

JERZY CHODOROWSKI

## DZIAŁALNOŚĆ INTERPRETACYJNA SĄDU WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

### I

Ogólnie biorąc, wszystkie większe organizacje międzynarodowe, jednoczące dla określonych celów państwa o interesach choćby tylko doraźnie rozbieżnych, muszą być wyposażone w organa likwidujące przejawy kolizji owych interesów. Konieczności tej podlegają również międzynarodowe organizacje gospodarcze. Współżycie bowiem w tak wielkich zespolach prowadzi nieuchronnie do mniejszych lub większych sporów, które nie zawsze muszą być wyrazem działania sił odśrodkowych, przytłumionych przymusem w chwili zakładania organizacji, ale mogą być normalnym objawem towarzyszącym funkcjonowaniu i rozwojowi każdego organizmu. Każdy więc rozwinięty międzynarodowy twór gospodarczy powinien być wyposażony w organ likwidujący owe zaburzenia i przywracający naruszaną przez konkretną kolizję interesów równowagę.

We wspólnotach europejskich, tj. w Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali (EWWS), Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (EWG) oraz w Euratomie funkcję tę spełnia ich Sąd<sup>1</sup>. W RWPG analogicznego odrębnego organu nie ma. Wynika to z jeszcze ciągle bardzo luźnych jej form organizacyjnych oraz z faktu, że procesy integracyjne w państwach socjalistycznych nie wykroczyły poza początkową fazę rozwoju.

Spory wynikające ze stosowania kontraktów handlowych, zawartych między przedsiębiorstwami handlu zagranicznego krajów członkowskich RWPG są obecnie rozstrzygane przez właściwe krajowe sądy arbitrażowe. Wadą takiego systemu likwidowania konfliktów jest to, że dokonuje się ono jedynie na płaszczyźnie cywilnoprawnych stosunków między osobami prawnymi różnych państw. Tymczasem już coraz częściej podnoszą się głosy, że jest to niewystarczające i że istnieje konieczność, by odpowiedzialność materialna za naruszenie zobowiązań była regulowana na płaszczyźnie stosunków międzypaństwowych. Zobowiązania bowiem w łonie

<sup>1</sup> W literaturze naszej przyjęło się tłumaczenie La Cour de justice jako Trybunał Sprawiedliwości. W niniejszym opracowaniu, idąc za sugestią K. Skubiszew-

RWPG mają najczęściej charakter wielostronny i z reguły wynikają z zaleceń organów Rady. Państwa członkowskie powinny więc odpowiadać materialnie za ich niewykonanie nie tylko wzajemnie wobec siebie, ale i wobec samej organizacji<sup>2</sup>.

Do tego celu jednak konieczne jest utworzenie specjalnego sądu międzynarodowego. W polskiej literaturze z projektem takiego sądu wystąpił w 1967 r. H. de Fiumel. Według niego sąd ten miałby się składać z sędziów pochodzących ze wszystkich państw członkowskich, a zadaniem jego „byłoby rozstrzyganie sporów między państwami członkowskimi, powstałymi na tle wykonywania zaleceń Rady i umów zawartych celem realizacji tych zaleceń. Sąd taki byłby władny dokonywać interpretacji zarówno samego statutu RWPG, jak i uchwał podejmowanych przez organa Rady (a w szczególności jej zaleceń) oraz tych umów, które miałyby stanowić przedmiot sporu”<sup>3</sup>. W ogólnych więc zarysach formalnych byłby on bardzo podobny do Sądu wspólnot europejskich.

Wobec tego poznanie działalności Sądu wspólnot europejskich, a szczególnie jego roli interpretatora prawa tych wspólnot, może mieć znaczenie tak dla ewentualnego utworzenia w przyszłości analogicznego organu w RWPG, jak i dla jego funkcjonowania.

Trzydzieści lat funkcjonowania Sądu jest wystarczająco długim okresem, by móc wskazać na te jego rysy, których nie ma jeszcze w normach traktatowych powołujących go do życia, gdyż wyłoniły się one dopiero w trakcie realizacji tych norm, a przede wszystkim przy korzystaniu przez Sąd z nadanego mu uprawnienia do interpretacji prawa wspólnot. Stąd dają się one wyśledzić w tych wszystkich bardzo licznych orzeczeniach Sądu, w których wystąpił on w roli interpretatora prawa wspólnot. Analiza więc tych orzeczeń wydanych od 1954 r. do lipca 1967 r.<sup>4</sup> pozwoli na określenie faktycznej pozycji zajmowanej dziś przez Sąd we wspólnotach. I to jest celem niniejszego artykułu.

Dla przebadania interpretacyjnej działalności Sądu najwygodniej podzielić ją na trzy rodzaje, w zależności od tego, kiedy Sąd wydaje orzeczenia, zawierające wyjaśnienie prawa wspólnotowego, tj. na interpretację: 1) prejudycjalną, 2) judycjalną i 3) preterjudycjalną. Interpretacja prejudycjalna jest dokonywana przez Sąd wspólnot na żądanie sądów państw członkowskich przed rozstrzygnięciem przez nie pewnych sporów.

skiego, używać będę krótkiej nazwy „Sąd.

<sup>2</sup> H. de Fiumel, *Rada Wzajemnej Pomocy Gospodarczej*, Warszawa 1967, s. 177.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 118. Wcześniej analogiczną myśl rzucił J. Jakubowski, *Próby unifikacji prawa w ramach RWPG*, *Sprawy Międzynarodowe*, 1965, nr 9, s. 47. W literaturze niemieckiej z projektem utworzenia odwoławczego sądu arbitrażowego wystąpili M. Kemper, J. Kirsten, *Fragen des gemeinsamen Leitungsmechanismus der KWG-Mitgliedstaaten*, *Staat und Recht*, 1965, H. 1.

<sup>4</sup> Artykuł niniejszy opieram na francuskim wydaniu orzeczeń: *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes*, Luxembourg [dalej cyt: R].

Sąd dokonuje żądanej interpretacji, a dopiero następnie sąd wewnątrzpaństwowy na jej podstawie wydaje wyrok. Ponieważ interpretacja taka ukazuje się w formie specjalnego orzeczenia, można ją także nazwać interpretacją wyraźną.

Drugi rodzaj interpretacji — judycjalna, dokonywana jest przez Sąd w trakcie wydawania wyroków w sprawach, które toczyły się przed nim samym. Interpretacja prawa wspólnoty występuje tu jako uzasadnienie wyroków. Ponieważ Sąd nie ogłasza jej w formie odrębnych orzeczeń interpretacyjnych, ale wtapia w treść wyroku, dlatego można ją także nazwać interpretacją uwikłaną.

Trzeci rodzaj interpretacji — preterjudycjalna, polega na wyjaśnianiu przez Sąd prawa wspólnot poza jakąkolwiek działalnością sądową samego Sądu i sądów wewnątrzpaństwowych. Chodzi tu o interpretację autentyczną wyroków samego Sądu na żądanie jednej ze stron sporu oraz o interpretację traktatów przy okazji wydawania przez Sąd opinii doradczych w sprawie zgodności projektowanych zmian traktatu EW WS z jego podstawowymi celami lub w sprawie zgodności pewnych umów międzynarodowych EWG i Euratomu z ich traktatami<sup>5</sup>. Ponieważ jednak ten rodzaj interpretacji występował w działalności Sądu bardzo rzadko (w ciągu 13 lat zaledwie trzykrotnie)<sup>6</sup>, nie wywarł on decydującego wpływu na pozycję Sądu we wspólnotach i dlatego może być w niniejszym opracowaniu pominięty. Ograniczę się więc do omówienia interpretacji prejudycjalnej i judycjalnej.

## II

Podstawą prawną interpretacji prejudycjalnej Sądu jest w traktacie EWG art. 177, zaś w traktacie Euratomu art. 150. Oba artykuły stwierdzają wyraźnie, że Sąd jest uprawniony do orzekania z tytułu prejudycjalnego w sprawie interpretacji traktatu, w sprawie interpretacji i ważności aktów wydanych przez instytucje wspólnot oraz w sprawie interpretacji statutów organizmów utworzonych aktem Rady, jeśli dane statuty taką interpretację przewidują.

Natomiast w traktacie EW WS owa podstawa interpretacji prejudycjalnej przedstawia się odmiennie. Przede wszystkim traktat EWWS nie udziela Sądowi prawa do interpretacji w sposób wyraźny. Tkwi ono jedynie *implicite* w art. 41, który upoważnia Sąd do orzekania w sprawach prawomocności uchwał Wysokiej Władzy i Rady Ministrów, gdy prawomocność ta została zakwestionowana w sporze toczącym się przed sądem wewnętrznym jednego z krajów członkowskich. Ponieważ wydanie takiego

<sup>5</sup> Traktaty: EWWS, art. 95, al. 4; EWG, art. 228, al. 2; Euratomu, art. 103, al. 3.

