

Maciej Szpunar*

Wybrane problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w stosunkach cywilnoprawnych

1. WPROWADZENIE

Celem analizy jest próba systemowego ujęcia tych sytuacji, w których prawo Unii Europejskiej oddziałuje na stosunki prawa cywilnego. Chodzi zatem o określenie, w jakiego rodzaju sporach o charakterze cywilnoprawnym polskie sądy mogą stanąć przed koniecznością zwrócenia się do Trybunału Sprawiedliwości UE z pytaniami prejudycjalnymi. W końcowej części wystąpienia zwrócę uwagę na wpływ, jaki na tego rodzaju postępowania może wywierać Karta praw podstawowych UE¹. To ostatnie zagadnienie zilustruję orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

Chciałbym zastrzec, że szczegółowe usystematyzowanie sposobów oddziaływania prawa Unii Europejskiej na prawo prywatne jest zadaniem niewykonalnym.

Nikt nie może powiedzieć, które aspekty prawa prywatnego staną się przedmiotem zainteresowania prawodawcy Unii Europejskiej. Nie da się przewidzieć, w którym kierunku będzie rozwijało się orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE, szczególnie gdy chodzi o zakres zastosowania takich instrumentów jak Karta praw podstawowych. Wreszcie, nie da się przewidzieć, na ile strony w postępowaniach przed polskimi sądami wykażą się „kreatywnością” w powoływaniu argumentów opartych na prawie UE.

Nawet jeżeli nie ograniczymy zakresu naszych rozważań wyłącznie do prawa cywilnego, to i tak wyjaśnienie ogólnych zasad stosowania prawa UE w krajowych porządkach prawnych nie jest zadaniem łatwym. Zagadnieniom tym poświęcono wiele pogłębionych opracowań naukowych, które wskazują na istnienie istotnych rozbieżności nie tylko w doktrynie, lecz także w orzecznictwie sądów unijnych i sądów krajowych.

Poniżej zasygnalizuję jedynie najistotniejsze problemy związane ze stosowaniem prawa Unii przez sądy krajowe.

Po **pierwsze**, mamy w takich sytuacjach do czynienia z koniecznością dokonania wykładni przepisów prawa UE. Wykładnia taka opiera się najczęściej

* Autor jest Rzecznikiem Generalnym w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz profesorem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego.

¹ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 1), dalej jako KPP.

na autonomicznym rozumieniu pojęć użytych w tych przepisach². Przy dokonywaniu wykładni danego przepisu należy uwzględnić miejsce tego przepisu w systemie prawa UE. Dla przykładu, przepis zamieszczony w rozporządzeniu czy w dyrektywie powinien być interpretowany w świetle traktatów, w tym Karty praw podstawowych, w świetle prawa międzynarodowego wiążącego Unię Europejską oraz w świetle ogólnych zasad prawa unijnego.

Po drugie, szczególne trudności wynikają z faktu, że prawo Unii Europejskiej jest najczęściej stosowane obok prawa wewnętrznego państwa członkowskiego. Trudno jest mi wyobrazić sobie sytuację, w której sąd polski rozstrzygałby spór wyłącznie na podstawie prawa unijnego. Owo „kumulatywne stosowanie” prawa unijnego z prawem wewnętrznym może przejawiać się w dwóch wymiarach:

- może ono polegać na konieczności zapewnienia „materialnej” zgodności prawa wewnętrznego z prawem unijnym (w tym dokonania oceny, czy dyrektywy zostały należycie implementowane);
- może ono wykraczać poza problematykę objętą „materialnym” zakresem zastosowania prawa unijnego, a dotyczyć wyłącznie wykonywania (realizacji) praw wynikających z prawa UE przed sądami krajowymi.

Należy pamiętać, że zgodnie zasadą autonomii proceduralnej dochodzenie przed sądami krajowymi uprawnień wynikających z prawa UE podlega prawu krajowemu. Trzeba jednak zaznaczyć, że właściwość prawa krajowego nie jest nieograniczona. Prawo krajowe podlega w tym zakresie ocenie pod względem zgodności z zasadami efektywności i równoważności.

2. ODDZIAŁYWANIE PRAWA UE NA STOSUNKI CYWILNOPRAWNE

Tę część chciałbym rozpocząć od założeń wstępnych.

Po pierwsze, z punktu widzenia prawa UE nie ma znaczenia, czy postępowanie przed sądem krajowym dotyczy prawa publicznego czy prywatnego. Zresztą sama próba zdefiniowania, czy w danej sprawie mamy do czynienia z prawem publicznym czy prywatnym, byłaby w wielu sytuacjach nie tylko skomplikowana,

² Należy jednak pamiętać, że w niektórych sytuacjach prawo unijne odsyła do prawa krajowego lub pozostawia wykładnię niektórych pojęć użytych w przepisach prawa Unii prawu państw członkowskich. Zdarza się także, że dokonując wykładni takich pojęć należy uwzględnić zarówno ich autonomiczny charakter, jak i prawo państwa członkowskiego. Jako przykład niech posłuży art. 5 rozporządzenia Rady (WE) nr 1346/2000 z 29.05.2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz. Urz. WE L 160 z 2000 r., s. 1). Stanowi on: „1. Wszczęcie postępowania upadłościowego nie narusza praw rzeczowych wierzycieli lub osób trzecich na materialnych lub niematerialnych, ruchomych lub nieruchomych składnikach majątku dłużnika – zarówno na określonych przedmiotach, jak i na zbiorze nieokreślonych przedmiotów o zmiennym składzie – które w chwili wszczęcia postępowania znajdują się na terytorium innego Państwa Członkowskiego. 2. Do praw określonych w ust. 1 należą w szczególności: a) uprawnienie do zbycia przedmiotu lub przeznaczenia go do zbycia i zaspokojenia się z uzyskanych środków lub pożytków tego przedmiotu, w szczególności z tytułu zastawu lub hipoteki; b) wyłączone prawo ściągnięcia wierzytelności, w szczególności z tytułu zastawu na wierzytelności lub przelewu tej wierzytelności w celu zabezpieczenia roszczenia; c) prawo żądania wydania przedmiotu od każdego, kto wbrew woli uprawnionego posiada go lub użytkuje; d) prawo rzeczowe do pobierania pożytków przedmiotu”.

