. 2 Traktatu.

18. Należy więc ustalić, czy wspomniana regulacja prawa krajowego jest zgodna z art. 73b ust. 1, art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 56 oraz 58 TWE) oraz art. 73c ust. 1 TEWG (obecnie art. 57 TWE).

19. Należy podkreślić, że na mocy art. 73b ust. 1 TEWG (obecnie art. 56 TWE) nastąpiła liberalizacja przepływu kapitału pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy Państwami Członkowskimi a państwami spoza Wspólnoty. Artykuł ten stanowi, że zakazane są wszelkie ograniczenia przepływu kapitału pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy Państwami Członkowskimi a państwami spoza Wspólnoty.

20. Art. 73b ust. 1 w zw. z art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 56 oraz 58 TWE) nie narusza uprawnienia Państw Członkowskich do „podejmowania wszelkich niezbędnych środków mających na celu zapobieżenie naruszaniu prawa krajowego, w tym przepisów administracyjnych, w szczególności na obszarze prawa podatkowego, do wprowadzania obowiązku meldunkowego w przypadku przepływu kapitału w celach uzyskania informacji oraz do stosowania środków szczególnych uzasadnionych względami bezpieczeństwa i porządku publicznego".

21. Zgodnie z art. 73d ust. 3 TEWG (obecnie art. 58 TWE), działania te nie mogą mieć charakteru dyskryminującego ani stanowić ukrytego ograniczenia swobody przepływu kapitału i płatności w rozumieniu art. 73b TEWG (obecnie art. 56 TWE).

23. Należy zatem ustalić, czy wymóg uzyskania wcześniejszego zezwolenia albo dopełnienia obowiązku meldunkowego przy wywozie banknotów oraz czeków jest konieczny do osiągnięcia wyżej wymienionych celów, czy też można im zadośćuczynić stosując środki ograniczające swobodę przepływu kapitału w mniejszych zakresie.

24. Jak Trybunał podkreślił wcześniej, skutek wprowadzenia wymogu uzyskania zezwolenia sprowadza się do tego, że wstrzymuje wywóz środków dewizowych i uzależnia go w każdym przypadku od zgody organów administracji.

25. Wymóg uzyskania zezwolenia uzależnia zatem korzystanie ze swobody przepływu kapitału od uznania organu administracji, a co się z tym wiąże, może czynić tę swobodę iluzoryczną.

27. Jak słusznie podkreśla Komisja, wystarczające wydaje się wprowadzenie obowiązku meldunkowego, który umożliwiałby określenie rodzaju dokonywanej transakcji oraz identyfikację osoby jej dokonującej. Właściwe organy zostałyby zobowiązane do niezwłocznego zbadania zgłoszenia i, jeśli to niezbędne, do przeprowadzenia wyjaśnień, czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z przepływem kapitału i czy należy zastosować sankcje przewidziane przez prawo krajowe.

30. Reasumując, należy stwierdzić, że art. 73b ust. 1 oraz art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 56 oraz 58 TWE) zabraniają uzależnienia wywozu banknotów oraz czeków od uzyskania wcześniejszego zezwolenia, nie sprzeciwiają się jednak wprowadzeniu obowiązku meldunkowego w tym zakresie.

41. Odpowiadając na pytanie drugie należy wskazać, że art. 73b ust. 1 TEWG (obecnie art. 56 TWE) zawiera wyraźny zakaz, niezależny od spełnienia dodatkowych warunków oraz wydania przepisów wykonawczych.

42. Dlatego zawarte w art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art 58 TWE) sformułowanie „w ramach postanowień tego Tytułu" odnosi się do całego Tytułu, w którym umieszczony jest wspomniany artykuł i w tym kontekście powinien zostać interpretowany.