<sup>6</sup> Opinie wydane: 17 XII 1959 r. (*R.* t. V, s. 551); 4 III 1960 (*R.*, t. VI, s. 107); 13 XII 1961 r. (*R.*, t. VII, s. 505).

orzeczenia w sprawie prawomocności jest niemożliwe bez interpretacji zakwestionowanej uchwały albo i postanowień samego traktatu EWWS, należy więc przyjąć, że art. 41 nadaje Sądowi również prawo interpretacji prejudycjalnej. Po wtóre, traktat EWWS nie nadaje tego prawa wyłącznie Sądowi, zatem w systemie tego traktatu dopuszczalna jest jego interpretacja przez sądy narodowe. W konsekwencji więc możliwe jest powstanie rozbieżności w interpretacji traktatu, dokonywanej przez poszczególne sądy narodowe oraz przez Sąd wspólnoty. Możliwość ta została wykluczona przez traktaty rzymskie (EWG i Euratom) nadające prawo interpretacji traktatów wyłącznie Sądowi<sup>7</sup>.

Podstawa prawna interpretacji prejudycjalnej Sądu, stworzona przez traktaty EWWS i Euratomu, pozostała jednak przez cały badany okres podstawą teoretyczną, z której Sąd nie skorzystał ani w jednym przypadku. Wszystkie bowiem jego orzeczenia prejudycjalne, których treścią była interpretacja prawa wspólnotowego, zostały przezeń wydane wyłącznie na podstawie art. 177 traktatu EWG. Łącznie jest tych orzeczeń 25. Praktyka zwracania się przez sądy wewnątrzpaństwowe do Sądu wspólnot po interpretację prejudycjalną powstała stosunkowo późno, bo dopiero w 1961 r. W tym roku Sąd otrzymał zaledwie 1 żądanie interpretacji prejudycjalnej, ale już w 1962 r. — 4, w 1963 r. — 6, w 1964 r. — 5, zaś w latach 1965, 1966 oraz w pierwszej połowie 1967 r. — po 4<sup>8</sup>.

Tak przedstawiają się podstawy prawne i liczebność aktów prejudycjalnych interpretacji prawa wspólnotowego, wykonywanej przez Sąd. Istotę zagadnienia otwiera dopiero treść interpretacyjnych orzeczeń prejudycjalnych. Nie stanowi jej zwykłe wyjaśnianie przepisów, jakie spotykamy w różnych podręcznikach prawa wspólnotowego, gdzie zwięzła treść paragrafów jest powtarzana jedynie przy użyciu większej ilości słów, nie tracąc przy tym nic ze swego teoretycznego charakteru. Zarówno norma wyjaśniana, jak i norma wyjaśniona stoją tu poza konkretnymi wypadkami życiowymi. Inaczej ma się rzecz z treścią interpretacyjnych orzeczeń Sądu. Ponieważ powstają na żądanie sądów wewnątrzpaństwowych, rozpatrujących konkretne spory, są one związane ściśle z praktyką. Nie są to zwykłe wyjaśnienia prawa wspólnotowego, oderwane od konkretnej sytuacji życiowej, ale jest to interpretacja, której potrzebę zrodził konflikt uprawnień. Stąd od treści tej interpretacji zawisło także rozstrzygnięcie samego konfliktu. Nie sposób więc rozpatrywać prejudycjalnej interpretacji Sądu w oderwaniu od faktycznego tła, na którym się ona pojawia, dlatego też najwygodniej przed przystąpieniem do omówienia tego rodzaju działalności Sądu ująć jego orzeczenia prejudycjalne w grupy, w zależności od tego, jakiego rodzaju konflikt uprawnień do-

<sup>7</sup> N. Catalane, *Manuel du droit des communautés européennes*, Paris 1962, s. 60.

<sup>8</sup> Ilość żądań interpretacji prejudycjalnej nie pokrywa się z ilością wydanych przez Sąd orzeczeń prejudycjalnych, gdyż miał on prawo udzielania odpowiedzi łącznej w jednym orzeczeniu na kilka żądań.

tyczą. Patrząc na nie z tego punktu widzenia, można wyróżnić orzeczenia wydane wskutek: 1) konfliktów powstałych na tle uprawnień podmiotów wspólnot do wnoszenia odwołań od aktów państw członkowskich sprzecznych z traktatem; 2) konfliktów powstałych na tle uprawnień podmiotów EWG do korzystania z wolnego obrotu towarów; 3) konfliktów powstałych na tle uprawnień do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych.

1) Grupę pierwszą reprezentuje na razie tylko 1 orzeczenie<sup>9</sup>. Wywołane ono zostało przez konflikt między włoskim akcjonariuszem spółki wytwarzania i rozdziału energii elektrycznej, który uważał się za pokrzywdzonego przez państwowy akt racjonalizacji jego spółki i za uprawnionego do wniesienia od niego odwołania, a państwem włoskim, uprawnionym pod pewnymi warunkami do wydawania takich aktów. Na żądanie Sądu włoskiego Sąd wspólnot dokonał interpretacji art. 102, 93, 53 i 37 traktatu EWG, ponieważ powód powoływał się przed sądem na to, że nacjonalizacja dokonana przez rząd włoski naruszyła wspomniane artykuły traktatu. Treścią orzeczeń Sądu było rozgraniczenie uprawnień jednostki i państwa. Orzekł on mianowicie, że zgodnie z art. 120 prawo postawienia zarzutu, że jakaś ustawa wewnętrzna państwa członkowskiego jest sprzeczna z traktatem, ma jedynie Komisja EWG lub inne państwo członkowskie. Nie mają go natomiast osoby prywatne, które mogą jedynie zaskarżyć Komisję przed Sądem o niewykonanie jej obowiązków, gdyż zadaniem jej jest ingerowanie w razie naruszenia traktatu przez państwo członkowskie. Podobnie i art. 93 traktatu EWG (wymagający, by każde państwo informowało Komisję o projektach ustanowienia lub zmian pomocy udzielanej przez nią przedsiębiorstwom), nie daje osobom prywatnym prawa ingerowania w przypadku naruszenia postanowień tego artykułu przez państwo członkowskie. Przysługuje ono także wyłącznie Komisji oraz innym państwom członkowskim. Natomiast art. 53 (zakaz wprowadzania nowych restrykcji w osiedlaniu się obcych poddanych na terytorium państwa członkowskiego) oraz art. 37 (obowiązek uregulowania przez państwo monopoli, tak by dyskryminacja poddanych różnych państw członkowskich została wykluczona) są artykułami rodzącymi bezpośrednio i automatycznie prawa jednostek. Stąd są one uprawnione do żądania, by sądy te prawa respektowały i chroniły. Ich naruszenie może być przedmiotem skargi wniesionej przez jednostkę.

2) Druga grupa orzeczeń prejudycjalnych Sądu — to 9 orzeczeń<sup>10</sup> zawierających interpretację prawa EWG, powstała na tle konfliktów o uprawnienia podmiotów wspólnoty do korzystania z wolnego obrotu towarów. Konflikty te między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a rządami państw członkowskich i Komisją EWG powstawały

<sup>9</sup> Sprawa 6-64 (R., t. X).

<sup>10</sup> Są to orzeczenia w sprawach: 16-65 (R., t. XI); 10-65 (R., t. XI); 20-64 (R., t. XI); 73, 74-83 (R., t. X); 26-62 (R., t. IX); 28, 29, 30-62 (R., t. IX); 13 - 61 (R., t. VIII); 57 - 65 (R., t. XII); 56 - 65 (R., t. XII).

z następujących przyczyn: 2.1) ustalanie przez Komisję cen na zboże; 2.2) nakładanie przez państwo opłat importowych i eksportowych; 2.3) utrzymywanie przez nie ograniczeń monopolicznych; 2.4.) zwiększanie ceł; 2.5.) porozumienia między przedsiębiorstwami. Rozstrzygnięcie tych sporów zależało od interpretacji odpowiednich postanowień traktatu EWG oraz rozporządzeń Komisji i Rady.

2.1.) W sprawie cen na zboże, ustalanych przez Komisję i zdaniem importerów zboża hamujących wskutek ich nieprawidłowości wolny obrót zbożowy, chodziło o interpretację art. 2 rozporządzenia nr 19 Rady, artykuł ten bowiem nadawał Komisji prawo ustalania cen zboża. Chodziło o to, czy ustalenia Komisji są prawnie decyzjami, gdyż w takim przypadku, zgodnie z traktatem<sup>11</sup>, muszą być umotywowane. Chodziło także o to, czy wystarczy motywacja bardzo ogólnikowa, którą stosowała Komisja, czy też wymagane jest uzasadnienie bardziej szczegółowe, wskazujące, jakie ceny, rynki, jakości i ilości zostały wzięte pod uwagę przy ustalaniu cen. Otóż Sąd wyjaśnił, że wprawdzie ustalenia cen dokonywane przez Komisję są decyzjami, to jednak, zważywszy ogrom pracy, którą Komisja musi wykonać w stosunkowo krótkim czasie (ustalenie około 220 cen w ciągu jednej godziny lub jednego dnia, gdy chodzi o ceny tygodniowe lub miesięczne), dla ważności tych decyzji wystarczy motywacja bardzo ogólna<sup>12</sup>. W interpretacji powyższej Sąd wypełnił lukę istniejącą zarówno w traktatach, jak i w rozporządzeniu nr 19 Rady, które milczą na temat dokładności motywacji decyzji. Uzupełniając w tym punkcie prawo wspólnoty, Sąd oparł się na celu rozporządzenia nr 19 Rady, którym jest utworzenie wspólnego rynku zbożowego. Ponieważ powstanie takiego rynku jest niemożliwe bez istnienia legalnych decyzji Komisji w sprawie cen, Sąd nadał wątpliwym artykułom prawa wspólnotowego taki sens, by w ich świetle wszystkie decyzje Komisji co do cen były legalne. Ów cel rozstrzygnął o tym, że Sąd, mając do wyboru interpretację chroniącą interesy przedsiębiorców i interpretację popierającą interes Komisji, a zatem i całej wspólnoty, wybrał tę drugą. I mimo to, iż wymagała ona ryzykownie liberalnego potraktowania wymogu motywacji decyzji, który w wielu innych przypadkach był traktowany przez Sąd bardzo rygorystycznie. Cała ta sprawa dowodzi, jak potężnym narzędziem w oddziaływaniu na rozwój wspólnoty są interpretacyjne uprawnienia Sądu.