Aby uznać dane prawo za prawo rzeczowe w rozumieniu tego przepisu, należy rozważyć dwie kwestie. Po pierwsze, musi chodzić o prawo rzeczowe w rozumieniu prawa państwa, na którego terytorium rzecz się znajduje. Po drugie, takie prawo rzeczowe musi spełniać – wynikające z prawa Unii – kryteria autonomiczne, o których mowa w ust. 2 cytowanego przepisu.

ale i bezużyteczna. Nikt nie ma dziś wątpliwości, że prawo publiczne oddziałuje na stosunki cywilnoprawne, np. określając publicznoprawne konsekwencje zdarzeń cywilnoprawnych. Nie ma także znaczenia, według jakiej procedury toczy się postępowanie przed sądem krajowym (cywilna, karna czy sądownoadministracyjna). Nie ma wreszcie znaczenia, czy przepisy krajowe, które podlegają ocenie pod kątem zgodności z prawem UE, są przepisami prawa publicznego czy prywatnego.

Po drugie, prawo UE jest prawem publicznym w tym znaczeniu, że traktaty stanowiące podstawę Unii Europejskiej są umowami międzynarodowymi zawartymi pomiędzy państwami członkowskimi. Oznacza to, że państwa członkowskie – jako strony tych traktatów – są w pierwszej kolejności i w sposób szczególnie odpowiedzialne za realizację ich celów (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej³).

Po trzecie, niektóre spośród przepisów prawa UE są „adresowane” do podmiotów prywatnych jako podmiotów objętych zakresem zastosowania *ratione personae* danego przepisu. Oznacza to, że mogą one bezpośrednio nakładać obowiązki na podmioty prywatne. Przykładów tego rodzaju przepisów jest wiele. Mogą to być przepisy zarówno prawa pierwotnego, jak i prawa pochodnego. Spośród przepisów traktatowych, których zakres zastosowania obejmuje podmioty prywatne, wymienić można art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴, zakazujący dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, czy art. 157 TFUE, wyrażający zasadę równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za taką samą pracę lub pracę tej samej wartości. Nie ma bowiem znaczenia, czy podmiotem, któremu zarzuca się naruszenie tych przepisów, jest podmiot prywatny, państwo członkowskie czy podmiot usytuowany w strukturze administracyjnej państwa członkowskiego. Podobny charakter ma art. 101 TFUE, który zakazuje wszystkim przedsiębiorstwom działań o charakterze antykonkurencyjnym. Spośród aktów prawa pochodnego można wskazać rozporządzenie nr 261/2004⁵. Nakłada ono na wszystkich przewoźników lotniczych ściśle określone obowiązki wobec konsumentów. Przepisy prawa UE są również źródłem europejskich praw własności intelektualnej. Dotyczy to wspólnotowych znaków towarowych (rozporządzenie nr 207/2009⁶), wzorów przemysłowych (rozporządzenie nr 6/2002⁷), oznaczeń geograficznych (rozporządzenie nr 510/2006⁸) czy też ostatnio patentów (rozporządzenie nr 1257/2012⁹).

Oddziaływanie tych przepisów polega na tym, że mogą one powodować powstanie, zmianę lub wygaśnięcie stosunku prawnego pomiędzy stronami. Dla przykładu,

³ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 13), dalej jako TUE.

⁴ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 2012 r., s. 47), dalej jako TFUE.

⁵ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.02.2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz. Urz. UE L 46 z 2004 r., s. 1), dalej jako rozporządzenie nr 261/2004.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 207/2009 z 26.02.2009 r. w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz. Urz. UE L 78 z 2009 r., s. 1).

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 z 12.12.2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz. Urz. WE L 3 z 2002 r., s. 1).

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 510/2006 z 20.03.2006 r. w sprawie ochrony oznaczeń geograficznych i nazw pochodzenia produktów rolnych i środków spożywczych (Dz. Urz. UE L 93 z 2006 r., s. 12).

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2012 z 17.12.2012 r. wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej (Dz. Urz. UE L 361 z 2012 r., s. 1).

umowa sprzeczna z art. 101 TFUE (prawo konkurencji) jest nieważna. Podobnie naruszenie tego samego przepisu przez przedsiębiorcę może skutkować jego odpowiedzialnością odszkodowawczą względem podmiotu, który poniósł z tego tytułu szkodę. Wreszcie, konsument uzyskuje – na podstawie rozporządzenia UE – uprawnienia względem przedsiębiorcy (np. do żądania odszkodowania za opóźniony lot).

3. POJĘCIE PODMIOTU PRYWATNEGO

W rozważaniach na temat wpływu prawa UE na stosunki cywilnoprawne nie sposób pominąć odpowiedzi na pytanie, czym jest – w świetle prawa UE – „podmiot prywatny”. Chciałbym w tym miejscu wyjaśnić nieścisłość terminologiczną. Sformułowanie „podmiot prywatny” (pojęcie to utożsamiam z pojęciami „jednostka” lub „podmiot indywidualny”) jest z pewnością błędne z punktu widzenia teorii prawa prywatnego. Opierając się na zasadzie równorzędności stron, prawo cywilne zasadniczo nie przywiązuje wagi do tego, czy podmiotem stosunku prawnego jest „państwo” lub „emanacja państwa”. W zależności od przyjętego zapatrywania znaczenie ma jedynie metoda regulacji¹⁰ lub autonomiczny charakter stosunków pomiędzy podmiotami prawa¹¹. Jeżeli podmiot państwowy działa w sferze prawa prywatnego (*dominium*), może on być stroną stosunku prawnego tak, jak każdy inny podmiot, a prawo cywilne nie łączy z taką okolicznością istotnych konsekwencji.

Posługiwanie się kryteriami metody regulacji lub autonomiczności jest jednak mało przydatne w prawie UE. Przepisy prawa UE – w zakresie, w jakim nakładają obowiązki na państwa członkowskie – nie rozróżniają oceny wykonywania tych obowiązków w zależności od tego, czy państwo członkowskie działa w sferze prawa publicznego, czy prawa prywatnego¹². Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości nie pozostawia w tym zakresie jakichkolwiek wątpliwości. Z uwagi na zasadę pierwszeństwa wyłączone jest zastosowanie wszelkich sprzecznych z prawem UE przepisów wewnętrznych państw członkowskich niezależnie od użytej w nich metody regulacji.

Zagadnienie to ilustruje także judykatura dotycząca bezpośredniego skutku dyrektyw. Jak powszechnie wiadomo, bezpośrednie zastosowanie przepisu dyrektywy jest dopuszczalne wyłącznie w relacjach „wertikalnych”, tzn. przeciwko państwu członkowskiemu, które ponosi odpowiedzialność za nienależytą implementację dyrektywy. Nie ma przy tym znaczenia, że w postępowaniu, w którym strona powołuje się bezpośrednio na przepis dyrektywy, państwo członkowskie występuje jako podmiot stosunku prywatnoprawnego (np. pracodawca lub strona umowy cywilnoprawnej)¹³.