43. Państwa Członkowskie mogą powoływać się na zastrzeżenie zawarte w art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 58 TWE), co może zostać poddane kontroli w postępowaniu sądowym. Nie zmienia to jednak faktu, że art. 73b ust. 1 TEWG (obecnie art. 56 TWE) konstytuuje zasadę swobodnego przepływu kapitału pomiędzy Państwami Członkowskimi oraz pomiędzy Państwami Członkowskimi a państwami spoza Wspólnoty i przyznaje określone uprawnienia obywatelom, którzy mogą ich dochodzić w postępowaniu sądowym.

Sentencja

1. Art. 73b ust. 1 oraz art. 73d ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 56 oraz 57 TWE) sprzeciwiają się przepisom prawa krajowego, które uzależniają wywóz środków dewizowych, banknotów oraz czeków od uzyskania wcześniejszego zezwolenia. Wymóg wcześniejszego zgłoszenia (dokonania obowiązku meldunkowego) nie narusza w tym zakresie prawa wspólnotowego.

2. Postanowienia art. 73b ust. 1 w związku z art. 73c i 73b ust. 1 lit. b TEWG (obecnie art. 56 oraz 57 TWE) mogą zostać powołane przed sądami krajowymi i prowadzić do niezastosowania sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego.

Alfabetyczny spis orzeczeń

Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Sprawa 249/85) s. 146

Allue i inni v. Università degli studi di Venezia i inni (Sprawy połączone C–259, C–331, C–332/91) s. 421

Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA (Sprawa 106/77) s. 15

Andrea Francovich oraz Danila Bonifaci i inni v. Republika Włoska (Sprawy połączone C–6/90 i C–9/90) s. 269

Anna Humer v. Familienlastenausgleichsfonds (Sprawa C–255/99) s. 413

Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruiticola SA v. Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd (Sprawa C–253/00) s. 112

Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford (Sprawa C–434/02) s. 177

Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG i inni v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawy połączone 83/76 i 94/76 oraz 4/77, 15/77 i 40/77) s. 263

Belgia v. René Humbel i Marie–Thérèse Edel (Sprawa C–263/86) s. 441

B.N.O. Walrave i L.J.N. Koch v. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo (Sprawa 6/74) s. 467

Bosman i inni v. Union royale belge des sociétés de football association i inni (Sprawa C–415/93) s. 416

Brasserie du Pêcheur v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni (Sprawy połączone C–46/93 i C–48/93) s. 274

Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln (Sprawa 67/74) s. 431

Codorniu SA v. Rada Unii Europejskiej (Sprawa C–309/89) s. 230

Colegio de Ingenieros de Caminos v. Administración del Estado (Sprawa C–330/03) s 398

Committal di Coordinamento per la Difesa della Cava i inni v. Regione Lombardia i inni (Sprawa C–236/92) s. 31

Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni v. Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Sprawy połączone 16/62 i 17/62) s. 104

Cornelius Kramer i inni (Sprawy połączone 3, 4 i 6/76) s. 165

Deborah Lawrie–Blum v. Niemiecki Kraj Związkowy Baden–Württemberg (Sprawa 66/85) s. 368

De Danske Bilimportører v. Skatteministeriet (Sprawa C–381/01) s. 343

D. M. Levin v. Staatsseckretaris van Justitie (Sprawa 53/81) s. 371

Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Inspektor Podatkowy) (Sprawa 44/84) s. 37

Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen (Sprawa C–450/93) s. 43

Elide Gottardo v. Instituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (Sprawa C–55/00) s. 395

Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis (DEP) (Sprawa C–260/89) s. 65

Erich Coil v. Land Vorarlberg (Sprawa C–224/97) s. 18

Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans–Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula i Torsten Knor v. Republika Federalna Niemiec (Sprawy połączone C–178/94, C–179/94, C–188/94, C–189/94 i C–190/94) s. 287

F. G. Roders BV i inni v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen (Sprawy połączone C–367/93 i C–377/93) s. 201

Flaminio Costa v. E.N.E.L. (Sprawa 6/64) s. 26

Florian Wallentin v. Riksskatteverket (Sprawa C–169/03) s. 392

Foster i inni v. British Gas plc (Sprawa C–188/89) s. 134

Foto–Frost v. Hauptzollamt Lübeck–Ost (Sprawa 314/85) s. 195

Franca Nini Orasch v. Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst (Sprawa C–413/01) s. 376