2.2.) Tak wysokiej rangi nie miały już inne orzeczenia Sądu, wywołane rzekomym naruszeniem swobodnego obrotu towarów przez państwa pobierające różne opłaty importowe i eksportowe. Przedmiotem interpretacji był art. 95 traktatu EWG, na który powoływał się importer poszkodowany na skutek pobierania przez rząd NRF opłat od udzielanych licen-

<sup>11</sup> Traktaty: EWG, art. 190; Euratomu, art. 162.

<sup>12</sup> Sprawa 16-65 (R., t. XI).

cji importowych<sup>13</sup> oraz rozporządzenie Komisji z 27 VII 1960 r., które nadawało alternatywnie rządowi NRF i Holandii prawo nakładania opłat na import lub eksport ciasta w proszku<sup>14</sup>.

Sąd orzekł, że art. 95, al. 1 traktatu zabrania jedynie nakładania opłat wewnątrzpaństwowych obciążających produkty importowane w stopniu większym niż produkty rodzime<sup>15</sup>, natomiast nie jest sprzeczne z tym artykułem pobieranie opłat od licencji importowych. Rozporządzenie zaś Komisji z 27 VII 1960 r. Sąd zinterpretował w ten sposób, że nadaje ono automatycznie rządowi holenderskiemu prawo nakładania opłat eksportowych, mimo iż rząd ten o nie nie zabiegał. Do nabycia takiego uprawnienia wystarcza, zdaniem Sądu, że w rozporządzeniu udzielającym rządowi NRF na jego prośbę prawa nakładania opłat importowych na ciasto w proszku sprowadzane z Holandii, Komisja umieściła zastrzeżenie, że opłaty importowe mogą być nakładane jedynie pod warunkiem, że rząd holenderski nie pobiera żadnych opłat eksportowych. W obu przypadkach zetknął się Sąd z kolizją interesów przedsiębiorców i państw członkowskich i stosując w obu metodę gramatyczną (tzn. wyprowadzając sens normy ze znaczenia użytych w niej wyrazów i zwrotów) zajął stanowisko, które w efekcie daje ochronę interesom państwa.

2.3.) Niepomierne większe znaczenie miały 2 orzeczenia prejudycjalne Sądu<sup>16</sup> związane z rzekomym naruszeniem wolnego obrotu towarów przez państwo utrzymujące w mocy przedtraktatowe porozumienia monopoliczne. Powstałe na tym tle konflikty interesów, z jednej strony przedsiębiorstw niezmonopolizowanych, z drugiej zaś monopolistów oraz państw, które udzieliły zgody na istnienie monopoli, wymagały interpretacji szeregu artykułów traktatu, które miały stanowić prawną podstawę antykartelowej polityki władz EWG. Ekonomiści, którzy z napięciem śledzili rozwój wolnej konkurencji w EWG, zdawali sobie z tego sprawę (jak np. J. Houssiaux, *Concurrence et marché commun*<sup>17</sup>), że wspomniane artykuły traktatu zawierają wiele niejasności i luk, tak że ostatecznie od interpretacji, którą wobec nich zastosuje Sąd, zależeć będą w dużej mierze dalsze losy monopoli i wolnej konkurencji we wspólnym rynku. Stąd waga oczekiwanych interpretacji Sądu.

Szczególne znaczenie miała wykładnia art. 85 traktatu EWG, gdyż od niej zależało, czy we wspólnym rynku będzie obowiązywać ogólny i automatyczny zakaz porozumień monopolicznych z zastrzeżeniem ich autoryzacji indywidualnej, czy też przeciwnie, wszystkie porozumienia nie zakazane na zasadzie art. 85 traktatu i nie ścigane, będą en bloc dozwolone.

<sup>13</sup> Orzeczenie w sprawie 10 - 65 (R., t. XI).

<sup>14</sup> Orzeczenie w sprawach 73, 74 - 83 (R., t. X).

<sup>15</sup> To samo orzekł Sąd w decyzji prejudycjalnej nr 57 - 65 (R., t. XII) kiedy to niemiecki importer mleka w proszku został poszkodowany przez rząd niemiecki

<sup>16</sup> W sprawach; 16 - 61 (R., t. VIII) oraz 20 - 64 (R., t. XI).

<sup>17</sup> Paris, 1960, s. 94.

Okazja do rozstrzygnięcia tego dylematu przez Sąd nadarzyła się w 1961 r., kiedy to wybuchł spór między holenderskim importerem niemieckich lodówek, Geusem a ich monopolicznym producentem i eksporterem w Niemczech, Boschem. Geus bowiem zakupywał lodówki od firm niemieckich, które dawno przed powstaniem EWG zobowiązały się wobec Boscha nie eksportować ich do Holandii. Geus powoływał się na art. 85, al. 2 traktatu EWG twierdząc, że w jego świetle porozumienie monopoliczne w sprawie zakazu eksportu lodówek do Holandii jest niebyłe, Bosch natomiast upierał się przy ważności zawartego porozumienia.

Na żądanie sądu apelacyjnego w Hadze, Sąd wspólnot podał w orzeczeniu nr 13-61 wykładnię art. 85, al. 2, która opowiadała się za drugą ze wspomnianych wyżej alternatyw: wszystkie porozumienia monopoliczne zgłoszone władzom wspólnoty i nie objęte wyraźnym zakazem państwa członkowskiego lub Komisji, są dozwolone.

2.4.) Konflikt powstały na tle naruszenia przez państwa Beneluxu uprawnień przedsiębiorstw do korzystania z obrotu towarowego wolnego od nowych ceł zrodził 2 orzeczenia prejudycjalne Sądu<sup>18</sup> zawierające interpretację art. 12 traktatu EWG. Opierając się na jego sensie literalnym, Sąd orzekł, że artykuł ten wywołuje skutki bezpośrednie i rodzi prawa indywidualne, które powinny być chronione przez sądy. Stąd przedsiębiorstwa mają prawo wnoszenia skarg na własny rząd, dopuszczający się naruszenia art. 12 traktatu, który zabrania zwiększania istniejących ceł. Ponieważ państwa Beneluxu zawarły między sobą umowę o przesunięciu pewnych towarów z jednej grupy niżej oclonej, do innej grupy, oclonej wyżej, Sąd orzekł, że nawet takie pośrednie zwiększenie cła jest sprzeczne z art. 12 traktatu. Orzeczenia te zatem chronią interes przedsiębiorstw, a pośrednio i całej wspólnoty, przed umowami państw Beneluxu, sprzecznymi z traktatem EWG.

2.5.) Sąd dokonał również interpretacji art. 85 traktatu EWG, zakazującego zawierania porozumień między przedsiębiorstwami w sprawie wyłącznej sprzedaży towarów. Dwa przedsiębiorstwa, niemieckie i francuskie, zawarły taką umowę o dostawę niemieckich niwelatorów i ich wyłączną sprzedaż przez firmę francuską we Francji. Z kolei firma francuska zerwała umowę pod pretekstem, że umowa ta nie została natyfikowana w Komisji EWG, a więc na zasadzie art. 85, al. 2 jest z samego prawa niebyła<sup>19</sup>. Mimo, że spór toczył się o interesy dwóch przedsiębiorstw, Sąd oparł swą interpretację o zasadę celu traktatu, a więc o zasadę ochrony interesów wspólnoty przed działalnością przedsiębiorstw naruszającą wolną konkurencję. Orzekł on, że porozumienie wówczas podpada pod zakaz art. 85, al. 1, gdy może przegrodzić rynki produktów między państwami członkowskimi i w ten sposób utrudnić zamierzoną

<sup>18</sup> Nr 26 - 62 (R., t. IX) oraz nr od 28 do 30 - 62 (R., t. IX).

<sup>19</sup> Sprawa 56 - 65 (R., t. XII).



przez traktat interpenetrację ekonomiczną, albo gdy w skutkach swych narusza wolną konkurencję. Dalej, na zasadzie art. 85, al. 2, niebyłe z samego prawa są tylko te elementy porozumienia, które są zakazane jedynie przez al. 1 tegoż artykułu, natomiast inne jego elementy nie podpadają pod prawo wspólnotowe. Niezgłoszenie zaś porozumienia w Komisji EWG nie powoduje uznania go za niebyłe z samego prawa, odbiera jedynie kontrahentom możliwość starania się o jego zatwierdzenie, przewidzianą w art. 85, al. 3.

3) I wreszcie ostatnia, najliczniejsza (14 orzeczeń) grupa prejudycjalnych orzeczeń Sądu, zawiera interpretację prawa EWG powstałą na tle konfliktów o uprawnienia do świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych.