3.1. Obowiązki państw członkowskich i ich organów w świetle prawa UE

Z kolei – jak już wspomniałem powyżej – prawo UE przywiązuje istotne znaczenie do ustalenia, czy adresatem obowiązku określonego w normie wspólnotowej jest

¹⁰ Tak A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 12.

¹¹ Tak Z. Radwański, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2004, s. 2.

¹² R. de Lange, *General Aspects of the Horizontalization of Law Enforcement in a European Perspective*, w: *Compliance and Enforcement of Community Law*, J.A.E. Vervaele (red.), Haga 1999, s. 46 i n.

¹³ Por. pkt 49 wyroku TS z 26.02.1986 r. w sprawie 152/84, M.H. Marshall przeciwko Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (Teaching), EU:C:1986:84.

państwo członkowskie czy podmiot prywatny. To państwa członkowskie – jako strony – są odpowiedzialne za realizację zadań Unii (Wspólnoty)¹⁴. Wyrazem tej odpowiedzialności jest chociażby wynikająca z art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy (zwana również zasadą solidarności)¹⁵, w świetle której państwa członkowskie podejmują wszelkie środki służące realizacji zobowiązań wynikających z traktatów oraz ułatwiają Unii wykonywanie jej zadań. Obowiązki te nie ograniczają się do funkcjonowania organów państwa członkowskiego, które reprezentują to państwo na zewnątrz wobec innych państw członkowskich oraz wobec Unii. W omawianym kontekście szczególne obowiązki spoczywają na organach odpowiedzialnych za stosowanie prawa w danym państwie członkowskim – na sądach i na organach administracyjnych. Chodzi tu przede wszystkim o obowiązki wynikające z zasady pierwszeństwa, zasady zgodnej („prounijnej”) wykładni oraz z – szeroko rozumianej – zasady efektywności.

Prawo UE obejmuje liczne mechanizmy służące kontroli przestrzegania przez państwa członkowskie prawa UE. Takim mechanizmem jest chociażby – wynikająca z art. 258–260 TFUE – możliwość wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości o stwierdzenie naruszenia traktatu przez państwo członkowskie, co w ostateczności może prowadzić do nałożenia na to państwo kary finansowej. Istotne znaczenie ma również – sformułowana w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości – zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za szkodę wyrządzoną podmiotom prywatnym na skutek naruszenia prawa UE.

Sytuacja podmiotów prywatnych – jako osób trzecich w stosunku do stron traktatu – jest znacząco inna. W tym przypadku obowiązek przestrzegania przez te podmioty prawa UE może mieć jedynie źródło w konkretnej normie prawa UE (której adresatem jest podmiot prywatny) i jedynie w świetle tej normy można rozważyć konsekwencje jej naruszenia.

3.2. Rozumienie pojęcia „państwo” w prawie UE

Pojęcie państwa jest w prawie UE rozumiane bardzo szeroko. Obejmuje ono również podmioty, które w świetle prawa krajowego stanowią odrębny byt prawny, lecz z uwagi na swoje usytuowanie w systemie władzy państwowej lub samorządowej oraz z uwagi na sprawowane funkcje są traktowane jako „emanacja państwa”. Literatura dotycząca omawianego zagadnienia jest bardzo bogata i ilustruje złożoność problematyki¹⁶. W każdym razie rozróżnienie pomiędzy państwem a innymi podmiotami prawa ma olbrzymie znaczenia praktyczne. Adresatami większości przepisów prawa UE – i to zarówno prawa pierwotnego, jak i pochodnego – są państwa członkowskie. Jak zostało już podkreślone, państwa członkowskie są również

¹⁴ Por. S. Wernicke, *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 2002, s. 107 i n.

¹⁵ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, t. 1, s. 529 i n.

¹⁶ W doktrynie polskiej por. N. Półtorak, *Pojęcie państwa w prawie Wspólnot Europejskich (zarys problemu)*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, S. Biernat (red.), Kraków 2000, s. 93 i n.; S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej*, Kraków 2002, s. 99 i n.; M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 345 i n. W doktrynie obcej por. M. Hecquard-Theron, *La notion d'Etat en droit communautaire*, „Revue Trimestrielle de Droit Européen” 1990/4, s. 693 i n.; M.P. Chiti, *The EC Notion of Public Administration: The Case of the Bodies Governed by Public Law*, „European Public Law” 2002/4, s. 473 i n.; V. Kvjatkovski, *What is an „Emanation of the State”? An Educated Guess*, „European Public Law” 1997/3, s. 329 i n.

stronami traktatu, a zatem również w świetle prawa międzynarodowego ponoszą one pełną odpowiedzialność za jego przestrzeganie niezależnie od tego, któremu podmiotowi funkcjonującemu w szeroko rozumianej strukturze państwa przypisuje się naruszenie prawa.

Nie jest oczywiście wykluczone, że odpowiedzialność odszkodowawczą – obok państwa członkowskiego – będzie ponosić podmiot publiczny, który w rzeczywistości wyrządził szkodę¹⁷. Judykatura dopuszcza, aby w państwach o strukturze federalnej odpowiedzialność odszkodowawczą ponosiły także jednostki terytorialne tworzące federację¹⁸. Nie zwalnia to jednak państwa członkowskiego od ponoszenia odpowiedzialności¹⁹ ani nie zmienia to faktu, że rola państw członkowskich w zakresie stosowania prawa UE ma charakter szczególny²⁰.

3.3. Znaczenie pojęcia „państwo” dla stosowania prawa wspólnotowego w wybranych dziedzinach

Konieczność zdefiniowania pojęcia państwa, „emanacji państwa”, organu administracyjnego czy też organu władzy publicznej pojawia się przy okazji stosowania wielu przepisów prawa UE. Dotyczy to zarówno przepisów prawa pierwotnego, jak i prawa pochodnego.

W prawie pierwotnym chodzi tu m.in. o zatrudnienie w administracji publicznej w ramach swobodnego przepływu pracowników (art. 45 ust. 4 TFUE), o pomoc państwa dla przedsiębiorstw (art. 107 i n. TFUE), o przestrzeganie reguł konkurencji przez przedsiębiorstwa publiczne oraz przedsiębiorstwa, którym państwa członkowskie przyznają prawa specjalne lub wyłączne (art. 106 TFUE). Warto także wspomnieć o unormowaniach dotyczących polityki gospodarczej i pieniężnej (art. 119 i n. TFUE), z których – dla przykładu – art. 123 ust. 1 TFUE zakazuje Europejskiemu Bankowi Centralnemu udzielania „pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek innych kredytów instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii, rządów centralnym, władzom regionalnym, lokalnym lub innym władzom publicznym, innym instytucjom lub przedsiębiorstwom publicznym państw członkowskich”.

