

*Roman Tokarczyk**

Modelowanie wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej na tle porównawczym

Proponowane założenia badawcze

Wszelkie modelowanie jest propozycją opartą na przyjętych założeniach badawczych. Modelowanie wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej opiera się na następujących założeniach: po pierwsze, o istnieniu przynajmniej rudymetów tego, co może być określane mianem wymiaru sprawiedliwości UE; po drugie, o realnych szansach dalszego rozwoju tego wymiaru; po trzecie, o poznawczych i praktycznych walorach jego modelowania; po czwarte, o przydatności komparatystyki dla modelowania tego wymiaru sprawiedliwości w przekroju prawa międzynarodowego i prawa krajowego.

Dla realizacji proponowanych założeń badawczych niezbędne jest podjęcie następujących wątków treściowych: modelowania wymiaru sprawiedliwości, wymiaru sprawiedliwości UE, jego komparatystyki, struktury, podmiotów i zasad, a także porównania prawa unijnego z jednej strony z prawem międzynarodowym, z drugiej zaś strony z prawem krajowym, ze szczególnym uwzględnieniem prawa amerykańskiego.

Modelowanie wymiaru sprawiedliwości

Prawoznawstwo, podobnie jak inne dyscypliny wiedzy, posługuje się własnymi zasadami modelowania i własnymi modelami. Modelowanie w prawoznawstwie jest rodzajem procesu poznawczego, opartego na konstruowaniu modeli dotyczących różnych fenomenów prawnych, w naszym przypadku modelu wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej. Modelowanie polega na odwzorowaniu w wybranym języku (sztucznym, konwencjonalnym) naturalnym cech

* Prof. zw. dr hab. **Roman Tokarczyk** – Instytut Administracji i Prawa Publicznego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie; b. dziekan Wydziału Prawa i Ekonomii Studium Generale Sandomiriense, sędzia Trybunału Stanu.

rzeczywistego przedmiotu zwanego oryginałem, tutaj unijnego wymiaru sprawiedliwości. Rezultatem jego modelowania jest stworzenie modelu wymiaru sprawiedliwości UE. Opiera on swoje wyjaśnienia na analogiach między badanym wymiarem sprawiedliwości UE a jego modelowym ujęciem. W języku cybernetycznym modelowanie jest relacją binarną: „x jest modelem y”.¹

Wśród różnych rodzajów modeli model wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej należy do grupy modeli normatywnych, nieautonomicznych, rekonstrukcyjnych, optymalizacyjnych, deterministycznych, probabilistycznych, indukcyjnych, zmiennych w czasie, abstrakcyjnych, strukturalnych i funkcjonalnych.

Jako model normatywny opiera się na opisowym modelowaniu norm prawa stanowionego, *common law* i prawa zwyczajowego, wespół współtworzących normy prawa unijnego. Jest to model nieautonomiczny, ponieważ modelowane normy prawne znajdują się pod silnym oddziaływaniem otoczenia. Jest równocześnie modelem rekonstrukcyjnym odwzorowującym rzeczywiste cechy norm prawnych UE i modelem optymalizacyjnym określającym optymalne cechy prawa Unii. Jako model optymalizacyjny należy do modeli deterministycznych, w których nie występują elementy o charakterze losowym. Odznaczając się cechami modelu rekonstrukcyjnego i optymalizacyjnego, opartymi na podstawach empirycznych, nabiera cech modelu probabilistycznego. Pozostałe jego cechy są na tyle oczywiste, że nie wymagają komentarza.

Model wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej dotycząc stosowania w niej prawa, uwzględnia zarówno prawnomaterialny jak i prawnoprocesowy punkt widzenia.

Z prawnomaterialnego punktu widzenia sądy UE, rozstrzygające sprawy na podstawie norm prawa materialnego, podejmują szereg decyzji dotyczących: 1) ustalenia obowiązującego prawa, 2) sensu prawa, 3) stanu faktycznego, 4) dowodów w sprawie, 5) konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione. Natomiast z procesowego punktu widzenia przedmiotem modelowania mogą być czynności składające się na postępowanie sądowe. W obu przypadkach – modelowania prawnomaterialnego i modelowania prawnoprocesowego – niezbędne jest przyjęcie założeń upraszczających rzeczywistość prawną, w rezultacie wyznaczających poziom abstrakcji i zakres rozważań.

Znaczenie modelowania dla poznawania i rozwoju prawa UE można wyrazić w kilku punktach. Po pierwsze, modelowanie stwarza podstawę dla konfrontowania projektowania, tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa z wzorami zawartymi w modelu. Po drugie, stwierdzanie odstępstw praktyki

¹ Por. szerzej R.Tokarczyk, *Uwagi ogólne o niektórych modelach systemów prawnych*, „Państwo i Prawo”, nr 11/1986.

prawniczej od wzorów-modeli może uzasadniać celowość reform prawa. Po trzecie, modele prawne mogą stanowić permanentny wzorcowy układ odniesienia dla działalności zawodowej prawników. Po czwarte, modele te podkreślają doniosłą rolę abstrakcji nie tylko w prawoznawstwie, ale także w praktyce prawniczej. Po piąte, dzięki wykorzystywaniu języków symbolicznych w komputeryzacji, modele prawne mogą sprzyjać szybkości komunikowania się prawników.

Wymiar sprawiedliwości UE

*„Sprawiedliwość przypisywana bywa postępowaniu ludzkiemu, normom prawnym i moralnym oraz strukturom organizacyjnym sprzyjającym jej realizacji”.*² Wymiar sprawiedliwości kojarzony jest z realizacją sprawiedliwości polegającą na stosowaniu prawa. Modelowy wymiar sprawiedliwości zakłada sprawiedliwe stosowanie sprawiedliwego prawa, od czego odbiega jednak nierzadko realna praktyka. Dla istnienia wymiaru sprawiedliwości, niezależnie od jego modelowego albo realnego wyrazu, niezbędne jest harmonijne zespolenie odpowiednich struktur, podmiotów i zasad. Strukturami wymiaru sprawiedliwości są przede wszystkim sądy, jego podmiotami głównie sędziowie, a zasadami zespoły norm określających cechy owych struktur, relacje między strukturami i sędziami oraz między samymi sędziami.