Rozstrzygnięcie wszystkich tego typu sporów zależało od interpretacji różnych artykułów pewnego rozporządzenia Rady Ministrów EWG. Było nim rozporządzenie nr 3, obowiązujące od 1 I 1959 r. i regulujące prawa pracowników-migrantów (mieszkających w jednym kraju, a pracujących w innym, przenoszących się z jednego kraju do drugiego itp.) do różnych świadczeń z tytułu ubezpieczeń społecznych. Sąd odbiegł we wszystkich swych orzeczeniach interpretacyjnych, wydanych przy tej okazji, od litery przepisów rozporządzenia nr 3 Rady EWG i zastosował wykładnię celu. Wyszedł on z założenia, że jedynie cel wydania powyższego rozporządzenia może rzucić światło na właściwy sens jego artykułów kwestionowanych przez strony sporów. Ponieważ zaś celem rozporządzenia nr 3 było ułatwienie swobodnego przepływu najszerzej pojętej siły roboczej między państwami członkowskim, o którym wspomina sam traktat<sup>20</sup> i dla którego m. in. została powołana do życia sama wspólnota, musiał Sąd tak formułować swą wykładnię, by brała ona w obronę interesy pracowników-migrantów. Interpretacja nie mogła więc dopuścić, by sam fakt przeniesienia się pracownika z jednego państwa do drugiego, czy przyjęcia pracy w innym państwie, rodził jego dyskryminację w porównaniu z pracownikami nie-migrantami i działał hamująco na jego wolę przeniesienia się z jednego kraju do drugiego. Każdy pracownik-migrant i cała jego rodzina musieli mieć zapewnione prawa do co najmniej takich świadczeń, jakie by się im należały, gdyby żywiciel rodziny nie zmieniał miejsca zamieszkania lub pracy.

I trzeba przyznać, że Sąd pozostał wierny tej zasadzie we wszystkich swych orzeczeniach prejudycjalnych, interpretujących rozporządzenie nr 3 Rady. W konsekwencji jego interpretacja musiała rozszerzać literalny sens przepisów, musiała wybiegać poza jego ramy i szukać oparcia w analogiach zaczerpniętych z innych norm wspólnotowych, musiała wypełniać luki, a więc i kontynuować tworzenie prawa. Nawet tam<sup>21</sup>, gdzie Sąd sam. stwierdzał jasno, że literalna interpretacja rozporządzenia nr 3

<sup>20</sup> Art. 48 - 51.

<sup>21</sup> Sprawa nr 9 - 67 (R. t. XIII, s. 304).

proceedzi prostą drogą do przyznania pracownikowi-migrantowi niższych świadczeń od tych, które by mu się należały, gdyby nie przenosił się z kraju do kraju, nawet tam Sąd porzucał tę oczywistą konsekwencję i tłumaczył dany przepis odwrotnie, na korzyść pracownika-migranta. Powoływał się przy tym na art. 48-51 traktatu, które mówią, że celem wszystkich urzędzeń socjalnych w EWG ma być ułatwienie swobodnego<sup>22</sup> ruchu osób oraz wykluczenie dyskryminacji migrantów. Podobnie, gdy przyznanie świadczeń ubezpieczeniowych pracownikowi-migrantowi było uzależnione od interpretacji użytego w art. 19, al. 1 rozporządzenia nr 3 wyrażenia „pracownik płatny lub za takiego uważany”, Sąd nie cofnął się przed nadaniem temu wyrażeniu nowego, wspólnotowego sensu, odmiennego od znaczenia literalnego, obowiązującego w ustawodawstwach państw członkowskich<sup>23</sup>. Według wykładali Sądu, przez pracownika płatnego lub za takiego uważanego, należy rozumieć nawet taką osobę, która z racji aktualnego zatrudnienia podlegała ubezpieczeniu obowiązkowemu, po przerwaniu zaś pracy ubezpieczeniu dobrowolnemu, z uwagi na ewentualność późniejszego podjęcia dalszej pracy. Słowem, podpada pod nie każda osoba, która jest lub była ubezpieczona. Tak szerokie rozumienie interpretowanego terminu równa się praktycznie utworzeniu nowego terminu. I tu spotykamy się z jednym z nielicznych przypadków interpretacyjnej działalności Sądu, kiedy o krok graniczy ona z działalnością prawotwórczą. I Sąd na ten krok się decyduje.

### III

Drugim rodzajem interpretacji Sądu jest interpretacja judycjalna, tzn. uwikłana w treść wyroków wydawanych przez Sąd w sporach przezeń rozstrzyganych. Nie dokonuje jej Sąd na czyjekolwiek żądanie ani nie ubiera w formę osobnych orzeczeń, jak to się dzieje przy interpretacji pre-judycjalnej, ale tworzy ją z własnej inicjatywy w toku rozstrzygania sprawy przez siebie osądzonej. Odmiennie także od interpretacji pre-judycjalnej, ten rodzaj interpretacji nie ma swej wyraźnej podstawy prawnej w żadnym traktacie wspólnot europejskich. Można ją tylko wydedukować z odpowiednich, ogólnie zredagowanych artykułów zobowiązujących Sąd do zabezpieczenia poszanowania prawa przy interpretowaniu oraz stosowaniu traktatów oraz przepisów wykonawczych<sup>24</sup>. Na koniec, interpretacja judycjalna jest dokonywana przez Sąd nieporównanie częściej niż interpretacja pre-judycjalna i pojawia się w wyrokach wydawanych na podstawie wszystkich 3 traktatów. Do rzadkości należą wyroki

<sup>22</sup> Podobnie na art. 48 - 51 traktatu powoływał się Sąd uzupełniając lukę w rozporządzeniu nr 3 Rady EWG na korzyść wdowy po pracowniku kopalń holenderskich (sprawa 61-65; R. t XII) oraz w podobnej sprawie nr 4-66 (R. t. XII).

<sup>23</sup> Sprawa 75 - 63 (R. t. X, s. 359).

<sup>24</sup> Traktaty: EWWS, art. 31; EWG, art. 164; Euratomu, art. 136.

Sądu, w których nie byłoby choćby jakiejś aluzji interpretacyjnej. Wskutek tego interpretacja judycjalna jest w ręku Sądu narzędziem potężniejszym od interpretacji prejudycjalnej. Szerszy jest również jej zakres przedmiotowy i bogatsza treść.

Ponieważ i ten rodzaj interpretacji powstaje przy okazji rozstrzygnięcia przez Sąd różnych kolizji interesów, najwygodniej omówić go, grupując najważniejsze i najbardziej typowe wypowiedzi interpretacyjne w zależności od tego, jakich konfliktów dotyczą wyroki, w których wypowiedzi te się pojawiają. Wyróżnić więc można interpretację prawa wspólnot, wprowadzoną do wyroków w sporach: 1) o odszkodowanie strat wynikłych z działalności organów wspólnot lub utworzonych przez nie instytucji; 2) o świadczenia przedsiębiorstw na rzecz wspólnot i ich instytucji; 3) o uprawnienie przedsiębiorstw do odwoływania się od pewnych aktów prawnych organów wspólnot; 4) o naruszenie zasady wolnego obrotu towarów.

1) W dziedzinie odszkodowań Sąd ustalił drogą interpretacji szereg zasad pozaumownej odpowiedzialności organów i instytucji wspólnotowych. Przede wszystkim określił pojęcie szkody. Odpowiednie artykuły traktatów<sup>25</sup> nie mówią o tym, jak wysoka szkoda uzasadnia jej naprawienie, należałoby się wobec tego domyślać, że każda. Takie rozumienie szkody byłoby zgodne z literalnym sensem wspomnianych artykułów traktatowych, tymczasem Sąd zastosował tu wykładnię odmienną. Zgodnie z jego wyjaśnieniem, przez szkodę uzasadniającą odpowiedzialność pozaumowną wspólnoty należy rozumieć tylko taką szkodę, która przewyższa normalne straty związane z funkcjonowaniem organów wspólnoty lub ich instytucji i dotyczące wszystkich podmiotów wspólnot<sup>26</sup>. Jednak i taka szkoda nie zawsze pociąga za sobą odpowiedzialność wspólnoty; nie pociąga jej np. wówczas, gdy korzyści płynące z funkcjonowania instytucji wspólnotowych przewyższają owe szkody przez nie spowodowane<sup>27</sup>. Te opinie Sądu tak dalece odbiegają od literalnego sensu terminu „szkoda”, że przestają być interpretacyjne, a stają się prawotwórcze. Tu Sąd po prostu wziął na siebie funkcje, które twórcy traktatów złożyli w momencie kiedy traktaty były już gotowe.

Druga zasada odszkodowawcza, ustalona interpretacyjnie przez Sąd, określa krąg osób, wobec których wspólnota jest odpowiedzialna za szkody. Ponieważ art. 37 i 40 traktatu EWWS nie mówią wyraźnie, jakie przedsiębiorstwo jest uprawnione do żądania odszkodowania, czy tylko podlegające jurysdykcji wspólnoty, czy też i inne, Sąd ustalił, że uprawnienie to przysługuje wszystkim przedsiębiorstwom, niezależnie od tego, czy podlegają jurysdykcji wspólnoty, jeśli tylko doznały szkody wskutek błędu w urzędowaniu organów lub instytucji wspólnotowych, popełnio-

<sup>25</sup> Traktaty: EWWS, art. 34, 40; EWG, art. 215.