Liczne odniesienia do pojęcia państwa lub organu publicznego odnajdujemy w prawie pochodnym. Dotyczy to przede wszystkim całej dziedziny zamówień publicznych²¹, a także szczególnych uregulowań, jak chociażby dyrektywa 90/313/EWG²² czy też dyrektywa 80/723/EWG²³.

Z kolei w bogatej judykaturze Trybunału Sprawiedliwości odnajdujemy wiele odniesień do pojęć „państwo” lub „emanacja państwa” w kontekście odpowiedzialności

¹⁷ Por. wyrok TS z 4.07.2000 r. w sprawie C-424/97, *Salomone Haim przeciwko Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein*, EU:C:2000:357, pkt 32.

¹⁸ Por. wyrok TS z 1.06.1999 r. w sprawie C-302/97, *Klaus Konle przeciwko Republik Österreich*, EU:C:1999:271, pkt 63.

¹⁹ Por. wyrok TS w sprawie *Konle*, pkt 62.

²⁰ Por. na ten temat M. Dougan, *National Remedies Before the Court of Justice. Issues of Harmonisation and Differentiation*, Oxford 2004, s. 248 i n.

²¹ Por. na ten temat M.P. Chiti, *The EC Notion...*, s. 487 i n.

²² Dyrektywa Rady 90/313/EWG z 7.06.1990 r. w sprawie swobody dostępu do informacji o środowisku (Dz. Urz. WE L 158 z 1990 r., s. 56).

²³ Dyrektywa Komisji 80/723/EWG z 25.06.1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz. Urz. WE L 195 z 1980 r., s. 35).

odszkodowawczej państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa UE²⁴ oraz w kontekście bezpośredniego powoływania się na przepis dyrektywy w aspekcie wertykalnym (przeciwko organowi państwa). Warto także wspomnieć o definiowaniu przez Trybunał Sprawiedliwości pojęcia „państwo” w przypadku określania personalnego zakresu zastosowania przepisów traktatu o podstawowych swobodach rynku wewnętrznego²⁵.

Jest kwestią dyskusyjną, czy w każdym z powyższych przypadków pojęcie państwa należy rozumieć w ten sam sposób. Próba udzielenia odpowiedzi na to pytanie wymagałaby dokładnej analizy każdego z wymienionych przepisów prawa UE, co z pewnością wykraczałoby poza ramy rozważań. Nie wchodząc jednak w szczególności tej problematyki, można sformułować kilka uwag o charakterze generalnym.

W każdym przypadku, w którym prawo UE odwołuje się do pojęcia państwa, należy interpretować to pojęcie uwzględniając funkcję danego przepisu. Nie ulega zatem wątpliwości, że inaczej należy rozumieć pojęcie państwa w kontekście zatrudnienia w administracji publicznej jako wyjątku od swobodnego przepływu pracowników (art. 45 ust. 4 TFUE), a inaczej np. w kontekście regulacji pomocy państwa (art. 107 i n. TFUE). Ponadto w niektórych przypadkach, jak chociażby w odniesieniu do prawa zamówień publicznych, regulacja UE ustanawia autonomiczną definicję państwa, organów państwa oraz organów podlegających prawu publicznemu. Wydaje się, że posługiwanie się tymi definicjami w innych dziedzinach prawa wspólnotowego byłoby nadużyciem.

Prawo UE w żaden sposób nie narzuca państwom członkowskim wewnętrznej struktury organizacyjnej. Jedynie w świetle prawa konstytucyjnego danego państwa członkowskiego należy ocenić, które organy tego państwa są wewnętrznie odpowiedzialne za wykonywanie zobowiązań nałożonych przez traktaty²⁶. Z punktu widzenia prawa UE istotne jest wyłącznie to, czy zobowiązania te są należycie wykonywane. Nie ulega natomiast wątpliwości, że pojęcie „państwo” – i to niezależnie, o jaką dziedzinę prawa UE chodzi – należy interpretować autonomicznie. Innymi słowy, to w świetle kryteriów określonych prawem UE należy ocenić, czy zachowanie danego organu lub podmiotu może być przypisane państwu członkowskiemu²⁷.

3.4. Zdefiniowanie pojęcia „podmiot prywatny” w sposób negatywny

Wydaje się, że dla potrzeb niniejszych rozważań pojęcie podmiotu prywatnego należy zdefiniować w sposób negatywny. Podmiotem prywatnym jest zatem każdy podmiot, który nie może być w świetle prawa UE traktowany jako „państwo” lub „emanacja państwa”. Wątpliwość dotyczy tylko pytania, do której z wymienionych wyżej definicji państwa należałoby się odnieść.

Moim zdaniem najbardziej wskazane byłoby odwołanie się do definicji państwa wypracowanej przez judykaturę Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu

²⁴ Por. na ten temat M.-P.F. Granger, *National application of Francovich and the construction of a European administrative jus commune*, „European Law Review” 2007/2, s. 162 i 163.

²⁵ Por. M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008, s. 83 i n.

²⁶ M.P. Chiti, *The EC Notion...*, s. 485 i n.

²⁷ Co innego wydaje się sugerować M. Dougan, *National...*, s. 255, według którego definicja państwa dla celów przypisania odpowiedzialności odszkodowawczej państwu członkowskiemu jest pozostawiona prawu wewnętrznemu tego państwa.

do problematyki odpowiedzialności odszkodowawczej państwa z tytułu naruszenia prawa UE²⁸. Podmiotem prywatnym jest zatem podmiot, którego nie można uznać za związany – wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE – zasadą lojalności.

Ponieważ samo pojęcie „państwo” lub „emanacja państwa” interpretuje się zgodnie z prawem UE, również pojęcie podmiotu prywatnego jest autonomicznym pojęciem prawa UE.

4. SPOSOBY ODDZIAŁYWANIA PRAWA UE NA POSTĘPOWANIA PRZED SĄDEM KRAJOWYM

Tę część rozważań chciałbym rozpocząć od propozycji usystematyzowania problematyki oddziaływania prawa UE na postępowania przed sądem krajowym. Mam nadzieję, że przyczyni się ona do wyjaśnienia przynajmniej niektórych wątpliwości pojawiających się w praktyce orzeczniczej. Zaproponowana przeze mnie systematyka dotyczy oddziaływania prawa UE nie tylko na stosunki prawa cywilnego, lecz na wszelkie postępowania przed sądami krajowymi. Wydaje się jednak, że jest ona szczególnie przydatna w celu wyjaśnienia specyfiki oddziaływania prawa UE na stosunki cywilnoprawne.