W porównaniu z proponowaną trójelementową definicją wymiaru sprawiedliwości – struktury, podmioty, zasady – spotykane definicje są niekiedy zbyt wąskie. Skrajnie wąska jest definicja stwierdzająca, że *„wymiar sprawiedliwości to czynność polegająca na rozstrzygnięciu konfliktów społecznych”*.³ Znacznie szersza, ale także za wąska, jest definicja określająca wymiar sprawiedliwości jako *„działalność państwa realizowana przez niezawisłe sądy, a polegająca na stosowaniu przepisów obowiązującego prawa do konkretnych stanów faktycznych, rozpoznawanych w sprawach karnych i cywilnych oraz – w ograniczonym zakresie – w sprawach z zakresu prawa administracyjnego”*.⁴

Dotychczasowe prawo unijne nie uregulowało jeszcze kompleksowo wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej. Obowiązujące regulacje *in statu nascendi* są fragmentaryczne i rozsiane w różnych aktach normatywnych, toteż nie ułatwiają ani modelowania, ani praktykowania wymiaru sprawiedliwości. Także określenie „wymiar sprawiedliwości” nie znalazło jeszcze należnego mu

² R.Tokarczyk, *Filozofia prawa*, wyd. VI, Lublin 2000, s.211.

³ *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 1996 roku*, Warszawa 1996, t. I, s.72.

⁴ *Mała Encyklopedia Prawa*, Warszawa 1980, s.852.

miejsca w prawodawstwie unijnym.⁵ Zamiast tego określenia, występują w nim inne określenia: „implementacja” i „kontrola przestrzegania prawa”, tożsame, w pewnym zakresie, z określeniem „wymiar sprawiedliwości”.

Określenie „implementacja”, jako neologizm w języku polskim, jest kalką wyrazową angielskiego określenia *implementation*, oznaczającego: wprowadzanie w życie, realizację, wykonanie. Ujmując rzecz najogólniej, implementacja, wyrażając realne procesy integracyjnego wszczepiania prawa UE do krajowych systemów prawnych, łączy w sobie przejawy stanowienia, stosowania i kontrolowania przestrzegania prawa.⁶ W znacznej więc części swego zakresu pojęciowego – stosowania i kontrolowania przestrzegania prawa – implementacja pokrywa się z zakresem pojęcia „wymiar sprawiedliwości”.

Znaczna tożsamość treści implementacji z treścią wymiaru sprawiedliwości nie może odwozić od komparatystycznego odsłaniania istniejących między nimi różnic. Różne są już nazwy tych samych treści: implementacja i wymiar sprawiedliwości, zamiast posługiwania się tylko jedną z nich. Różne są struktury normatywne implementacji i typowego wymiaru sprawiedliwości. Struktura implementacji posługuje się aż czterema rodzajami norm: implementowanych, nakazujących implementację, implementujących i zabezpieczających implementację, nie znanych w takim ujęciu typowemu wymiarowi sprawiedliwości. Podczas gdy wymiar sprawiedliwości miał dotychczas w zasadzie zasięg krajowy, wyjątkowo międzynarodowy, implementacja kojarzy wspólnotowy zasięg prawa z jego zasięgiem krajowym. Gdy krajowe i międzynarodowe wymiary sprawiedliwości opierały się wyłącznie na strukturach sądowych, implementacja realizowana jest za pomocą struktur prawodawczych, wykonawczych i sędziowskich Unii Europejskiej.

Także kontrola przestrzegania prawa (ang. *enforcement*), na gruncie prawodawstwa UE może być pojmowana jako przejaw typowego wymiaru sprawiedliwości. Jak trafnie stwierdził Cezary Mik: „*enforcement prawa wspólnotowego należy postrzegać w pewnym sensie jako przedłużanie implementacji tego prawa*”.⁷ W porównaniu z typowym krajowym wymiarem sprawiedliwości kontrola przestrzegania prawa Unii Europejskiej odznacza się

⁵ Określeniem „wymiar sprawiedliwości” posłużył się trafnie M.A.Nowicki w tłumaczeniu na język polski projektu aktu prawnego „Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej” w: „*Prawo Co Dnia*”, nr 234/2000. Oryginał tego aktu w języku angielskim „Draft Charter of Fundamental Rights of the European Union” (www.europarl.eu.int) posługuje się określeniem „*justice*” (sprawiedliwość).

⁶ Na ten temat wnikliwie i obszernie pisze C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s.651 i nast.

⁷ *Ibidem*, s.715.

większą złożonością, ponieważ składa się z bezpośredniej kontroli wspólnotowej, pośredniej, delegowanej kontroli krajowej i kontroli mieszanej.

Wspólnotowa kontrola przestrzegania prawa realizowana jest przez różne podmioty pozasądowe, zwłaszcza Radę Unii Europejskiej, Komisję Europejską, Parlament Europejski, Rzecznika Praw Obywatelskich i podmioty sądowe: Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji. Natomiast kontrola krajowa zasadniczo należy niemal wyłącznie do sądów krajowych i właściwych organów administracyjnych. Wreszcie kontrola mieszana wykonywana jest wspólnie przez organ UE (zwłaszcza Komisję) i organ krajowy (mający odpowiednie kompetencje, zwłaszcza w prawie konkurencji).