<sup>26</sup> Sprawy 9, 58 - 65 (R. t. XIII, s. 15).

<sup>27</sup> Sprawy 14, 16, 17, 20, 24, 26, 27 - 60 oraz 1 - 61 (R. t. VII, s. 334).

nego w czasie wykonywania traktatu EWWS<sup>28</sup>. Do tego Sąd dodał zaraz jedno bardzo ważne ograniczenie, oparte na zasadzie celu traktatu EWWS i aktów prawnych na jego podstawie wydanych. Ponieważ jest nim m. in. ochrona interesów podmiotów wspólnoty, wobec tego, gdy szkoda wynikła z naruszenia przez organ wspólnoty jej prawa, wówczas odszkodowanie należy się tylko tym członkom wspólnoty, w interesie których to prawo zostało wydane, a więc nie przysługuje przedsiębiorstwom wyłączonym spod jurysdykcji wspólnoty. Jeśli więc np. władze wspólnoty naruszyły wolny obrót węgla i stali i stąd wynikła szkoda przedsiębiorstw nie będących podmiotami EWWS, wówczas nie mają one prawa do odszkodowania. Korzyści bowiem, które ciągną z wolnego obrotu węgla i stali, są jedynie odblaskiem gwarancji traktatu dla tych produktów wspólnotowych. Korzyści te nie były przez traktat zamierzone, gdyż nie była jego celem ochrona interesów przedsiębiorstw pozawspólnotowych, w konsekwencji więc szkoda wynikła ze zniesienia tych korzyści, nie może być przedmiotem roszczenia wobec wspólnoty<sup>29</sup>. Natomiast poszkodowane przedsiębiorstwa, podległe jurysdykcji wspólnoty, mogą, zdaniem Sądu, domagać się odszkodowania nawet wówczas, gdy szkoda wynikła z naruszenia przez organa wspólnot lub ich instytucje aktów prawnych, nie dotyczących tych przedsiębiorstw bezpośrednio i indywidualnie. Wystarczy, by ogólne cele i ogólny interes, dla ochrony którego został wydany naruszony przepis, obejmowały również interesy przedsiębiorstw poszkodowanych<sup>30</sup>.

Trzecia zasada określa warunki, w których powstaje odpowiedzialność władz wspólnoty za spowodowane przez nie szkody. Wyjaśniając art. 40 traktatu EWWS, Sąd orzekł<sup>31</sup>, że do powstania odpowiedzialności z tego artykułu nie wystarcza, by postępowanie władz wspólnoty było obiektywnie nielegalne, trzeba jeszcze, by połączona z nim była wina. Nie musi ona być ciężka, wystarczy, jeśli polegać będzie na braku pilności<sup>32</sup>. W przypadku interpretacji prawa wspólnoty przez jej organa wina taka powstaje dopiero wówczas, gdy interpretacja narusza tekst jasny, ścisły i doskonale oczywisty, albo gdy przeciwstawia się stałemu orzecznictwu wyższej jurysdykcji. Jeśli natomiast interpretowane prawo pozwala na istnienie wątpliwości, jak należy je tłumaczyć i jeśliby opinia, do której organ wspólnoty doszedł po uważnym zbadaniu tekstu, mogła być uważana z punktu widzenia prawnego za dającą się obronić, wówczas sam fakt, że została ona potem zdezaprobowana, nie może decydować retroaktywnie o istnieniu winy organu interpretującego<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Sprawy 19, 12 - 60 (*R. t. VII*, s. 426).

<sup>29</sup> Tamże, s. 429.

<sup>30</sup> Sprawy 5, 7, 13, od 14 do 24 - 66 (*JR. t. XIII*, s. 340).

<sup>31</sup> Np. sprawy 23 - 59 (*R. t. V*) i 29 - 63 (*R. t. XI*).

<sup>32</sup> Sprawy 29-63 (*R. t. XI*, s. 1157); 5, 7, od 13 do 24-66 (*R. t. XIII*, s. 340).

<sup>33</sup> Sprawa 14-60 (*R. t. VII*, s. 341).

Czwarta zasada ustalona przez wykładnię Sądu głosi, że gdy szkoda wynikła z aktu prawnego, nielegalnego zarówno w obliczu prawa wspólnoty jak i prawa wewnętrznego, wówczas uprawnienie do żądania odszkodowania od EWG na zasadzie art. 215 jej traktatu, zależy od przedstawienia przez poszkodowanego dowodów, że wyczerpał on wszystkie środki odwoławcze, przyznane mu przez jego prawo wewnątrzpaństwowe<sup>34</sup>.

Ostatnia zasada, piąta, będąca również interpretacyjnym rozwinięciem art. 215 traktatu EWG ustala, że szkoda wynikła z utraty nawet tylko możliwego zysku (*lucrum cessans*) uzasadnia żądanie odszkodowania, jeśli zostały przedstawione dowody, że operacja handlowa mogąca przynieść zysk, a przerwana z winy władz EWG, została przynajmniej rozpoczęta<sup>35</sup>.

Treść wszystkich powyższych zasad, nie tylko pierwszej, świadczy, że właściwa działalność interpretacyjna Sądu była w licznych wypadkach jedynie pomostem do działalności prawotwórczej.

2. Bardzo interesującą działalność rozwinął Sąd również przy rozstrzygnięciu sporów o świadczenia przedsiębiorstw na rzecz wspólnot i instytucji wspólnotowych. Ta interpretacja zaprowadziła Sąd najdalej w kontynuacji dzieła twórców prawa wspólnotowego. Tłem, na którym ona się pojawiła, były sprawy wynikłe z funkcjonowania systemu wyrównawczego cen złomu żelaza i stali. System ten został utworzony w 1953 r. celem zaopatrzenia rynku wspólnotowego w złom i utrzymania jego cen w granicach EWWS na poziomie niższym od cen światowych. Wszyscy konsumenci złomu byli zobowiązani do świadczeń na rzecz systemu wyrównawczego. Zwolnieni od nich byli jedynie ci, którzy zużywali złom, pochodzący z odpadów powstałych przy własnej produkcji stali. Zasoby własne zatem nie podlegały opodatkowaniu, jedynie złom zakupiony był obciążony opłatami na rzecz systemu wyrównawczego. I tu tkwi początek interpretacyjnej kariery Sądu. Albowiem liczne decyzje Wysokiej Władzy wydane w sprawie systemu wyrównawczego w latach 1954-1957 nie precyzują dwóch pojęć: „zasoby własne” oraz „kupno-sprzedaż”. Wydawałoby się, że słusznie przedsiębiorstwa wiązały z tymi terminami sens, który mają one w wewnątrz krajowych ustawodawstwach cywilnych. Tymczasem trzymanie się tego ustalonego sensu literalnego mogłoby doprowadzić system wyrównawczy do upadku, a finanse wspólnoty do ruiny, gdyż zbyt wiele przedsiębiorstw byłoby zwolnionych od opłat wyrównawczych. Dlatego też Wysoka Władza, nie bacząc na powszechne, cywilnoprawne znaczenie tych terminów, nakładała opłaty wyrównawcze na liczne przedsiębiorstwa, które uważały się za zwolnione od nich. Posypały się więc odwołania od tego rodzaju decyzji przed Sąd, który w swych wyrokach musiał w pierwszym rzędzie zinterpretować pojęcia „zasoby własne” oraz „kupno-sprzedaż”, używane w decyzjach

<sup>34</sup> Sprawy 5, 7, od 13 do 24 - 66 (R. t. XIII, s. 341).

<sup>35</sup> Tamże, s. 344.

Wysokiej Władzy, dotyczących systemu wyrównawczego, a także w aktach wydawanych przez jego instytucje.

I tu, podobnie jak w dziedzinie odszkodowań, interpretacja Sądu opiera się na zasadzie celu: kwestionowane terminy muszą mieć sens nie godzący w cel aktów prawnych, w których one występują, a więc w istnienie i prawidłowe funkcjonowanie systemu wyrównawczego (cel bliższy) oraz ochronę interesów wspólnoty na odcinku zaopatrzenia w złom (cel dalszy). Idąc więc po tej linii, Sąd orzekł, że złom może być uważany za zasoby własne tylko wtedy, gdy został ponownie użyty albo przez przedsiębiorstwo, w którym powstał jako odpady produkcji własnej, albo przez przedsiębiorstwo, na rachunek którego dokonana została produkcja, z której ów złom pochodzi<sup>36</sup>. We wszystkich innych przypadkach jest on uważany za złom nabyty, a więc obciążony w konsekwencji opłatami na rzecz systemu wyrównawczego, przy czym nie jest konieczne, by umowa o nabycie złomu spełniała wszystkie wymogi decydujące zgodnie z prawem narodowym o zaistnieniu kupna-sprzedaży. Wystarczy, by umowa taka dawała się przyrównać do umowy kupna-sprzedaży, tzn. by cedowanie złomu następowało tytułem obligatoryjnym. Realny transfer wartości nie jest tu konieczny i np. w ramach grupy przedsiębiorstw (tzn. holdingu) złom nie musiał krążyć od przedsiębiorstwa do przedsiębiorstwa, by powstał transfer własności, do którego wystarczało odpowiednie obciążenie księgowe zleceniobiorcy, u którego pozostawał złom powstały z produkcji na czyjeś zlecenie<sup>37</sup>. Przy takiej interpretacji terminu „zasoby własne” musiały więc decydować kryteria techniczne i ekonomiczne, a nie elementy umowne natury prywatnoprawnej, którym Sąd odmawiał wszelkiej wartości określającej w systemie wyrównawczym, obawiał się bowiem, że przedsiębiorstwa przy pomocy sztuczek prawnych mogłyby się wywinąć od obowiązku świadczeń na rzecz systemu<sup>38</sup>. Całkowite nieskrępowanie Sądu ustalonym w cywilistyce znaczeniem terminów własności i kupna ilustruje najlepiej jego wypowiedź, według której „złom pochodzący albo ze stali zakupionej, albo z produkcji własnej, jest uważany za zasoby własne nie dlatego, że wobec stali powstał stosunek własności, ale dlatego, że w obliczu zasad mechanizmu wyrównawczego nie ma żadnej podstawy, by go nie uważać za zasoby własne”<sup>39</sup>.