Otóż sytuacje, w których sądy stosują prawo UE w sporach dotyczących prawa cywilnego, można podzielić **na dwie grupy**:

- 1) strona postępowania (np. podmiot prywatny) jest bezpośrednim adresatem normy prawa UE;
- 2) prawo UE określa lub wpływa na ramy prawne, na podstawie których sąd rozstrzyga toczący się przed nim spór.

Zdaję sobie sprawę, że tego rodzaju podział może wydawać się mało przejrzysty. Z pewnością nie ma sensu, aby go stosować w przypadku wydawania rozstrzygnięcia na podstawie jednego (wewnętrznego) systemu prawnego. Należy jednak uwzględnić, że prawo Unii w zasadzie nigdy nie jest przez sąd krajowy stosowane samodzielnie. Jest ono stosowane „kumulatywnie” czy „za pomocą” krajowych przepisów, nie tylko procesowych, ale również materialnych. Moim zdaniem ten właśnie element przesądza o przydatności posługiwania się tego rodzaju podziałem w celu ułatwienia zrozumienia oddziaływania prawa UE na prawo krajowe.

W **pierwszym** z wymienionych przypadków chodzi o sytuacje, w których przepis prawa UE oddziałuje bezpośrednio na podmioty prywatne. Innymi słowy, chodzi o te przepisy prawa UE, które swoim zakresem zastosowania *ratione personae*

²⁸ Por. R.W. Davis, *Liability in damages for a breach of Community law: some reflections on the question of who to sue and the concept of „the state”*, „European Law Review” 2006/1, s. 69 i n. Autor ten rozważa także, czy pojęcie państwa w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej jest tożsame z pojęciem państwa w kontekście bezpośredniego skutku dyrektywy (s. 71); por. także na ten temat M. Dougan, *National...*, s. 253 i n. Chodzi przede wszystkim o to, czy definicję „emanacja państwa” z pkt 20 wyroku TS z 12.07.1990 r. w sprawie C-188/89, *A. Foster i in. przeciwko British Gas plc*, EU:C:1990:313, można odnieść do podmiotów, których zachowania można przypisać państwu członkowskiemu w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej. Osobiście jestem zdania, że pojęcia te w wielu przypadkach mogą być utożsamiane. Nie wykluczam jednak, że w pewnych sytuacjach zachowanie podmiotu, przeciwko któremu można się bezpośrednio powołać na przepis dyrektywy, nie będzie mogło być przypisane państwu członkowskiemu w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej. Przeciwnie całkowitemu utożsamianiu obu pojęć opowiada się także M. Dougan, *National...*, s. 254 i 255.

obejmują podmioty prywatne. Przykłady takich przepisów zostały podane już wcześniej. W tym miejscu warto podkreślić, że tylko niektóre przepisy prawa UE nakładają obowiązki na podmioty prywatne. Do tej kategorii należą przede wszystkim dyrektywy harmonizujące wybrane aspekty prawa prywatnego. Pomijam oczywiście problematykę tzw. bezpośredniego skutku dyrektyw, która zostanie zasygnalizowana w dalszej części.

Osobno należy wspomnieć o rozporządzeniach unijnych dotyczących współpracy sądowej w sprawach cywilnych, które dotyczą rozmaitych aspektów postępowania cywilnego. Rozporządzenia te – tak jak wszystkie przepisy regulujące procedurę sądową – należy zaliczyć do prawa publicznego. W zakresie, w jakim regulują one problematykę właściwości sądów, kwestię wykonywalności i uznawalności orzeczeń zagranicznych oraz niektóre aspekty procedury cywilnej, rozporządzenia te nie stanowią podstawy prawnej rozstrzygnięć sporów co do istoty.

Z kolei te spośród tych rozporządzeń, które zawierają normy kolizyjne prawa prywatnego międzynarodowego, też nie stanowią same w sobie podstawy do wydawania rozstrzygnięć. Służą jedynie wskazaniu prawa właściwego, w oparciu o które sąd będzie rozstrzygał spór.

W drugim z wymienionych przypadków prawo UE oddziałuje w sposób pośredni. Nie reguluje ono działań lub zaniechań podmiotów prywatnych, a jedynie wpływa na ramy prawne toczącego się sporu. Już po ustaleniu przez sąd orzekający, które przepisy – najczęściej prawa krajowego – mają zastosowanie w konkretnej sprawie, sąd ten musi ustalić, czy przepisy te są zgodne z prawem UE. Oznacza to, że prawo UE nie reguluje wprost praw i obowiązków stron postępowania, a jedynie stanowi kryterium oceny przepisów mających bezpośrednie zastosowanie w danej sprawie. Może to dotyczyć:

- a) prawa krajowego,
- b) prawa UE.

Przykładem tej pierwszej sytuacji jest konieczność dokonania oceny, czy akt prawa krajowego mający zastosowanie w konkretnym sporze nie narusza innych przepisów prawa UE niż te, które bezpośrednio regulują zachowania stron postępowania. Może się okazać, że akt prawa krajowego wszedł w życie z naruszeniem obowiązku notyfikacji przewidzianym np. w dyrektywie 98/34/WE²⁹. Wówczas – w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości – akt prawa krajowego nie może być stosowany. Nie ma przy tym znaczenia, że wspomniana dyrektywa nie nakłada żadnych obowiązków na podmioty prywatne i dotyczy wyłącznie relacji pomiędzy ustawodawcą państwa członkowskiego a Unią Europejską.

Z kolei przykładem tej drugiej sytuacji jest konieczność dokonania oceny, czy mający zastosowanie w konkretnej sprawie akt prawa pochodnego UE jest zgodny z traktatami, w tym z Kartą praw podstawowych.

Nie można również zapominać, że prawo pochodne Unii musi być zgodne z prawem pierwotnym (traktatowym). Dotyczy to zgodności w znaczeniu zarówno

²⁹ Dyrektywa 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.06.1998 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz. Urz. WE L 204 z 1998 r., s. 37).

materialnym, jak i proceduralnym (tzn. w kontekście stanowienia prawa pochodnego – szczególnie w odniesieniu do zasady kompetencji powierzonych). W ostatnich latach coraz częściej mamy do czynienia z koniecznością dokonania oceny zgodności norm prawa unijnego z prawami podstawowymi, które przede wszystkim wynikają z Karty praw podstawowych.