Komparatystyka wymiaru sprawiedliwości UE

Oczywistym warunkiem wstępnym porównywania wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej jest określenie istoty samej Unii. Ścierają się przy tym dwa poglądy – pesymistyczny z optymistycznym. Według poglądu pesymistycznego, UE nie jest ani państwem federalnym, ani organizacją międzynarodową, ani konfederacją. Nie jest państwem federalnym, ponieważ istotne dla państwa elementy terytorialności, władzy i ludności jako wspólnoty narodowej ustępują w niej pierwszeństwa elementowi funkcjonalności. Nie jest też dojrzałą organizacją międzynarodową, ponieważ posiada ułomną podmiotowość prawnomiędzynarodową. Nie jest również, ze swej istoty, konfederacją. Natomiast na gruncie poglądu optymistycznego w Unii można dopatrzeć się niektórych cech zarówno państwa federalnego, organizacji międzynarodowej, jak i konfederacji.⁸

Wydaje się, że modelowanie wymiaru sprawiedliwości Unii Europejskiej dopuszcza komparatystykę jej *quasi*-wymiaru sprawiedliwości z typowym wymiarem sprawiedliwości państwa federalnego, organizacji międzynarodowej i konfederacji. Za najbliższe potrzebom takiej komparatystyki, służącej modelowaniu wymiaru sprawiedliwości UE w przekroju strukturalnym, mogą być uznane: państwo federalne, jakim są Stany Zjednoczone Ameryki, organizacja międzynarodowa, jaką jest Europejska Komisja Praw Człowieka i konfederacja w rodzaju ONZ. Jednocześnie stwierdzenie to nie eliminuje celowości komparatystyki wymiaru sprawiedliwości UE w innych przekrojach, np. gałęzi prawa krajowego i prawa międzynarodowego, instytucji prawnych, systemów prawnych czy też kultur prawnych.

W odniesieniu do prawa unijnego można uprawiać komparatystykę zarówno prawnohistoryczną, jak i prawnowspólnotową. Z punktu widzenia obowiązującego prawa oczywiście większe znaczenie posiada ta druga, jako porównywanie jednostek prawa UE z jednostkami prawa innych systemów prawnych

⁸ Ibidem, s.97 i nast.

obowiązujących w tym samym czasie, a więc jednocześnie, w różnych krajach. Wymiar terytorialny tego porównywania wyznaczają granice obowiązywania porównywanych praw. Zakresy podmiotowe i przedmiotowe prawa wskazują na możliwość porównywania przynajmniej czworakiego rodzaju fenomenów prawnych: myśli prawnej, norm prawnych i ich zespołów, procedur tworzenia, stosowania i egzekwowania prawa, wreszcie teoretycznych rozważań nad wymienionymi rodzajami fenomenów prawnych. Zależnie od preferowania treści teoretycznych albo treści praktycznych, komparatystyka prawnicza może nabierać charakteru komparatystyki teoretycznej albo praktycznej.⁹

Dla modelowania wymiaru sprawiedliwości w Unii Europejskiej największe znaczenie posiada komparatystyka instytucji prawnych, gałęzi prawa, systemów prawa i kultur prawnych. Instytucje prawne można porównywać ze względu na ich genezę, treść, formę, jednakże za najbardziej istotne kryterium przyjmowana jest najczęściej spełniana przez nie funkcja. Zwolennicy komparatystyki gałęzi prawa, dostrzegając daleko posuniętą specjalizację w zawodach prawniczych, opowiadają się za potrzebą rozwijania tego rodzaju komparatystyki. Systemy prawne, wśród ich system prawa UE, mogą być porównywane ze sobą w różnych ujęciach, np. strukturalnym i treściowym, statycznym i dynamicznym. Komparatystyka instytucji, gałęzi i systemów prawa może odsłonić nowe, ciekawe, oryginalne strony unijnego wymiaru sprawiedliwości. Komparatystyka kultur prawnych wieńczy niejako komparatystykę w innych jej przekrojach.

Struktura wymiaru sprawiedliwości UE

Strukturę wymiaru sprawiedliwości UE tworzą dwa sądy: Trybunał Sprawiedliwości (TS) i Sąd Pierwszej Instancji. Jest to więc struktura dwuinstancyjna, w której TS jest drugą i jednocześnie ostateczną instancją w sprawach należących do jurysdykcji Sądu Pierwszej Instancji.¹⁰ Zgodnie z zasadą dwuinstancyjności, sprawa powinna być rozpatrywana przez dwa sądy zajmujące różne szczeble w strukturze wymiaru sprawiedliwości, jeżeli z żądaniem takim wystąpi strona procesu sądowego. Po orzeczeniu w sprawie przez Sąd Pierwszej Instancji może być ona rozstrzygnięta przez TS jako sąd drugiej instancji. Wyrażając to inaczej: dwuinstancyjność oznacza prawną możliwość dwukrotnego rozstrzygnięcia tej samej sprawy.

⁹ Odnosnie do różnych rodzajów komparatystyki prawniczej por. szerzej: R.Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, wyd. VII, Zakamycze 2002.

¹⁰ Opisy struktury sądów UE zawierają liczne monografie i niemal wszystkie podręczniki prawa UE. Akty normatywne tego dotyczące por. w: A.Przyborowska-Klimczak, E.Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Wspólnot Europejskich*, Lublin 1994 i *Dokumenty Europejskie*, t. II, Lublin 1999.

Dwuinstancyjność wymiaru sprawiedliwości UE wyróżnia jego strukturę zarówno od zazwyczaj trójinstancyjnych struktur krajowych wymiarów sprawiedliwości, jak i z reguły jednoinstancyjnej struktury międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości. Trójinstancyjna jest struktura wymiaru sprawiedliwości krajów zarówno kultury prawa stanowionego, jak i kultury *common law*, wespół współtworzących kulturę prawa europejskiego, do której należy dwuinstancyjny wymiar sprawiedliwości UE.¹¹ W odróżnieniu od dwuinstancyjnej struktury tego ostatniego, struktury międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości są z reguły jednoinstancyjne. Taką strukturę posiada Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości jako główny, permanentny organ sądowy ONZ. Taką też strukturę miały doraźne sądy międzynarodowe: Międzynarodowy Trybunał Wojskowy w Norymberdze i Międzynarodowy Trybunał Wojskowy dla Dalekiego Wschodu.