Podobnie nowy, czysto wspólnotowy sens nadał Sąd terminowi „kupno”. Przy okazji rozstrzygnięcia sporu, czy złom zakupiony przed 1 IV 1954 r., tj. przed datą wprowadzenia obowiązkowego systemu wyrównawczego, ale otrzymany po tym terminie podlega opłatom na rzecz me-

<sup>36</sup> Sprawa 26 - 66 (R. t. XIII, s. 164).

<sup>37</sup> Sprawa 19 - 61 (R. t. VIII, s. 705, 707, 709). Takie samo stanowisko zajął Sąd w sprawach: 17, 20-61 (R. t. IX, s. 646); 19-61 (R. t. IX, s. 705), 42, 49-59 (R. t. IX, s. 155).

<sup>38</sup> Sprawa 26 - 66 (R. t. XIII, s. 155, 156).

<sup>39</sup> Tamże, s. 157.

chanizmu wyrównawczego, Sąd orzekł, że momentem decydującym o powstaniu kupna jest otrzymanie jego przedmiotu przez nabywcę. Taka interpretacja stoi w sprzeczności ze znaczeniem „kupna”, przyjętym we wszystkich ustawodawstwach państw członkowskich, gdzie decydujący dla powstania kupna jest moment zawarcia kontraktu i żaden z kodeksów cywilnych państw EWWS nie wymaga do powstania kupna otrzymania jego przedmiotu przez nabywcę. W interpretacji zastosowanej przez Sąd w słowie „kupno” istotna była nie jego treść prawna, a treść ekonomiczna, albo raczej operacja prawna, lecz w stadium jej pełnego zakończenia<sup>40</sup>. Formułując tę wykładnię, Sąd wyraźnie oświadczył, że kierował się celami systemu wyrównawczego, które mimo wadliwej redakcji tekstów, potwierdzają konieczność stosowania wobec wyrażenia „złom zakupiony” wyłącznie takiej interpretacji, w wyniku której jest nim dopiero złom otrzymany<sup>41</sup>.

Interpretacja obu terminów: „zasoby własne” i „kupno”, miała ogromne znaczenie w historii EWWS, gdyż uratowała nie tylko system wyrównujący ceny złomu importowanego, ale i finanse wspólnoty. Wymagała jednak wielkiego zaangażowania się Sądu, który posługując się prawem do interpretacji, musiał posunąć się do utworzenia nowych terminów, tzn. uciec się do czynności będącej już nie tylko wyjaśnianiem prawa, ale także jego tworzeniem. W ten więc sposób, być może, zapoczątkował on proces powstawania odrębnego, wspólnotowego, prawa cywilnego.

3. Tak wielkiego znaczenia nie miała już interpretacja Sądu, powstała na tle konfliktów o uprawnienia przedsiębiorstw do wnoszenia odwołań od decyzji organów wspólnot. Niemniej jednak i w tej dziedzinie jego działalność interpretacyjna wkraczała w pewnym stopniu w sferę tworzenia prawa. Wykładnia musiała dać odpowiedź na dwa pytania: kto jest uprawniony do wnoszenia odwołań od decyzji władz wspólnotowych oraz, jak należy rozumieć terminy „decyzja” i „decyzja indywidualna”.

Tak więc w motywacji wyroku w sprawach 2,3 - 60 zajął się sąd interpretacją art. 37 traktatu EWWS, który przewiduje, że gdy działanie lub zaniechanie Wysokiej Władzy zakłóca trwale gospodarkę jakiegoś państwa członkowskiego, wówczas państwo to może zawiadomić o tym Wysoką Władzę, która zobowiązana jest zastosować środki zgodne z postanowieniami traktatu, aby nie naruszając istotnych interesów wspólnoty, położyć kres tej sytuacji. Art. 37 nie mówi jednak, kto jest uprawniony do wniesienia takiego odwołania: czy tylko rządy państw członkowskich, czy także i poszkodowane przedsiębiorstwa? Wydając wyrok w sprawach 2,3 - 60 Sąd orzekł, że odwołania z art. 37 mogą być wnoszone tylko przez rządy państw członkowskich i to nawet nie zainteresowanych bezpośrednio

<sup>40</sup> Sprawa 14-63 (R. t. IX, s. 741).

<sup>41</sup> Tamże, s. 751.

nio. Uprawnienie państwa bezpośrednio nie zainteresowanego do wnoszenia odwołań z art. 37 Sąd uzasadnił tym, że jako członek Rady, z którą przed podjęciem decyzji musi się konsultować Wysoka Władza, jest ono jednakowo z państwem zainteresowanym odpowiedzialne za istotne interesy wspólnoty<sup>42</sup>. Tak więc przyjęcie przez Sąd zasady ochrony interesów wspólnoty i państw członkowskich spowodowało zawężającą interpretację art. 37.

Do odmiennych natomiast efektów doszedł Sąd, interpretując art. 173, al. 2 traktatu EWG w oparciu o zasadę ochrony interesów pewnych osób fizycznych i prawnych. Artykuł ten bowiem uprawnia każdą osobę fizyczną i prawną do odwołań nawet od takich decyzji Rady i Komisji, które są skierowane do innej osoby, ale jej dotyczą bezpośrednio i indywidualnie. Otóż w toku sporu nr 25 - 62 powstał problem, czy tę „inną osobę” należy rozumieć szeroko, tzn. włączając do tego pojęcia i państwo, czy też wąsko, tzn. usuwając zeń państwo. Sąd opierając się o zasadę ochrony interesów osób trzecich, opowiedział się za interpretacją rozszerzającą, tzn. uzasadniającą prawo odwołań osób trzecich od decyzji Rady lub Komisji nawet, jeśli tą „inną osobą”, do której decyzja została skierowana, było państwo członkowskie, byle by tylko dotyczyła tej trzeciej osoby bezpośrednio i indywidualnie<sup>43</sup>.

Ale tu wyłaniała się zaraz dalsza trudność: co należy rozumieć przez wyrażenie „decyzja dotycząca kogoś bezpośrednio i indywidualnie”. Teraz znów Sąd przerzucił się na stronę interesów wspólnoty i dał taką wykładnię kwestionowanego wyrażenia, która z kolei zacieśniała grono osób uprawnionych do odwołania z art. 173, al. 2. Orzekł mianowicie, że decyzja wówczas dotyczy jakiejś osoby bezpośrednio i indywidualnie, gdy dotyczy wyłącznie jej, tzn. jeśli jednocześnie nie dotyczy nikogo innego z całej grupy, do której dana osoba należy. Np. decyzja Komisji odmawiająca zezwolenia na czasowe obniżenie ceł od importowanych klementynek nie dotyczy bezpośrednio i indywidualnie jakiegoś importera klementynek, gdyż jednocześnie dotyczy całej grupy osób, na którą składają się wszyscy importerzy tych owoców. W konsekwencji nie ma on prawa odwołania się od takiej decyzji<sup>44</sup>.

W związku z koniecznością określenia grona osób uprawnionych do odwołań od decyzji władz wspólnotowych stanął przed Sądem również problem, co należy rozumieć przez „decyzję”, gdyż w wielu przypadkach akty wydawane przez Wysoką Władzę czy Komisję, nie były decyzjami. Sąd zastosował tu interpretację gramatyczną, tzn. ograniczył się do podania literalnego sensu terminu „decyzja”, ale interpretacja ta rozwijała się z latami od bardzo ogólnej i szerokiej ku coraz szczegółowszej i węższej. I tak w 1957 r. wystarczyła ogólna definicja decyzji jako aktu za-

<sup>42</sup> Sprawy 2, 3 - 60 (R. t. VII, s. 289, 290).

<sup>43</sup> Sprawa 25 - 62 (R. t. IX, s. 222).

<sup>44</sup> Tamże, s. 223, 224.



wierającego jakieś reguły, nadające się do stosowania i tworzące skutki prawne o charakterze normatywnym<sup>45</sup>, ale już w 1959 r., a następnie w 1961, musiał Sąd uzupełnić powyższą interpretację stwierdzając, że decyzja powinna ustalać jakąś ogólną regułę, albo dotyczyć jakiegoś interesu indywidualnego w sposób definitywny<sup>46</sup>. Wreszcie w 1963 r. Sąd podał jeszcze węższą i bardziej szczegółową jej definicję: „Decyzja powinna się pojawiać jako akt kolegialny Wysokiej Władzy, przeznaczony do wywołania skutków prawnych i stanowiący zamknięcie wewnętrznej procedury tej władzy. Przy pomocy tego aktu Wysoka Władza wydaje postanowienia definitywne. Ma on formę pozwalającą na określenie jego natury”<sup>47</sup>.