Oddziaływaniem polegającym na współkształtowaniu przez prawo UE ram prawnych, na podstawie których sąd krajowy rozstrzyga spór, jest także obowiązek dokonywania tzw. zgodnej („prowspólnotowej”) wykładni. Polega ona na konieczności takiej interpretacji mających zastosowanie przepisów prawa, aby zapewnić ich zgodność z przepisami wyższego rzędu. Chodzi tu zarówno o dokonywanie wykładni prawa krajowego w świetle prawa UE, jak i samego prawa UE w świetle norm prawa UE wyższego rzędu (traktów, w tym Karty praw podstawowych).

5. BEZPOŚREDNI SKUTEK DYREKTYWY I KONIECZNOŚĆ ISTNIENIA „ELEMENTU TRANSGRANICZNEGO”

Chciałbym w tym miejscu odnieść się do dwóch zagadnień, które budzą wątpliwości – szczególnie z punktu widzenia postępowań przed organami krajowymi.

Po pierwsze, chodzi o wyłączenie bezpośredniego skutku dyrektywy w aspekcie horyzontalnym. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, którego spójność pozostawia wiele do życzenia, na dyrektywę nie można się bezpośrednio powołać przeciwko podmiotowi prywatnemu (w celu wyłączenia zastosowania przepisu krajowego sprzecznego z dyrektywą lub w celu wywiedzenia swoich praw wynikających z dyrektywy). Chciałbym podkreślić, że to ograniczenie w żaden sposób nie wpływa na kompetencję sądów krajowych do zwracania się do TS z pytaniami prawnymi o wykładnię dyrektywy lub w celu dokonania oceny zgodności dyrektywy z aktami wyższego rzędu. Zgodnie z utrwalonym już orzecznictwem TS to do sądu krajowego należy decyzja, czy w konkretnym przypadku będzie można bezpośrednio zastosować dyrektywę.

Po drugie, wiele wątpliwości wiąże się z jedną z przesłanek stosowania prawa Unii. Chodzi mianowicie o istnienie tzw. elementu transgranicznego. Innymi słowy, chodzi o wątpliwość, czy można stosować prawo Unii w stanach faktycznych, które całkowicie zamykają się w jednym państwie członkowskim. Otóż wymóg istnienia owego „elementu transgranicznego” dotyczy wyłącznie bezpośredniego stosowania przepisów traktatów o podstawowych swobodach rynku wewnętrznego (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału). Wynika to wprost z zakresu zastosowania tych przepisów, który został ograniczony do utrudnień w funkcjonowaniu tych swobód pomiędzy państwami członkowskimi. Wymóg istnienia „elementu transgranicznego” nie występuje w innych sytuacjach. Pozostałe przepisy traktatów dotyczące np. zakazu dyskryminacji ze względu na płeć nie są ograniczone do stanów faktycznych o charakterze transgranicznym. Wymóg ten nie ma zastosowania również w przypadku podstawowych swobód rynku wewnętrznego, jeżeli dana materia została objęta harmonizacją na poziomie prawa pochodnego. Dyrektywy i rozporządzenia nie uzależniają swojego zakresu zastosowania od istnienia „elementu transgranicznego” (chyba że wyjątkowo co innego wprost wynika z odpowiednich przepisów tych dyrektyw lub rozporządzeń).

6. WPŁYW KARTY PRAW PODSTAWOWYCH UE NA STOSUNKI CYWILNOPRAWNE

Chciałbym też omówić kilka przykładów z orzecznictwa, w których mieliśmy do czynienia z oddziaływaniem KPP na stosunki prawa cywilnego. Sprawy te ilustrują sytuacje, w których przepis prawa UE nie jest wprost adresowany do podmiotu prywatnego, lecz wpływa jedynie na ramy prawne, na podstawie których sąd krajowy rozstrzyga toczący się przed nim spór. Nie ulega bowiem wątpliwości, że KPP nie obejmuje swoim zakresem zachowań podmiotów prywatnych. W świetle art. 51 KPP jej postanowienia mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Nie oznacza to jednak – jak pokazuje omówione poniżej orzecznictwo – że KPP nie wpływa na stosunki cywilnoprawne.

6.1. Sprawa *Test-Achats*³⁰

Sprawa ta dotyczyła wykładni dyrektywy 2004/113³¹. Spór toczący się przed sądem krajowym dotyczył możliwości wprowadzenia zróżnicowania wysokości składek w ubezpieczeniach komunikacyjnych w zależności od płci osoby ubezpieczonej.

Artykuł 5 ust. 2 dyrektywy 2004/113, określający tzw. czynniki aktuarialne, stanowi, że „państwa członkowskie mogą zdecydować przed 21 grudnia 2007 r. o zezwoleniu na proporcjonalne różnice w składkach i świadczeniach poszczególnych osób, w przypadkach, w których użycie płci jest czynnikiem decydującym w ocenie ryzyka opartego na odpowiednich i dokładnych danych aktuarialnych i statystycznych. Odnośne państwa członkowskie informują Komisję i zapewniają, że dokładne dane dotyczące użycia płci jako decydującego czynnika aktuarialnego są gromadzone, publikowane i regularnie uaktualniane”.

Na podstawie tego przepisu ustawodawca belgijski dopuścił możliwość bezpośredniego zróżnicowania wysokości składki ubezpieczeniowej w zależności od płci, jeżeli „płeć stanowi czynnik decydujący przy ocenie ryzyka na podstawie odpowiednich i dokładnych danych aktuarialnych i statystycznych”.

Trybunał Sprawiedliwości dokonał oceny, czy tego typu zróżnicowanie, które dopuszcza akt prawa UE, jest zgodne z art. 21 i art. 23 KPP. Postanowienia te wyrażają odpowiednio zasadę niedyskryminacji oraz zasadę równości kobiet i mężczyzn.

W wyroku TS stwierdził, że przepis pozwalający państwom członkowskim na utrzymywanie bez ograniczenia czasowego wyjątku od reguły składek i świadczeń jednolitych dla obu płci jest sprzeczny z urzeczywistnieniem celu równego traktowania kobiet i mężczyzn, jaki przyświeca dyrektywie 2004/113, i jest niezgodny z art. 21 i art. 23 KPP.

Dla postępowania przed sądem krajowym wyrok ten oznacza, że ustawodawca belgijski nie miał podstaw, aby wysokość składek w ubezpieczeniach komunikacyjnych uzależnić od płci osoby ubezpieczonej.

³⁰ Wyrok TS z 1.03.2011 w sprawie C-236/09, *Association Belge des Consommateurs Test-Achats ASBL i in. przeciwko Conseil des Ministres*, EU:C:2011:100.