Kształtowanie się Trybunału Sprawiedliwości przebiegało w jemu tylko właściwy, niepowtarzalny sposób. Najpierw, w latach 1951-1957, był to sąd organizacji międzynarodowej działając jako Trybunał Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W latach 1957-1992 TS był już ponadpaństwowym, głównym organem sądowym Wspólnot Europejskich. Po 1992 roku, wraz z powstaniem Unii Europejskiej, Trybunał stał się jej głównym organem sądowym, niezależnym zarówno od państw członkowskich, jak i pozostałych instytucji i organów unijnych. Podobnie jak sądy krajowe i sądy międzynarodowe, TS jest sądem kolegialnym, złożonym, co także typowe, z nieparzystej liczby 15 sędziów wspieranych, co już nietypowe, przez 8 Rzeczników Generalnych.

Jest to sąd niekadencyjny, mimo że zarówno sędziowie, jak i Rzecznicy Generalni mają mandaty ograniczone do 6 lat, jednak z możliwością reelekcji, co również dość typowe w porównaniu z sądami krajowymi i sądami międzynarodowymi. Trybunał Sprawiedliwości jest sądem permanentnym, a nie sesyjnym, właściwym rzeczowo we wszelkich sprawach wewnętrznych Unii Europejskiej. W niektórych sprawach między państwami członkowskimi jego jurysdykcja może mieć charakter obligatoryjny, w innych zaś – fakultatywny. Orzeka wówczas w pierwszej instancji, ale może również stanowić instancję odwoławczą od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji. Może równocześnie pełnić rolę sądu międzynarodowego, konstytucyjnego, administracyjnego oraz sądu pracy. Tak bardzo rozległa właściwość rzeczowa TS odróżnia go zdecydowanie od wyspecjalizowanych, we wspomnianych przekrojach, krajowych wymiarów sprawiedliwości, i mniej zdecydowanie od międzynarodowego wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości.

¹¹ Szerzej o kulturze prawa europejskiego jako syntezy kultury prawa stanowionego i kultury *common law* por. R.Tokarczyk, *Kultura prawa europejskiego w: Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, red. C.Mik, Toruń 2000, s.11 i nast.

Sąd Pierwszej Instancji został powołany przez Radę Ministrów Wspólnot Europejskich w 1988 r. Wobec Trybunału Sprawiedliwości spełnia rolę pomocniczą i w odróżnieniu od niego nie jest głównym sądem Unii Europejskiej. Jego kognicja zależy od kognicji TS, konsultującego się w tej mierze z innymi organami UE. Od orzeczeń Sądu Pierwszej Instancji służą odwołania do Trybunału Sprawiedliwości. Sąd ten jest sądem ponadkrajowym, podobnie jak TS złożonym z 15 sędziów, o statusie prawnym zbliżonym do sędziów tego Trybunału. Tutaj także sędziowie mogą sprawować swój urząd 6 lat, z możliwością ponownych reelekcji. Pracując w trybie permanentnym Sąd Pierwszej Instancji rozstrzyga wyłącznie sprawy sporne dotyczące: 1) sporów pracowniczych, 2) skarg o stwierdzenie nieważności decyzji indywidualnych, 3) skarg o stwierdzenie nieważności lub zaniechania wydania decyzji w sferze prawa konkurencji, 4) skarg odszkodowawczych. Jego właściwość rzeczowa – ale nie struktury – sprawia, że nie ma on podobnych odpowiedników zarówno w krajowych, jak i międzynarodowych strukturach wymiaru sprawiedliwości.

Wewnętrzna struktura Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji jest porównywalna ze strukturą odpowiadających im instancji sądów krajowych. Trybunałem kieruje Prezes TS wybierany na 3-letnią kadencję spośród jego sędziów. TS orzeka zarówno na posiedzeniach plenarnych, jak i poprzez 3-, 5- i 7-osobowe izby. Na czele administracji stoi sekretarz TS, wybrany na okres 6 lat, z możliwością reelekcji, przez członków Trybunału. Administracja, którą kieruje, zorganizowana jest w pięciu departamentach. Analogiczna jest wewnętrzna struktura Sądu Pierwszej Instancji, orzekającego na posiedzeniach plenarnych albo poprzez 3- i 5-osobowe izby.

Zupełnie oryginalnym elementem struktury wymiaru sprawiedliwości UE jest Europejska Sieć Sądowa (ESS). Utworzona w 1998 r. na mocy decyzji Rady Europejskiej, tworzy sieć punktów kontaktowych między państwami członkowskimi. Jej główne zadanie polega na ułatwianiu kontaktów sądów tych krajów w sprawach karnych.

Podmioty wymiaru sprawiedliwości UE

Głównymi podmiotami wymiaru sprawiedliwości UE są sędziowie Trybunału Sprawiedliwości i sędziowie Sądu Pierwszej Instancji. Pomocniczymi podmiotami są Rzecznicy Generalni TS nie wprowadzeni do Sądu Pierwszej Instancji. Jak się wydaje, wiele elementów statusu prawnego sędziów unijnego wymiaru sprawiedliwości zbliża się do statusu sędziów amerykańskich. Zdecydowanie oryginalny charakter zachowują natomiast tzw. sędziowie łącznikowi. Powołani uchwałą Rady Europejskiej z 1996 r., rozwijają współpracę sądową państw członkowskich Unii Europejskiej w ramach ESS.