Nie tylko sam termin „decyzja” wymagał interpretacji, wyjaśnienia wymagało również rozróżnienie decyzji generalnych od indywidualnych. Klucz do stwierdzenia, czy decyzja jest indywidualna, miał ogromne znaczenie, ponieważ w przypadku, gdy decyzja była indywidualna, osoby uprawnione do wniesienia odwołania od niej nie musiały, zgodnie z art. 33 traktatu EWWS, wykazać, że w decyzji tej Wysoka Władza nadużyła swych uprawnień. Wystarczyło powołać się na brak kompetencji Wysokiej Władzy, pogwałcenie istotnych reguł proceduralnych, pogwałcenie traktatu albo jakiegokolwiek innej normy prawnej dotyczącej jego stosowania. Tak więc Sąd orzekł, że decyzja jest wówczas indywidualna, gdy treść jej dotyczy w sposób indywidualny i bezpośredni sytuacji podmiotów wspólnoty<sup>48</sup>. We wszystkich innych przypadkach jest ogólna. A więc o tym, czy decyzja jest indywidualna rozstrzyga jej treść, a nie forma. Zakamuflowana decyzja indywidualna, jest zawsze tylko indywidualna<sup>49</sup>.

4. Ostatnią dziedziną, w której przejawiała się interpretacyjna działalność Sądu, były naruszenia zasady wolnego obrotu towarów, przy czym chodziło tu o naruszenia dozwolone przez traktat EWWS. Interpretacja Sądu pojawiła się na tle 2 konfliktów<sup>50</sup>: jednego między uprawnieniem przedsiębiorstw do swobodnego ustalania cen a obowiązkiem Wysokiej Władzy zapobiegania dyskryminacji przy ustalaniu cen oraz drugiego, między uprawnieniem przedsiębiorstw do zawierania pod pewnymi warunkami porozumień a obowiązkiem Wysokiej Władzy czuwania nad utrzymaniem wolnej konkurencji.

Konflikt pierwszy zrodził konieczność interpretacji art. 60, al. 2. Artykuł ten wymaga od przedsiębiorstw ogłaszania cenników, dozwala jed-

<sup>45</sup> Sprawy 1, 14-57 (R. t. III, s. 222).

<sup>46</sup> Sprawy: od 16 do 18-59 (R. t. VI, s. 64); 42-59 (R. t. VII, s. 142).

<sup>47</sup> Sprawy: 23, 24, 52-63 (R. t. IX, s. 455); 28-63 (R. t. IX, s. 481) oraz 53, 54-63 (R. t. IX, s. 507, skąd pochodzi ostatni cytat).

<sup>48</sup> Sprawy: od 61 do 63 - 61 oraz od 55 do 59 - 63 (R. t. X, s. 447).

<sup>49</sup> Sprawa 8 - 55 (R. t. V, s. 226).

<sup>50</sup> Sprawy: 16 - 61 (R. t. VIII) oraz 13 - 60 (R. t. VIII).

nak, by ustalanie takich list cen będących ofertą, odbywało się niekoniecznie na podstawie cen miejsca produkcji. Przedsiębiorstwo może sobie wybrać dowolny punkt za centrum ciężenia swego rynku i dostosować swe ceny do cen panujących w tym punkcie. To dostosowanie cen (*alignement*) do ich równoważników w obranym punkcie nie może jednak przekraczać pewnych granic, które ustala właśnie art. 60, al. 2. Otóż Sąd, podając wyjaśnienie operacji dostosowywania cen, oparł się na celu art. 60, al. 2, którym jest ochrona kontrahentów przedsiębiorstw przed dyskryminacją. Dlatego też orzekł, że przy określeniu, czy ceny ustalone na podstawie dostosowania do cen innego miejsca sprzedaży nie przekroczyły granic dozwolonej różnicy, należy brać pod uwagę nie tylko same ceny, ale również i warunki sprzedaży. Każda bowiem oferta sprzedaży zawiera nie tylko ceny, ale i warunki sprzedaży, zatem parytet cen podstawowych nie wystarcza do zapewnienia równości traktowania kupujących, a tym samym i swobodnego obrotu towarów, jeśli warunki sprzedaży są odmienne<sup>51</sup>.

Drugi konflikt był jednym z bardzo niewielu sporów, które obracały się wyłącznie dokoła interpretacji traktatów. Chodziło w nim mianowicie o właściwą interpretację art. 65 traktatu EWWS. Artykuł ten w swym paragrafie pierwszym zakazuje „zawierania jakichkolwiek porozumień przez przedsiębiorstwa [...] oraz wykonywania jakichkolwiek uzgodnionych praktyk, które zmierzałyby bezpośrednio lub pośrednio do [...] usunięcia [...] ograniczenia lub wypaczenia swobody konkurencji, a w szczególności zmierzających do a) ustalania lub określania cen [...]” Paragraf zaś drugi tego samego artykułu uprawnia jednak Wysoką Władzę do zezwalania na „zawieranie porozumień celem specjalizacji produkcji lub zawieranie wspólnych umów kupna bądź sprzedaży określonych wytworów, jeśli uzna [...], że taka specjalizacja [...] nie umożliwi zainteresowanym przedsiębiorstwom określania cen, kontrolowania lub ograniczania produkcji bądź zbytu istotnej części tych wytworów na wspólnym rynku [...]”. Powstały w 1960 r. spór między kartelem węglowym a Wysoką Władzą, która odmówiła mu prolongaty porozumienia w sprawie sprzedaży węgla, dotyczył właśnie interpretacji 3 ostatnich wyrażen § 2 art. 65; „określanie cen”, „kontrolowanie lub ograniczanie produkcji bądź zbytu”, „istotna część tych wytworów na wspólnym rynku”.

W sprawie sensu wyrażenia „określanie cen” Sąd przede wszystkim przeciwstawił się pogładowi Wysokiej Władzy, która nie rozróżniała „określania cen” od „ustalania cen”. Rozróżnienie to, zdaniem Sądu, jest jednak bardzo ważne, gdyż § 1 art. 65 zakazuje porozumień zmierzających do „ustalania lub określania cen”, zaś § 2 tegoż artykułu pozwala na udzielanie przez Wysoką Władzę w pewnych warunkach pozwoleń na porozumienia z zastrzeżeniem, że nie mogą one dawać ich podmiotom

<sup>51</sup> Sprawa 16 - 61 (R. t. VIII, s. 562).

władzy określania cen, kontrolowania lub ograniczania produkcji itd. Ponieważ różnica między tymi dwoma terminami nie została wyjaśniona ani w traktacie EWWS, ani w dokumentach ogłoszonych przy okazji jego ratyfikacji i ponieważ nie da się wyprowadzić z badania samego sensu słów, Sąd oparł swą interpretację na analogii § 2 art. 65 traktatu EWWS z § 3 art. 85 traktatu EWG oraz na art. 2 i 5 traktatu EWWS, określających cele tej wspólnoty i jej środki działania. W efekcie, według interpretacji Sądu, władza ustalania cen jest dla tego, kto z niej korzysta, sytuacją obiektywną wynikającą ze struktury instytucjonalnej, łatwej do stwierdzenia. Po prostu podmiot tej władzy rejestruje rezultaty oddziaływania danych rynkowych na poziom cen, ale ich nie określa, natomiast „władza określania cen tkwi, przeciwnie, w tym, że osoba z niej korzystająca ma możliwość ustanowienia cen na poziomie znacznie różnym od tego, który osiągnęłyby one wyłącznie w wyniku konkurencji”. „Aby rozpoznać władzę określania cen, trzeba stwierdzić, że ceny efektywne są lub mogą być różne od tych, które by istniały, gdyby nie było żadnej władzy ustalania cen”<sup>52</sup>.

W sprawie znaczenia drugiego terminu: „kontrola produkcji lub zbytu” Sąd orzekł, że pewną władzą kontrolowania produkcji i zbytu w sensie art. 65 § 2 jest już sama możliwość ich ustalania, abstrahując nawet od elementu jakościowego kontroli<sup>53</sup>.

Wyrażenie „część istotna danych produktów we wspólnym rynku”, (której dotyczy owa kontrola) Sąd zinterpretował w ten sposób, że „władza określania cen lub kontrolowania zbytu wtedy odnosi się do części istotnej danych produktów, gdy zakres skutków, które ona wywołuje, nie jest ani podrzędny ani akcesoryjny, ale z istoty swej skutki te powodują zniesienie we wspólnym rynku tej dozy konkurencji, której domaga się traktat i misja poruczona wspólnocie w art. 2, 3, 4 i 5 traktatu”<sup>54</sup>. Również i ta interpretacja Sądu oparta została na zasadzie celu.

#### IV

Powyższa analiza interpretacyjnej działalności Sądu prowadzi do następujących wniosków:

1. W ciągu czternastoletniego istnienia Sąd wykroczył poza skromne kompetencje wyznaczone mu przez traktaty. Furtką, przez którą wyszedł on z biernej roli stróża czuwającego nad poszanowaniem prawa i orzekającego jedynie, jakie następstwa pociąga za sobą naruszenie tego prawa, było nadane mu przez traktaty wyłączne prawo interpretowania zarówno samych traktatów, jak i wszelkich aktów prawnych wydawanych przez organa wspólnot oraz ich instytucje.