Franz Grad v. Finanzamt Traunstein (Sprawa 9/70) s. 143

Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze (Sprawa 34/73) s. 109

Friedrich Kremzow v. Republika Austrii i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas oraz inni (Sprawa C–299/95) s. 76

Gabrielle Defrenne v. Societe anonyme belge de navigation aerienne Sabena (Sprawa 43/75) s. 47

Gerhard Köbler v. Republika Austrii (Sprawa C–224/01) s. 292

Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost (Sprawa 152/73) s. 424

Graziana Luisi i Giuseppe Carbone v. Ministero de Tesoro (Sprawy połączone 286/82 i 26/83) s. 468

Halina Nerkowska v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych (Sprawa C–499/06) s. 337

Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Schleswing–Flensburg (Sprawa C–156/91) s. 149

Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. (Sprawa 104/81) s. 89

Holtz & Willemsen GmbH v. Rada Wspólnot Europejskich (Sprawa 134/73) s. 239

Hubert Wachauf v. Bundesamt fur Ernährung und Forstwirtschaft (Sprawa 5/88) s. 61

Ian William Cowan v. Trésor public (Sprawa 186/87) s. 41

Inter–Environnement Wallonie ASBL v. Region wallonne (Sprawa C–129/96) s. 137

International Business Machines Corporation v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 60/81) s. 226

International Fruit Company NV i inni v. Produktschap voor Groenten en Fruit (Sprawy połączone 21–24/72) s. 86

Interquell Stärke–Chemie GmbH und Co. KG oraz Diamalt AG v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawy połączone 261 i 262/78) s. 265

Jean Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris (Sprawa 71/76) s. 452

J. M. Mulder i inni v. Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa C–104/89) s. 259

John O'Flynn v. Adjudication Officer (Sprawa C–237/94) s. 433

K. Tas–Hagen, R.A. Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioen-en Untkeringsraad (Sprawa C–192/05) s. 332

Komisja v. Rada (ERTA) (Sprawa 22/70) s. 159

Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii (Sprawa 77/69) s. 205

Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii (Sprawa C–408/03) s. 312

Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii (Sprawa C–503/03) s. 403

Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej (Sprawa C–257/01) s. 170

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Grecka (Sprawa C–200/88) s. 208

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec (Sprawa 18/87) s. 341

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska (Sprawa C–265/95) s. 33

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska Sprawa (C–304/02) s. 210

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Irlandii (Sprawa 113/80) s. 366

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska (Sprawa 101/84) s. 206

Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga (Sprawa C–473/93) s. 427

Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga (Sprawa C–33/04) s. 218

Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoch (Sprawa 7/68) s. 338

Komisja Wspólnot Europejskich v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Sprawa C–6/04) s. 140

Konle v. Republika Austrii (Sprawa C–302/97) s. 472

Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 175/84) s. 254

Królestwo Hiszpanii v. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, popieranemu przez Komisję Wspólnot Europejskich (Sprawa C–145/04) s. 323

Kunquian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department (Sprawa C–200/02) s. 308

Land Nordrhein–Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz–Meyer (Sprawa C–162/00) s. 95

L.H. Piatkowski v. Inspecteur van de Belastigdienst grote ondernemingen Eindhoven (Sprawa C–493/04) s. 389

Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz (Sprawa 44/79) s. 54

M.G. Eman, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Sprawa C–300/04) s. 314

M. H. Marshall v. Southampton and South–West Hampshire Area Health Authority (Sprawa 152/84) s. 125

Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie (Sprawa C–313/05) s. 345

Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern (Sprawa C–85/96) s. 384

Mario Vinvente Micheletti i inni v. Delegatión del Gobierno en Cantabria (Sprawa C–369/90) s. 304

Marks & Spencer v. Special Commissioners of Income Tax (Sprawa C–446/03) s. 447

Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalati Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl. (Sprawy połączone C–10–22/97) s. 22