Sędziom wymiaru sprawiedliwości UE przysługują klasyczne kompetencje przyznawane sędziom. Cieszą się niezawisłością polegającą na niezależności od władz politycznych i administracyjnych; korzystają z licznych przywilejów i immunitetów, m. in. jurysdykcyjnego, imigracyjnego, podatkowego. Podobnie jako w przypadku sędziów amerykańskich, także w przypadku sędziów wymiaru sprawiedliwości UE, objawia się polityczny charakter ich urzędu. Wynika to w obu przypadkach z roli sądownictwa jako trzeciej siły (obok legislatury i egzekutywy) w liberalnych strukturach władzy, tworzenia *common law* poprzez wykładnię prawa stanowionego i nieformalne oddziaływanie sędziów mocą ich prestiżu na ośrodki decyzji politycznych.¹²

Powoływanie sędziów wymiaru sprawiedliwości UE przypomina powoływanie sędziów amerykańskich. Tu i tam ich powoływanie jest przedmiotem zainteresowania partii politycznych, władz państwowych, legislatur, organizacji społecznych, grup nacisku itd. Podobne są, tu i tam, kwalifikacje kandydatów do urzędu sędziego: odpowiednie obywatelstwo, wykształcenie prawnicze, doświadczenie praktyczne, wiek, ponadprzeciętne osiągnięcia, nieskazitelna opinia. W poszczególnych krajach członkowskich Unii sposoby powoływania sędziów wymiaru sprawiedliwości UE mogą przypominać jeden z pięciu sposobów powoływania sędziów amerykańskich: wybór partyjny, wybór pozapartyjny, powołanie przez władzę wykonawczą, powołanie przez władzę prawodawczą, nominację wyłącznie na podstawie przydatności zawodowej kandydata. Jednakże kompetencje, prestiż i dochody sędziów Trybunału Sprawiedliwości są wyraźnie mniejsze niż sędziów Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych. Podobne są natomiast sposoby odchodzenia z urzędu, jakkolwiek sędziowie TS nie sprawują swej władzy dożywotnio, tak jak sędziowie amerykańskiego Sądu Najwyższego.

Rzecznicy Generalni TS, opiniując sprawy, pomagają sędziom Trybunału w ich merytorycznym przygotowaniu, ułatwiającym właściwe orzekanie. Funkcje tych rzeczników przypominają funkcje spełniane przez odpowiednich prawników w poszczególnych państwach członkowskich UE – podobną rolę spełnia angielski *solicitor*, belgijski *Auditeur general*, belgijski, holenderski i luksemburski *Ministere public*, anglo-amerykański *Amicus curiae*. Natomiast *U.S. Magistrates*, specjaliści urzędniczy amerykańskich sądów dystryktowych pomagający sędziom dystryktowym, nie mogą być porównywani z Rzecznikami Generalnymi TS, ponieważ ci pierwsi nie należą do sądownictwa najwyższego.

Obok głównych podmiotów wymiaru sprawiedliwości UE należy wspomnieć również o jego podmiotach pomocniczych, spełniających role oskarżycieli, obrońców i pełnomocników. Nie wykazują one jednak tyle cech oryginalnych

¹² Charakterystyka podmiotów wymiaru sprawiedliwości UE powtarzana jest w licznych monografiach i niemal wszystkich podręcznikach prawa UE (por. przyp. 10).

jak sędziowie, toteż role „eurooskarżycieli” i „euroadwokatów”, mimo odrębności jurysdykcji, mieszczą się w zasadzie w charakterystyce ich ról w krajowych systemach wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich Unii.

Zasady wymiaru sprawiedliwości UE

W dojrzałych systemach wymiaru sprawiedliwości znajdują się na ogół regulacje i opisy wszystkich jego podstawowych zasad, zarówno strukturalnych jak i procesowych. Dojrzewające prawo UE nie określiło jeszcze pełnego zestawu takich zasad. Jak trafnie zauważył Cezary Mik: „*przypadki wyraźnego wyróżnienia zasad podstawowych prawa wspólnotowego należą do rzadkości. (...) Istnieje zatem potrzeba refleksji nad zasadami, które przenikają całą strukturę systemu prawnego Wspólnoty. Będziemy je nazywali zasadami strukturalnymi lub podstawowymi prawa wspólnotowego*”.¹³

Zasady strukturalne lub podstawowe, obowiązujące również w zakresie wymiaru sprawiedliwości UE, zawarte są *explicite* albo *implicite* zarówno w traktatach założycielskich Wspólnot, jak i w orzecznictwie sądów UE. Ze źródeł tych wynikają następujące zasady: solidarności, ściślejszej współpracy, pierwszeństwa, skutku bezpośredniego. Są to zasady nie spotykane w takim ujęciu w innych, krajowych i międzynarodowych, systemach wymiaru sprawiedliwości. Jedynie zasada pierwszeństwa podobna jest do amerykańskiej zasady pierwszeństwa prawa federalnego w stosunku do prawa stanowego, wynoszenia znaczenia ogólnokrajowych tzw. kwestii federalnych ponad lokalne kwestie stanowe.

Zasada solidarności odgrywa bardzo istotną rolę w prawie UE, opierając je na wzajemnym wspieraniu się, współdziałaniu i współodpowiedzialności państw członkowskich w unifikacyjnym procesie integracyjnym. Roli tej nie pomniejsza tylko dwukrotne użycie terminu „solidarność” w Traktacie z Maastricht, wspieranego wszakże jego synonimami, takimi jak „lojalność wspólnotowa”, „lojalna współpraca”, „wierność”, „zobowiązania wierności”. Zasada solidarności zobowiązuje państwa członkowskie Unii do działań sprzyjających jej celom i zaniechania działań temu przeciwnych.

Zasada ściślejszej współpracy (ang. *closer cooperation*, fr. *cooperation renforcée*) została włączona do prawa UE przez Traktat Amsterdamski. Z jednej strony zmierza do „uelastycznienia” (*flexibility*) procesu integracyjnego, z drugiej zaś do jego utrwalenia. Czyni to poprzez precyzowanie: 1) kryteriów materialnych dopuszczalności ściślejszej współpracy, 2) procedury upoważniającej do ściślejszej współpracy, 3) trybu funkcjonowania ściślejszej współpracy, 4) aktów ściślejszej współpracy, 5) kontroli przestrzegania reguł ściślejszej

¹³ C.Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe ...*, op.cit., s.527 i nast.

współpracy. Najważniejszymi następstwami tej zasady ma być pluralizacja wspólnotowego porządku prawnego i możliwość zawierania mów międzynarodowych z państwami trzecimi.

Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym państw członkowskich jest niezbędnym warunkiem obowiązywania prawa wspólnotowego i funkcjonowania UE. Państwa członkowskie, ograniczając swoje suwerenne prawa, „stworzyły porządek prawny (*body of law*), który wiąże zarówno ich przynależnych, jak je same”.¹⁴ Zasada ta ma na celu zapewnienie skuteczności i jednolitości stosowania prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich. W razie konfliktu prawa UE z prawem krajowym, dzięki tej zasadzie, to pierwsze ma pierwszeństwo przed drugim. Z poszanowania zasady pierwszeństwa wynikają nakazy efektywnej implementacji prawa UE i zapewnienia bezpośredniej wykonalności orzeczeń unijnych sądów oraz zakazy kwestionowania obowiązywalności norm unijnych przez organy krajowe i stosowania przez nie jakichkolwiek przepisów sprzecznych z owymi normami.

Zasada skutku bezpośredniego niektórych norm prawa UE w prawie krajowym państw członkowskich określana jest w orzecznictwie sądów unijnych. Skutek bezpośredni (ang. *direct effect*, fr. *effet direct*) uważany jest niekiedy za coś odmiennego od bezpośredniego obowiązywania (ang. *direct applicability*, fr. *applicabilité directe*). Wertykalny, czyli pionowy, skutek bezpośredni ma miejsce, gdy jest możliwe powołanie się na normę prawa UE przeciwko państwu członkowskiemu. Horyzontalny, czyli poziomy, skutek bezpośredni występuje, kiedy możliwe jest powołanie się na normę prawa UE w sporach prawa prywatnego, a więc przeciwko innym jednostkom w sensie osób fizycznych. Skutek bezpośredni ma zastosowanie do norm traktatów założycielskich i norm umów międzynarodowych, zaś skutek pośredni – do rozporządzeń, dyrektyw i decyzji. Następstwem prawnym zasady skutku bezpośredniego jest obowiązek uznania i zabezpieczenia go w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich.

W prawie unijnym obowiązują zasady odnoszące się wyłącznie do wymiaru sprawiedliwości UE. Obowiązuje w nim zasada, że sądy krajowe państw członkowskich są równocześnie sądami powszechnymi wymiaru sprawiedliwości UE. Zasada właściwości rzeczowej sądów UE stwierdza, że Trybunał Sprawiedliwości właściwy jest w sprawach, w których podmiotem skarżącym jest państwo członkowskie, instytucja lub organ wspólnotowy. Natomiast Sąd I Instancji jest właściwy w sprawach, gdy skarżącym jest jednostka, tj. osoba fizyczna. Postępowanie przed sądami UE, złożone zwykle z fazy pisemnej i fazy ustnej, wzorowane jest na zasadach sądów powszechnych krajów kultury prawa stanowionego i kultury *common law*. Wydawane przez sądy UE wyroki także są

¹⁴ Ibidem, s.550.

podobne do wyroków sądów wspomnianych kultur prawnych i dzielą się na zwykłe i nadzwyczajne, zasadnicze i interpretacyjne, zwykłe i zaoczne. Utworzenie Sądu I Instancji wprowadziło do wymiaru sprawiedliwości UE zasadę dwuinstancyjności, czyli stworzyło możliwość postępowania odwoławczego do Trybunału Sprawiedliwości.

Prawo UE nie uregulowało jeszcze zasad procesu karnego, cywilnego i administracyjnego, rządzących wymiarem sprawiedliwości w dojrzałych jego systemach. Pierwszą zważaną, ale jeszcze niekompletną próbę przedstawienia zasad procesu karnego wymiaru sprawiedliwości UE zawiera projekt wspomnianej „Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej”.¹⁵ Zasady te ujęto w jej rozdziale VI, zatytułowanym „Justice” (Sprawiedliwość), w artykułach od 47 do 50. Należą do nich zasady: sądowego wymiaru sprawiedliwości (art. 47), domniemania niewinności i prawa do obrony (art. 48), legalności i proporcjonalności czynów zagrożonych karą i kar (art. 49) i zakazu ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym za ten sam czyn (art. 50). W porównaniu z zasadami dojrzałego procesu karnego brak tutaj jeszcze *expressis verbis* zasad: prawdy materialnej, obiektywizmu, współdziałania organów procesowych ze społeczeństwem, swobodnej oceny dowodów, bezpośredniości, skargowości, ścigania z urzędu, kontrydiktoryjności, publiczności, kontroli procesu, uczciwego procesu.¹⁶

Sądowy wymiar sprawiedliwości UE, charakteryzowany jako sądowa kontrola przestrzegania prawa, wspomagany jest przez pozasądową kontrolę przestrzegania prawa, co odróżnia go zarówno od krajowych, jak i międzynarodowych systemów wymiaru sprawiedliwości. Pozasądową kontrolę przestrzegania prawa w Unii Europejskiej prowadzą: Parlament Europejski, Rzecznik Praw Obywatelskich i Komisja Europejska. Parlament dysponuje w tym zakresie skargowymi petycjami i tymczasowymi komisjami śledczymi; Rzecznik jest upoważniony do kontrolowania przypadków wadliwego działania instytucji lub organów wspólnotowych; wreszcie Komisja może na bieżąco kontrolować działalność państw członkowskich w jakikolwiek sposób związaną z interesami Unii.

Prawo UE a prawo międzynarodowe

Relacje między prawem unijnym a prawem międzynarodowym zasługują na uwagę, ponieważ mają wpływ na stosowanie i egzekwowanie prawa przez wymiar sprawiedliwości UE. Ustalenie tych relacji jest jednak trudne z tego względu, że obydwa – prawo UE i prawo międzynarodowe – mają nieostry

¹⁵ Por. przypis 5.