<sup>52</sup> Sprawa 13 - 60 (*R. t. VIII*, s. 201).

<sup>53</sup> Tamże, s. 215.

<sup>54</sup> Tamże, s. 216.

2. Realizując to prawo do interpretacji, Sąd nie poszedł za starą doktryną wykładni pojęciowej, która uwzględniała wyłącznie teksty obowiązującego ustawodawstwa i kładła nacisk na naukowe pojęcia ogólne, uważane za podstawę norm prawnych. Jedynie w bardzo nielicznych — tak nielicznych, że można je uznać za wyjątkowe — wypadkach ograniczał się Sąd do literalnej wykładni pojęć prawnych. Z reguły zaś stosował jedną z nowszych doktryn, wywodzącą się od R. Jheringa, a opierającą wykładnię prawa na jego celu. Ponieważ celem tym jest zawsze ochrona czyichś (bardzo szeroko nawet rozumianych) interesów, interpretacja biorąca go za swą podstawę jest interpretacją interesów. Otóż, kiedy przed Sądem stawała konieczność dokonania interpretacji jakiejś normy prawnej, uważał on, że jest to następstwem braku rozwiązania, lub nie dość jasnego rozwiązania abstrakcyjnego konfliktu interesów przez ustawodawcę, że zatem zadaniem interpretacji jest dotarcie do istoty tego konfliktu i danie ochrony czyimś interesom. Myśl ta da się odczytać niemal we wszystkich wypowiedziach interpretacyjnych Sądu.

3. Ścisłe trzymanie się zasady ochrony interesów doprowadziło interpretację Sądu do tak daleko posuniętych zmian utartego sensu pewnych terminów prawnych i do tak swobodnego, od prawodawstw państw członkowskich niezależnego, wypełniania luk w prawie wspólnotowym, że działalność jego z interpretatorskiej stawała się legislacyjną. W procesie stosowania prawa powstawała jego interpretacja, zaś w procesie interpretacji tworzyło się nowe prawo. Tak więc Sąd, de iure tylko interpretator prawa wspólnot, stał się de facto dalszym twórcą tego prawa. Władza interpretacji dodała w praktyce do jego kompetencji sądowniczych jeszcze kompetencje prawotwórcze.

4. Interpretacja Sądu jest niekiedy określana mianem autentycznej<sup>55</sup>. Wydaje się, że bardziej na miejscu byłby tu ściślejszy termin: interpretacja *quai*-autentyczna albo dyrektywna. Współczesna bowiem teoria interpretacji wymaga od wykładni autentycznej spełnienia takich warunków<sup>56</sup>, które interpretacja Sądu spełnia tylko częściowo. Mianowicie interpretacja jest wtedy autentyczna, gdy: a) organem interpretującym jest ten sam organ, który wydał prawo interpretowane, b) akt prawny interpretacji jest jednocześnie aktem prawodawczym oraz c) wykluczona jest dalsza interpretacja autentyczna.

Interpretacja Sądu spełnia bezpośrednio tylko warunek trzeci, pierwszego nie spełnia w ogóle, zaś drugi tylko bardzo pośrednio i w przybliżeniu. Wiąże ona bowiem bezpośrednio — jakby była wydana w formie ustawy — tylko sam Sąd<sup>57</sup> oraz te sądy narodowe, na żądanie których

<sup>55</sup> Np. A. Haber, *Doktryna integracyjna NRF*, Wrocław 1968, s. 276. Problem, czy interpretacja Sądu jest autentyczna, omawia N. Catalano, *Manuel de droit des communautés européennes*, Paris 1962, s. 88.

<sup>56</sup> G. Laserra, *L'interpretazione della lege*, Napoli 1955, s. 120.

<sup>57</sup> Ale nawet sam Sąd może odstąpić od własnej wykładni, co zdarzało się ze zmianą warunków, w których rozwijały się wspólnoty. (Np. R., t. VII, s. 69).

Sąd wydał interpretacyjne orzeczenie prejudycjalne. Poza tym wszystkie inne sądy oraz rządy państw członkowskich są związane interpretacją Sądu tylko pośrednio i luźno. Nie ma wprawdzie żadnej ustawy zobowiązującej sądy wewnątrzpaństwowe do stosowania prawa wspólnotowego w tłumaczeniu Sądu, ale obowiązek ten jest prostą konsekwencją groźby wiszącej nad sądem narodowym, że w razie niezastosowania się przezeń do wykładni podanej przez Sąd, wystarczy, by powód doprowadził spór przed sąd ostatniej instancji (Kasacyjny, Radę Państwa itp.), a ten z mocy samych traktatów EWG i Euratomu będzie zmuszony do zażądania od Sądu interpretacji prejudycjalnej i po jej wydaniu będzie nią bezwzględnie związany.

5. Wskutek takiego obowiązywania interpretacji *erga omnes*, Sąd zdobył nową pozycję: stał się unifikatorem prawa wspólnot. Swą interpretacją bowiem zapewnia on jednolite stosowanie prawa wspólnotowego przez organa państw członkowskich.

Rola unifikacyjna Sądu ma tym większe znaczenie, że przewidziana w traktatach rzymskich unifikacja prawodawstw państw członkowskich, mimo dużych postępów, jest jeszcze ciągle odległa. Sąd więc zastępczo i w wąskim zakresie spraw wspólnotowych osiąga jednolitość prawa europejskiego. Dało się to odczuć korzystnie w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, gdzie interpretacja Sądu użyczała stale ochrony interesom migrantów — obywateli różnych państw członkowskich w ich sporach z własnymi rządami i instytucjami ubezpieczeniowymi.

6. Nie tylko wtedy, gdy władza interpretacji dawała Sądowi możliwość stania się twórcą czy unifikatorem prawa wspólnotowego, ale nawet wtedy, gdy tej możliwości nie stwarzała, była w ręku Trybunału potężnym środkiem wpływania na losy wspólnot. Zasada ochrony interesów wiodła ją po linii utrzymywania równowagi między interesami wspólnot a interesami ich podmiotów, tak by pierwsze nie stłumiły uprawnień podmiotów wspólnot, zagwarantowanych przez traktaty i by interesy podmiotów nie rozsadziły samych wspólnot.

W świetle powyższych wniosków ukazują się te rysy Sądu, których nie ma jeszcze w jego mglistym, papierowym wizerunku, nakreślonym przez twórców traktatów; ukształtowały je bowiem dopiero długie lata praktyki prawa wspólnotowego. Jest więc dziś Sąd instytucją czujną rzutką i wpływową, która dzięki ogromnej władzy otrzymanej z wyłącznym prawem interpretacji i dzięki jej odpowiedniemu wyzyskaniu osiągnęła rangę znaczenia równą, a niekiedy wyższą od zastrzeżonej przez normy traktatowe dla takich organów wspólnotowych, jak Rada, Wysoka Władza i Komisja.

L'ACTIVITÉ INTERPRÉTATIVE DE LA COUR DE JUSTICE  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Résumé

L'article se propose de présenter le rôle et l'importance réelle de la Cour de justice dans la structure des communautés européennes. L'une des activités les plus importantes de la Cour se reflétant avant tout dans les arrêts statuants sur l'interprétation de la loi communautaire, l'analyse de cette activité interprétative forme le principal contenu de l'article.

La période étudiée va de 1954 à juillet 1967. Le matériel analysé est divisé en trois parties: les arrêts statuants sur l'interprétation de la loi à titre préjudiciel, judiciaire et preterjudiciel. Les conclusions qui s'en dégagent sont les suivantes:

1) Pendant son existence de quatorze ans la Cour de justice a dépassé les compétences qui lui ont été attribuées par les traités des communautés européennes: elle a abandonné son rôle passif de surveillant qui ne doit qu'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités. Ce que lui a rendu ce changement possible, c'était la compétence de l'interprétation de la loi communautaire.

2) L'interprétation réalisée par la Cour n'était qu'exceptionnellement littéral. En principe, elle allait jusqu'au fond des conflits des intérêts non tranchés par la loi et donnait sa protection aux intérêts d'une part de litige.

3) Une observation stricte du principe de la protection des intérêts a amené la Cour de justice à modifier certains termes juridiques et à combler des lacunes dans la loi communautaire d'une manière si aisée que son activité a cessé d'être interprétative et est devenu législative. L'interpréteur de iure, la Cour de justice est aujourd'hui de facto le continuateur de la création de la loi des communautés.

4) L'interprétation de la Cour, considérée très souvent comme authentique, n'est en réalité que quasi-authentique ou directive, parce qu'elle n'accomplit pas toutes les conditions demandées par la théorie de l'interprétation authentique. L'interprétation est authentique notamment lorsque: a) l'organe interprétant est celui qui avait publié la loi interprétée; b) l'acte de l'interprétation devient en même temps un acte législatif; c) cette interprétation est définitive. La Cour n'accomplit que la condition troisième; elle accomplit en même temps indirectement et partiellement la condition deuxième.

5) Par la pratique de cette interprétation quasi-authentique la Cour est devenue l'unificateur de la loi européenne.

6) La compétence d'interprétation lui a permis d'exercer une influence grandissante sur le destin des communautés et de maintenir l'équilibre entre leurs intérêts propres et les intérêts de leurs sujets.