Morgan v. Bezirksregierung Köln (Sprawa C–11/06) s. 337

Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie ASBL (MRAX) v. Królestwo Belgii (Sprawa C–459/99) s. 406

Nicholas William, Lord Bethell v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 246/81) s. 240

J. Nold, Kohlen– und Baustoffgroshandlung v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 4/73) s. 52

NV Algemene Transport– en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration (Sprawa 26/62) s. 11

Przystąpienie Wspólnoty do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Opinia 2/94) s. 71

Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e foreste (Sprawa 93/71) s. 106

Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich (Sprawa 13/83) s. 242

Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej (Sprawa C–540/03) s. 79

Pasquale Foglia v. Mariella Novello (Sprawa 244/80) s. 185

Plaumann & Co. v. Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Sprawa 25/62) s. 225

Postępowanie karne przeciwko Alfredowi J. Webb, s. 464

Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard (Sprawy połączone C–267/91 i C–268/91) s. 363

Postępowanie karne przeciwko Jean Noël Royer (Sprawa 48/75) s. 382

Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV (Sprawa 80/86) s. 135

Postępowanie karne przeciwko Sanz de Lera i innym (Sprawy połączone C–163/94, C–165/94, C–250/94) s. 79

Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti (Sprawa 148/78) s. 116

Pretore di Salo v. osoby nieznane (Sprawa 14/86) s. 198

Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville (Sprawa 8/74) s. 359

Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (Sprawa C–55/94) s. 436

Republika Federalna Niemiec v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 24/62) s. 181

Republika Francuska v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa C–233/02) s. 101

Republika Francuska, Republika Włoska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawy połączone 188–190/80) s. 168

Rewe–Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Sprawa 120/78) s. 360

Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein–Westfalen (Sprawa 14/83) s. 120

Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles (Sprawa C–322/88) s. 153

SA Roquette Fréres v. Rada (Sprawa 138/79) s. 180

SEVIC Systems (Sprawa C–411/03) s. 460

Skoma–Lux sro v. Celní reditelství Olomouc (Sprawa C–161/06) s.115

Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstwo Zdrowia (Sprawa 283/81) s. 191

Stanley George Adams v. Komisja Wspólnot Europejskich (Sprawa 145/83) s. 249

The Queen, Alliance for Natural Health i in. v. Secretary of State for Health oraz The Queen, National Association of Health Stores i inni. v. Secretary of State for Health i inni (Sprawy połączone C–154/04 i C–155/04) s. 174

The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen (Sprawa C–292/89) s. 374

The Queen and Secretary of State for the Home Department v. Manjit Kaur (Sprawa C–192/99) s. 306

Traghetti del Mediterraneo SpA w likwidacji v. Republika Włoch (Sprawa C–173/03) s. 298

Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie (Sprawa C–196/87) s. 443

Union de Pequenos Agricultores v. Rada Unii Europejskiej (Sprawa C–50/00P) s. 234

Urszula Ruhr v. Bundesanstalt für Arbeit (Sprawa C–189/00) s. 411

Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd. (Sprawa C–5/94) s. 282

Volker Graf v. Filzmoser Maschinenbau GmbH (Sprawa C–190/98) s. 419

Volker Steen v. Deutsche Bundespost (Sprawa C–332/90) s. 379

W. Beus GmbH & Co. v. München (Sprawa 5/67) s. 184

Walt Wilhelm i inni v. Bundeskartellamt (Sprawa 14/68) s. 156

Wielkie Księstwo Luksemburga v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej (Sprawa C–168/98) s. 454

Chronologiczny spis orzeczeń

Sprawy połączone 16/62 i 17/62 Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni v. Rada Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, s. 104

Sprawa 24/62 Republika Federalna Niemiec v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 181

Sprawa 25/62 Plaumann & Co. v. Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, s. 225