³¹ Dyrektywa Rady 2004/113/WE z 13.12.2004 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz. Urz. UE L 373 z 2004 r., s. 37), dalej jako dyrektywa 2004/113.

6.2. Sprawa *Promusicae*³²

Promusicae było stowarzyszeniem zrzeszającym producentów i wydawców nagrań muzycznych oraz opracowań audiowizualnych. Wniosło ono do sądu hiszpańskiego wniosek o zarządzenie środka tymczasowego przeciwko spółce Telefónica, która w ramach swej działalności świadczyła m.in. usługi w zakresie dostępu do internetu. Promusicae domagało się nakazania, by Telefónica wskazała tożsamość i adresy określonych osób, na rzecz których świadczyła usługi w zakresie dostępu do internetu i w przypadku których adres IP oraz data i godzina połączenia są znane. Zdaniem Promusicae osoby te korzystały z programu wymiany plików (tzw. peer to peer – P2P) i umożliwiały, w ramach udostępnionych folderów swoich komputerów osobistych, dostęp do nagrań, do których majątkowe prawa autorskie należą do podmiotów będących członkami Promusicae. Stowarzyszenie to podnosiło przed sądem krajowym, że użytkownicy programu wymiany plików dopuszczają się czynów nieuczciwej konkurencji i naruszają prawa własności intelektualnej. Zidentyfikowanie tych osób było konieczne w celu wytoczenia przeciwko nim powództw cywilnych.

W świetle prawa hiszpańskiego żądanie przekazania danych – w takim stanie faktycznym jak w niniejszym postępowaniu – było dopuszczalne wyłącznie w ramach dochodzenia karnego lub w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego i obrony narodowej, a nie w ramach postępowania cywilnego lub w celu przygotowania wszczęcia takiego postępowania. Zdaniem Promusicae tego rodzaju ograniczenie naruszało zarówno przepisy dyrektyw 2000/31³³, 2001/29³⁴ i 2004/48³⁵, jak i art. 17 ust. 2 i art. 47 KPP. Te ostatnie postanowienia dotyczą odpowiednio ochrony prawa własności oraz prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do sądu.

Rozpatrujący sprawę sąd hiszpański zwrócił się w tym zakresie z pytaniem do Trybunału Sprawiedliwości.

W wyroku TS w pierwszej kolejności stwierdził, że wspomniane dyrektywy nie zobowiązują państw członkowskich do ustanowienia obowiązku przekazania danych osobowych w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw autorskich w ramach postępowania cywilnego. Gdy chodzi natomiast o wykładnię postanowień KPP, TS zwrócił uwagę na kontekst sporu toczącego się przed sądem krajowym. Otóż zdaniem TS poza dwoma powołanymi przez sąd krajowy prawami podstawowymi zastosowanie w sprawie ma także inne prawo podstawowe wynikające z KPP, a mianowicie to, które gwarantuje ochronę danych osobowych i w konsekwencji ochronę życia prywatnego (art. 7 i art. 8 KPP).

Zdaniem Trybunału prawo UE wymaga, by państwa członkowskie przy transpozycji wspomnianych dyrektyw oparły się na takiej ich wykładni, która pozwoli

³² Wyrok TS z 29.01.2008 r. w sprawie C-275/06, *Productores de Música de España (Promusicae) przeciwko Telefónica de España SAU*, EU:C:2008:54.

³³ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8.06.2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz. Urz. WE L 178 z 2000 r., s. 1).

³⁴ Dyrektywa 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22.05.2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz. Urz. WE L 167 z 2001 r., s. 10).

³⁵ Dyrektywa 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej (Dz. Urz. UE L 157 z 2004 r., s. 45).

na zapewnienie odpowiedniej równowagi między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii. Ponadto, przy przyjmowaniu środków mających na celu transpozycję tych dyrektyw, władze i sądy państw członkowskich są zobowiązane nie tylko dokonywać wykładni swojego prawa krajowego w sposób zgodny ze wspomnianymi dyrektywami, lecz również nie opierać się na takiej wykładni tych dyrektyw, która pozostawałaby w konflikcie ze wspomnianymi prawami podstawowymi lub z innymi ogólnymi zasadami prawa UE, takimi jak zasada proporcjonalności.

6.3. Sprawa *Sky Österreich GmbH*³⁶

Spółka Sky uzyskała zezwolenie na nadawanie drogą satelitarną cyfrowego kodowanego programu telewizyjnego pod nazwą Sky Sport Austria. Na podstawie umowy spółka ta nabyła prawa wyłączne do transmisji telewizyjnej meczów Ligi Europejskiej UEFA w sezonach od 2009/2010 do 2011/2012 na terytorium Austrii. Koszty licencji i produkcji transmisji wynosiły corocznie wiele milionów euro.

Spółka Sky zawarła następnie umowę z Österreichischer Rundfunk (ORF), na podstawie której ORF uzyskał prawo do krótkich relacji informacyjnych o meczach Ligi Europejskiej UEFA. Wynagrodzenie za korzystanie z tego prawa wynosiło 700 euro za minutę transmisji.

Po roku od zawarcia umowy ORF złożył do austriackiego regulatora rynku telekomunikacyjnego (Kommunikationsbehörde Austria) wnioski o wydanie decyzji, zgodnie z którą spółka Sky jako podmiot praw wyłącznych do transmisji telewizyjnych zostałaby zobowiązana do umożliwienia ORF przygotowania krótkich relacji informacyjnych bez prawa do pobierania wynagrodzenia. Regulator rynku wydał stosowną decyzję i ustalił, że wynagrodzenie spółki Sky nie może przekraczać dodatkowych kosztów poniesionych bezpośrednio w związku z udostępnieniem sygnału satelitarnego (koszty te zaś w tym wypadku były zerowe). Organ ten oparł swoje rozstrzygnięcie m.in. na art. 15 ust. 6 dyrektywy 2010/13³⁷, zgodnie z którym państwa członkowskie mają obowiązek określić zasady i warunki korzystania z prawa do krótkich relacji informacyjnych bez wynagrodzenia w odniesieniu do wydarzeń o istotnym znaczeniu społecznym.

Rozpatrując odwołanie od tej decyzji Bundeskommunikationssenat powziął wątpliwość, czy przepis art. 16 ust. 6 dyrektywy 2010/13 jest zgodny z art. 16 i art. 17 KPP, które wyrażają zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i ochronę prawa własności. Ponadto organ ten zwrócił uwagę na fakt, że strony zawarły umowę dotyczącą odpłatnego korzystania z krótkich relacji informacyjnych przed wejściem w życie dyrektywy. Ta okoliczność z kolei podaje w wątpliwość zgodność zaskarżonej decyzji z zasadą proporcjonalności wyrażoną w art. 52 ust. 1 KPP. W celu wyjaśnienia tych wątpliwości organ ten zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości, który nie doszukał się naruszenia zasady proporcjonalności. TS

³⁶ Wyrok TS z 22.01.2013 r. w sprawie C-281/11, *Sky Österreich GmbH przeciwko Österreichischer Rundfunk*, EU:C:2013:28.

³⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz. Urz. UE L 95 z 2010 r., s. 1), dalej jako dyrektywa 2010/13.

zwrócił ponadto uwagę na fakt, że obecnie wzrasta liczba wydarzeń budzących duże zainteresowanie odbiorców, które są transmitowane na zasadzie wyłączności. Może to prowadzić do znacznego ograniczenia dostępu odbiorców do informacji o tych wydarzeniach. Celem art. 15 dyrektywy 2010/13 jest, jak wynika z jej motywów 48 i 55, ochrona podstawowej wolności otrzymywania informacji, chronionej na mocy art. 11 ust. 1 KPP, oraz wspieranie pluralizmu w tworzeniu i rozpowszechnianiu informacji w Unii, co z kolei znajduje się pod ochroną KPP na mocy jej art. 11 ust. 2. TS nie doszukał się zatem niczego, co mogłoby podważyć ważność art. 15 ust. 6 dyrektywy 2010/13.

6.4. Sprawa *McDonagh*³⁸

Sprawa ta dotyczyła wykładni rozporządzenia nr 261/2004. Pani McDonagh dokonała 11.02.2010 r. w liniach lotniczych Ryanair rezerwacji na 17.04.2010 r. lotu z Faro (Portugalia) do Dublinu (Irlandia). Służby ruchu lotniczego – w związku z erupcją islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull – zamknęły 15.04.2010 r. przestrzeń powietrzną nad wieloma państwami członkowskimi ze względu na zagrożenie dla statków powietrznych. Pani McDonagh mogła dotrzeć do Dublinu dopiero 24.04.2010 r. Ryanair nie zapewnił jej w okresie 17–24.04.2010 r. opieki na zasadach określonych w art. 9 rozporządzenia nr 261/2004.

Pani McDonagh wytoczyła przed sądem irlandzkim powództwo przeciwko liniom Ryanair, żądając odszkodowania w kwocie 1129,41 euro, odpowiadającej kosztom posiłków, napoi, zakwaterowania i transportu poniesionych przez nią we wskazanym okresie.

Sąd rozpatrujący sprawę powziął wątpliwość, w jakim zakresie „nadzwyczajne okoliczności” związane z wybuchem wulkanu mogą zwalniać przewoźnika z obowiązków względem pasażera w świetle rozporządzenia nr 261/2004 i zwrócił się w tej kwestii z szeregiem pytań do Trybunału Sprawiedliwości.

Warto podkreślić, że w świetle brzmienia odpowiednich przepisów rozporządzenia „nadzwyczajne okoliczności” zwalniają jedynie od obowiązku odszkodowania określonego w art. 7, lecz już nie od obowiązków zapewnienia opieki na podstawie art. 5 i art. 9 tego rozporządzenia. Linie lotnicze Ryanair wskazywały, że bezwzględny obowiązek zapewnienia opieki może naruszać art. 16 i art. 17 KPP. Postanowienia te wyrażają zasadę wolności prowadzenia działalności gospodarczej i ochronę prawa własności.

W wyroku TS przypomniał, że wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności nie mają charakteru absolutnego, lecz powinny być rozpatrywane przez pryzmat ich funkcji w społeczeństwie. Ponadto art. 52 ust. 1 KPP dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu ustanowionych w KPP praw, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności i – przy poszanowaniu zasady proporcjonalności – są konieczne i rzeczywiście odpowiednie w stosunku do celów interesu ogólnego uznanych przez Unię lub potrzeby ochrony praw i wolności innych osób.

Trybunał zwrócił również uwagę, że w niniejszym przypadku sąd krajowy odwołał się do art. 16 i art. 17 KPP. Sąd ten powinien mieć na uwadze również

³⁸ Wyrok TS z 31.01.2013 r. w sprawie C-12/11, *Denise McDonagh przeciwko Ryanair Ltd*, EU:C:2013:43.

art. 38 KPP, który – podobnie jak art. 169 TFUE – zmierza do zapewnienia w politykach Unii wysokiego poziom ochrony konsumentów, w tym pasażerów linii lotniczych. Gdy chodzi natomiast o konflikt pomiędzy kilkoma prawami chronionymi w porządku prawnym Unii, oceny takiej należy dokonywać, przestrzegając konieczności pogodzenia wymogów związanych z ochroną poszczególnych praw oraz zapewnienia odpowiedniej równowagi między nimi.

Oczywiście pasażer linii lotniczej może domagać się świadczeń, o których mowa w art. 5 i art. 9 rozporządzenia 261/2004, jednak jedynie w zakresie, w jakim poniesione przez niego wydatki były niezbędne, odpowiednie i rozsądne. Ocena tych okoliczności należy do sądu krajowego.

7. Podsumowanie

Omówione orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości pokazują, jak istotna może okazać się ocena regulacji prawa UE pod względem ich zgodności z KPP. Stanowią one ponadto ilustrację oddziaływania KPP na stosunki prawa cywilnego. Nie ulega wątpliwości, że sąd państwa członkowskiego, rozstrzygając spór o charakterze cywilnoprawnym, nie może ograniczać się do stosowania tylko tych przepisów prawa UE, które bezpośrednio kształtują prawa i obowiązki stron w sferze prawa cywilnego. Musi on uwzględniać również cały kontekst systemu prawa UE, w tym te przepisy, które nie dotyczą wprost podmiotów prywatnych, a jedynie współtworzą ramy prawne, na podstawie których rozstrzyga się spory o charakterze cywilnoprawnym.

Summary

Maciej Szpunar – *Selected problems of application of EU law in civil law relationships*

The topic of this article is the scope and manner of application of EU law in civil law relationships. The author points to the most important problems connected with the application of EU law by national courts. Among these problems, he emphasises the difficulties with interpreting the notions used in EU law. He draws our attention to the overlap of two legal orders: the EU one and the national one. While characterising the system of EU law and describing it as public law, the author also points out the mutual penetration of public and private law orders and the fact that individual norms of EU law are addressed to private entities. The author suggests a differentiation according to which EU law may be applied if the direct addressee of a legal norm is a party to the proceedings or when EU law defines the legal framework on the basis of which the court resolves a dispute. As illustrations of the presented assumptions the author uses selected CJEU judgments.