¹⁶ Zasady te omawia m. in. S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 1996, s.196 i nast.

zakres. Z uwagi na cechy prawa Unii, szczególnie jej wymiaru sprawiedliwości, uzasadniona jest analiza jego relacji z prawem międzynarodowym publicznym, prawem międzynarodowym gospodarczym i prawem międzynarodowym prywatnym.¹⁷

Panuje dość zgodna opinia, że między prawem międzynarodowym publicznym a prawem UE nie ma zasadniczej różnicy jakościowej. To ostatnie może być i jest traktowane jako podsystem prawa międzynarodowego publicznego albo przynajmniej jako swoisty dział prawa międzynarodowego, który obowiązuje równolegle do obowiązywania prawa międzynarodowego publicznego.

Natomiast w relacjach prawa międzynarodowego gospodarczego z prawem UE występują zarówno podobieństwa, jak i różnice. Podobna dla obu jest traktatowa podstawa obowiązywania, oparcie niektórych procesów decyzyjnych na głosowaniu ważonym, duży zasób pojęć i instytucji ekonomicznych, funkcjonowanie dzięki dość znacznemu, chociaż różnemu, ograniczeniu w wykonywaniu własnej suwerenności. Różnice między nimi dotyczą głównie: istnienia i szybkiego wzrostu w prawie UE treści spoza prawa gospodarczego oraz zasady najwyższego uprzywilejowania tego pierwszego, zastąpionej w tym drugim zasadą krajowego traktowania podmiotów gospodarczych. Gdy to pierwsze należy do prawa powszechnego, to drugie jest prawem partykularnym, nawet jeszcze nieregionalnym. Pierwsze preferuje rygorystyczny, sądowy sposób rozstrzygania sporów, zaś drugie wyżej ceni polubowne ich rozstrzygnięcia. Wreszcie, pierwsze ma bardziej rozwiniętą doktrynę od drugiego, jakkolwiek często z niej wywodzoną; to drugie może być traktowane jako awangarda zasad tego pierwszego.

Trudności w jednoznacznym określeniu relacji prawa UE z prawem międzynarodowym prywatnym wynikają z różnego pojmowania zakresu tego pierwszego. Prawo międzynarodowe prywatne pojmowane jest trojako: jako prawo kolizyjne, prawo dotyczące osób fizycznych z różnych państw oraz prawo należące do międzynarodowego postępowania cywilnego. Panuje natomiast zgodne przekonanie, że źródłami tego prawa są zarówno umowy międzynarodowe, jak i prawo krajowe. Za niewątpliwe podobieństwo prawa UE i prawa międzynarodowego prywatnego należy uznać transgraniczność regulowanych przez nie stanów faktycznych dotyczących osób fizycznych jako podmiotów prawa krajowego. Za niewątpliwe różnice uchodzą natomiast ich różne źródła i podmioty oraz nikła rola norm prawa kolizyjnego w prawie UE.

Prawo UE a prawo krajowe

¹⁷ Szerzej por. np.: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997.

Prawo UE różni się wieloma cechami od praw państw członkowskich i jednocześnie upodabnia się niektórymi cechami do prawa państwa nieczłonkowskiego, jakim są Stany Zjednoczone. Prawo UE wywodzi się zarówno z prawa międzynarodowego (któremu zawdzięcza swoje prawo pierwotne), jak i z zasad ogólnych prawa krajowego, dzięki któremu ma swoje prawo wtórne. W tym względzie nasuwa się pewne podobieństwo do relacji amerykańskiego prawa federalnego z prawem stanowym. Gdy jednak prawo UE, na obecnym etapie swego rozwoju, jest przede wszystkim prawem integracyjnym dążącym do maksymalnego zunifikowania praw krajowych, prawo amerykańskie odznacza się już wysokim poziomem unifikacji. Zarówno amerykańskie prawo federalne, jak i prawo UE bliższe są prawu międzynarodowemu niż prawu krajowemu.

Zatrzymując się przy sądach UE, jako strukturach wymiaru sprawiedliwości, nie sposób nie zauważyć wielu odrębności w porównaniu z wymiarem sprawiedliwości sądów krajowych państw członkowskich i państw nieczłonkowskich. Odrębnością jest podmiotowa i rzeczowa właściwość Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu I Instancji. Odrębności rysują się także odnośnie do warunków wnoszenia skarg sądowych, składów orzekających, środków tymczasowych, przebiegu postępowania sądowego, wyrokowania, postępowania odwoławczego, wyroku i jego wykonania. Oryginalna jest również pozasądowa kontrola przestrzegania prawa UE przy pomocy środków parlamentarnych, tymczasowych komisji śledczych, Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Europejskiej.

Krajowe wymiary sprawiedliwości rządzą się wieloma zasadami, natomiast dla implementacji prawa UE, jako przejawu unijnego wymiaru sprawiedliwości, istotne są dwie główne zasady: efektywności i asymilacji. Pierwsza dotyczy maksymalnego osiągnięcia zakładanego celu; z kolei zasada asymilacji oznacza, że państwa członkowskie podejmą działania zapewniające aktom i roszczeniom, wynikającym z prawa UE, ochronę materialną i proceduralną analogiczną do roszczeń opartych na prawie krajowym. W porównaniu z typowymi krajowymi wymiarami sprawiedliwości, implementacja prawa UE różni się także środkami, do których należą: koordynacja, kontrola, nadzór, rozstrzyganie sporów, odpowiedzialność i sankcja. Różnice dotyczą zwłaszcza odpowiedzialności i sankcji. Odpowiedzialność według prawa UE, jako negatywne konsekwencje naruszeń prawa, obejmuje instytucje i organy wspólnotowe oraz państwa członkowskie i ich podmioty. Sankcje zaś, jako dolegliwości wynikające z owych naruszeń, przybierają w prawie UE głównie formę pieniężną.

Pokusa porównywania kształtującego się modelu wymiaru sprawiedliwości UE z modelem amerykańskim jest szczególnie silna dla tych, którzy nazywają Unię Europejską „Stanami Zjednoczonymi Europy”. Jednakże pion władzy sądowniczej w USA jest bardzo wyraźnie wyodrębniony od władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, czego nie można powiedzieć o władzy

sądowniczej w Unii. Amerykański wymiar sprawiedliwości oparty jest na zasadzie trójinstancyjności, w odniesieniu zarówno do sądownictwa federalnego, jak i sądownictwa stanowego.¹⁸ Natomiast wymiar sprawiedliwości UE ma charakter hybrydowy; oparty jest na połączeniu zasady dwuinstancyjności sądów UE z zasadą trójinstancyjności sądów krajowych państw członkowskich.