Sprawa 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration, s. 11

Sprawa 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L., s. 26

Sprawa 5/67 W. Beus GmbH & Co. v. München, s. 184

Sprawa 7/68 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska, s. 338

Sprawa 14/68 Walt Wilhelm i inni v. Bundeskartellamt, s. 156

Sprawa 77/69 Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii, s. 205

Sprawa 9/70 Franz Grad v. Finanzamt Traunstein, s. 143

Sprawa 22/70 Komisja v. Rada (ERTA), s. 156

Sprawa 93/71 Orsolina Leonesio v. Ministero dell'agricoltura e foreste, s. 106

Sprawy połączone 21-24/72 International Fruit Company NV i inni v. Produktschap voor Groenten en Fruit, s. 86

Sprawa 4/73 J. Nold, Kohlen– und Baustoffgroshandlung v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 52

Sprawa 34/73 Fratelli Variola S.p.A. v. Amministrazione italiana delle Finanze, s. 109

Sprawa 134/73 Holtz & Willemsen GmbH v. Rada Wspólnot Europejskich, s. 239

Sprawa 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost, s. 424

Sprawa 6/74 B.N.O. Walrave i L.J.N. Koch v. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo, s. 467

Sprawa 8/74 Procureur du Roi v. Benoît and Gustave Dassonville, s. 359

Sprawa 67/74 Carmelo Angelo Bonsignore v. Oberstadtdirektor der Stadt Köln, s. 431

Sprawa 43/75 Gabrielle Defrenne v. Societe anonyme belge de navigation aerienne Sabena, s. 47

Sprawa 48/75 Postępowanie karne przeciwko Jean Noël Royer, s. 382

Sprawy połączone 3, 4 i 6/76 Cornelius Kramer i inni, s. 165

Sprawa 71/76 Jean Thieffry v. Conseil de l'ordre des avocats à la cour de Paris, s. 452

Sprawy połączone 83/76 i 94/76 oraz 4/77, 15/77 i 40/77 Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH und Co. KG i inni v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich, s. 263

Sprawa 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA., s. 15

Sprawa 120/78 Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, s. 360

Sprawa 148/78 Postępowanie karne przeciwko Tullio Ratti, s. 116

Sprawy połączone 261 i 262/78 Interquell Stärke-Chemie GmbH und Co. KG oraz Diamalt AG v. Rada i Komisja Wspólnot Europejskich, s. 265

Sprawa 44/79 Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz, s. 54

Sprawa 138/79 SA Roquette Fréres v. Rada, s. 180

Sprawa 113/80 Komisja Wspólnot Europejskich v. Irlandia, s. 366

Sprawy połączone 188-190/80 Republika Francuska, Republika Włoska oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 168

Sprawa 244/80 Pasquale Foglia v. Mariella Novello, s. 185

Sprawa 279/80 Postępowanie karne przeciwko Alfredowi J. Webb, s. 464

Sprawa 53/81 D. M. Levin v. Staatsseckretaris van Justitie, s. 371

Sprawa 60/81 International Business Machines Corporation v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 226

Sprawa 104/81 Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A., s. 89

Sprawa 246/81 Nicholas William, Lord Bethell v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 240

Sprawa 283/81 Srl CILFIT i Lanificio di Gavardo SpA v. Ministerstwo Zdrowia, s. 191

Sprawy połączone 286/82 i 26/83 Graziana Luisi i Giuseppe Carbone v. Ministero de Tesoro, s. 468

Sprawa 13/83 Parlament Europejski v. Rada Wspólnot Europejskich, s. 242

Sprawa 14/83 Sabine von Colson i Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, s. 120

Sprawa 145/83 Stanley George Adams v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 249

Sprawa 44/84 Derrick Guy Edmund Hurd v. Kenneth Jones (Inspektor Podatkowy), s. 37

Sprawa 101/84 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Włoska

Sprawa 152/84 M. H. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, s. 125

Sprawa 175/84 Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 254

Sprawa 66/85 Deborah Lawrie-Blum v. Niemiecki Kraj Związkowy Baden-Württemberg, s. 368

Sprawa 249/85 Albako Margarinefabrik Maria von der Linde GmbH & Co. KG v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, s. 146