Wymiar sprawiedliwości Stanów Zjednoczonych, szczególnie federalny Sąd Najwyższy, posiadał ogromną władzę badania zgodności z konstytucją prawodawstwa oraz stosowania prawa federalnego i stanowego (*judicial review*). Władza tego rodzaju nie jest w zasadzie znana sądownictwu UE. Dojrzały, w pełni rozwinięty amerykański wymiar sprawiedliwości, opiera się – oprócz tzw. sądów konstytucyjnych – także na sądach szczególnych, zwanych ustawowymi. Na tym tle wymiar sprawiedliwości UE jest mniej dojrzały, nierozwinięty i nie zna dwupodziału na sądy konstytucyjne oraz sądy szczególne.

Rezultaty przeprowadzonej analizy

Przeprowadzona analiza wskazuje na istnienie w Unii Europejskiej jedynie rudymentów tego, co znane jest jako wymiar sprawiedliwości. Jeśli modelowy wymiar sprawiedliwości obejmuje odpowiednie połączenie określonych struktur, podmiotów i zasad, to dotychczasowe prawodawstwo i praktyka UE odzwierciedla je w zróżnicowanym stopniu i zakresie. Już w samym jej języku prawnym i prawniczym wyraźnie brakuje pojęcia „wymiar sprawiedliwości”, które nie może być zastępowane sporadycznie używanym pojęciem „sprawiedliwość” czy też pojęciami: „implementacja” i „kontrola przestrzegania prawa”, mającymi inne zakresy treściowe. Wprowadzenie jasno określonego pojęcia „wymiar sprawiedliwości” do języka prawnego i prawniczego Unii miałyby duże znaczenie dla unifikacyjnych procesów integracyjnych państw członkowskich i precyzowania relacji wymiaru sprawiedliwości UE z krajowymi wymiarami sprawiedliwości państw członkowskich.

Rekonstrukcja rudymentów modelu wymiaru sprawiedliwości UE wskazuje na wiele cech, znanych zarówno innym modelom wymiaru sprawiedliwości (zwłaszcza krajowym), mniej organizacjom międzynarodowym, jak też tylko jemu właściwych. Takie łączenie różnorodnych cech ukazuje hybrydowy charakter wymiaru sprawiedliwości UE. Hybryda ta, mimo że Unia Europejska nie jest państwem federalnym, zbliżona jest wszakże podobieństwem do modelu wymiaru sprawiedliwości państwa federalnego, jakim są Stany Zjednoczone. Zdecydowanie mniejsze są natomiast podobieństwa wymiaru sprawiedliwości

¹⁸ Na temat prawa amerykańskiego por. R.Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, wyd. V, Zakamycze 2000.

UE do modeli wymiaru sprawiedliwości państw unitarnych i jeszcze mniejsze do modeli wymiaru sprawiedliwości organizacji międzynarodowych.

Strukturę hybrydowego wymiaru sprawiedliwości UE wyróżnia łączenie dwuinстанcyjności jego pionu unijnego z trójinstancyjnością pionu państw członkowskich. Wydaje się, że nie tyle ze względu na trójinstancyjny wzór amerykańskiego modelu sądownictwa stanowego i federalnego, ile z uwagi na realne potrzeby synchronizacji pionu unijnego z pionami krajowymi, ten pierwszy pion będzie ewoluował ku trójinstancyjności. Podmioty wymiaru sprawiedliwości – sędziowie unijni – są dość typowymi przedstawicielami swego zawodu w porównaniu z sędziami sądów krajowych i międzynarodowych, chociaż niewątpliwie wyróżniającymi się ponadprzeciętnymi osiągnięciami. Zasady strukturalne wymiaru sprawiedliwości UE, porównywalne z zasadami struktury wymiaru sprawiedliwości amerykańskiego państwa federalnego, są już dość ukształtowane. Natomiast zasady prawa materialnego i postępowania (zwłaszcza karnego, a tym bardziej cywilnego i administracyjnego) oczekują jeszcze na liczne uzupełnienia i rozwinięcie. Na odrębną uwagę zasługuje także określenie miejsca i roli alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów w wymiarze sprawiedliwości UE.

Wymiar ten jest modelem synkretycznym o tyle, o ile współkształtuje nową jakość kultury prawa europejskiego, wynikającą z połączenia cech modelu wymiaru sprawiedliwości należących do kultury prawa stanowego i kultury *common law*. W sferze zasad strukturalnych i procesowych w modelu sprawiedliwości UE rysuje się pewne równoważenie treści znanych zarówno kulturze prawa stanowego, jak i kulturze *common law*. Natomiast w sferze tworzenia i stosowania prawa unijnego zaznacza się przewaga treści kultury prawa stanowego nad kulturą *common law*. Wydaje się, że precedensy – jako metoda tworzenia i stosowania prawa wnoszona do kultury prawa europejskiego, szczególnie jej wymiaru sprawiedliwości, przez Wielką Brytanię – mogłyby mieć duże znaczenie dla ograniczenia często zbyt pochopnego, nierzadko niedojrzałego i zwykle kazuistycznego prawotwórstwa rozwiniętego w kulturze prawa stanowego. Chodziłoby jednak przy tym o precyzyjne oznaczenie roli precedensów jako źródeł prawa wymiaru sprawiedliwości UE, szczególnie ich ogólnounijnego i krajowego zasięgu obowiązywania. W tym względzie pomocne mogą być doświadczenia również synkretycznej amerykańskiej kultury prawnej, zwłaszcza wynikające z ewolucji relacji *common law* federalnego z *common law* stanowym, do której analogiczne są relacje *common law* unijnego z *common law* Wielkiej Brytanii i innych państw członkowskich UE.