Sprawa 314/85 Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost, s. 195

Sprawa 14/86 Pretore di Salo v. osoby nieznane, s. 198

Sprawa 80/86 Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV, s. 135

Sprawa C-263/86 Belgia v. René Humbel i Marie-Thérèse Edel, s. 441

Sprawa 18/87 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Federalna Niemiec, s. 341

Sprawa 186/87 Ian William Cowan v. Trésor public, s. 41

Sprawa C-196/87 Udo Steymann v. Staatssecretaris van Justitie, s. 443

Sprawa 5/88 Hubert Wachauf v. Bundesamt fur Ernährung und Forstwirtschaft, s. 61

Sprawa C-200/88 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Grecka, s. 208

Sprawa C-322/88 Salvatore Grimaldi v. Fonds des maladies professionnelles, s. 153

Sprawa C-104/89 J. M. Mulder i inni v. Rada Wspólnot Europejskich i Komisja Wspólnot Europejskich, s. 259

Sprawa C-188/89 A. Foster i inni v. British Gas plc, s. 134

Sprawa C-260/89 Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE i Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou v. Dimotiki Etairia Pliroforissis i Sotirios Kouvelas i Nicolaos Avdellas oraz inni, s. 65

Sprawa C-292/89 The Queen v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen, s. 374

Sprawa C-309/89 Codorniu SA v. Rada Unii Europejskiej, s. 230

Sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 Andrea Francovich oraz Danila Bonifaci i inni v. Republika Włoska, s. 269

Sprawa C-332/90 Volker Steen v. Deutsche Bundespost, s. 379

Sprawa C-369/90 Mario Vinvente Micheletti i inni v. Delegatión del Gobierno en Cantabria, s. 304

Sprawa C-156/91 Hansa Fleisch Ernst Mundt GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Schleswing-Flensburg, s. 149

Sprawy połączone C-259, C-331, C-332/91 Allue i inni v. Università degli studi di Venezia i inni, s. 421

Sprawy połączone C-267/91 i C-268/91 Postępowanie karne przeciwko Bernardowi Keck i Danielowi Mithouard, s. 363

Sprawa C-236/92 Committal di Coordinamento per la Difesa della Cava i inni v. Regione Lombardia i inni, s. 31

Sprawy połączone C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur v. Republika Federalna Niemiec oraz The Queen v. Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni, s. 274

Sprawy połączone C-367/93 i C-377/93 F. G. Roders BV i inni v. Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, s. 201

Sprawa C-415/93 Bosman i inni v. Union royale belge des sociétés de football association i inni, s. 416

Sprawa C-450/93 Eckhard Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, s. 43

Sprawa C-473/93 Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga, s. 427

Opinia 2/94 Przystąpienie Wspólnoty do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, s. 71

Sprawa C-5/94 Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd., s. 282

Sprawa C-55/94 Reinhard Gebhard v. Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, s. 436

Sprawy połączone C-163/94, C-165/94, C-250/94 Postępowanie karne przeciwko Sanz de Lera i innym, s. 479

Sprawy połączone C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 i C-190/94 Erich Dillenkofer, Christian Erdmann, Hans-Jürgen Schulte, Anke Heuer, Werner, Ursula i Torsten Knor v. Republika Federalna Niemiec, s. 287

Sprawa C-237/94 John O'Flynn v. Adjudication Officer, s. 433

Sprawa C-265/95 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, s. 33

Sprawa C-299/95 Friedrich Kremzow v. Republika Austrii, s. 76

Sprawa C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern, s. 384

Sprawa C-129/96 Inter-Environnement Wallonie ASBL v. Region wallonne, s. 137

Sprawy połączone C-10-22/97 Ministero delle Finanze v. IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl., s. 22

Sprawa C-224/97 Erich Ciola v. Land Vorarlberg, s. 18

Sprawa C-302/97 Konle v. Republika Austrii, s. 472

Sprawa C-168/98 Wielkie Księstwo Luksemburga v. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, s. 454

Sprawa C-190/98 Volker Graf v. Filzmoser Maschinenbau GmbH, s. 419

Sprawa C-192/99 The Queen and Secretary of State for the Home Department v. Manjit Kaur, s. 306

Sprawa C-255/99 Anna Humer v. Familienlastenausgleichsfonds, s. 413

Sprawa C-459/99 Mouvement contre le racisme, l'antisemitisme et la xenophobie ASBL (MRAX) v. Królestwo Belgii, s. 406

Sprawa C-50/00 P Union de Pequenos Agricultores v. Rada Unii Europejskiej, s. 234

Sprawa C-55/00 Elide Gottardo v. Instituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), s. 395

Sprawa C-162/00 Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer, s. 95

Sprawa C-189/00 Urszula Ruhr v. Bundesanstalt für Arbeit, s. 411

Sprawa C-253/00 Antonio Munoz y Cia SA, Superior Fruiticola SA v. Frumar Ltd, Redbridge Produce Marketing Ltd, s. 112

Sprawa C-224/01 Gerhard Köbler v. Republika Austrii, s. 292

Sprawa C-257/01 Komisja Wspólnot Europejskich v. Rada Unii Europejskiej, s. 170

Sprawa C-381/01 De Danske Bilimportører v. Skatteministeriet, s. 343

Sprawa C-413/01 Franca Nini Orasch v. Bundesministerium für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, s. 376

Sprawa C-200/02 Kunquian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department, s. 308

Sprawa C-233/02 Republika Francuska v. Komisja Wspólnot Europejskich, s. 101

Sprawa C-304/02 Komisja Wspólnot Europejskich v. Republika Francuska, s. 210

Sprawa C-434/02 Arnold André GmbH & Co. KG v. Landrat des Kreises Herford, s. 177

Sprawa C-169/03 Florian Wallentin v. Riksskatteverket, s. 392

Sprawa C-173/03 Traghetti del Mediterraneo SpA w likwidacji v. Republika Włoska, s. 298

Sprawa C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos v. Administración del Estado, s. 398

Sprawa C-408/03 Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Belgii, s. 312

Sprawa C-411/03 SEVIC Systems, s. 460

Sprawa C-446/03 Marks & Spencer v. Special Commissioners of Income Tax, s. 447

Sprawa C-503/03 Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwo Hiszpanii, s. 403

Sprawa C-540/03 Parlament Europejski v. Rada Unii Europejskiej, s. 79

Sprawa C-6/04 Komisja Europejska v. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, s. 140

Sprawa C-33/04 Komisja Wspólnot Europejskich v. Wielkie Księstwo Luksemburga, s. 218

Sprawa C-145/04 Królestwo Hiszpanii v. Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, popieranemu przez Komisję Wspólnot Europejskich, s. 323

Sprawy połączone C-154/04 i C-155/04 The Queen, Alliance for Natural Health i inni v. Secretary of State for Health oraz The Queen, National Association of Health Stores i inni v. Secretary of State for Health i inni, s. 174

Sprawa C-300/04 M.G. Eman, O.B. Sevinger v. College van burgemeester en wethouders van Den Haag, s. 314

Sprawa C-493/04 L.H. Piatkowski v. Inspecteur van de Belastigdienst grote ondernemingen Eindhoven, s. 389

Sprawa C- 192/05 K. Tas-Hagen, R. A. Tas v. Raadskamer WUBO van de Pensioenen Uitkeringsraad, s. 332

Sprawa C- 313/05 Maciej Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie, s. 345
Sprawa C-11/06 Morgan v. Bezirksregierung Koln, s. 337
Sprawa C-161/06 Skoma-Lux sro v. Celní reditelství Olomouc, s. 115
Sprawa C-499/06 Halina Nerkowska v. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, s. 337

300274

300 274



Temida 2

Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa
Uniwersytetu w Białymstoku
ul. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok
tel. 085 745 71 68, fax 085 740 60 89
e-mail: temida2@uwb.edu.pl http://www.temida2.pl