

# Nina Półtorak

---

## Kto jest związany zasadą efektywnej ochrony prawnej : uwagi na tle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie "Unión de Pequeños Agricultores"

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 2/3, 187-204

---

2002

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Nina Półtorak\**

**KTO JEST ZWIĄZANY  
ZASADĄ EFEKTYWNEJ OCHRONY PRAWNEJ  
– UWAGI NA TLE ORZECZENIA  
TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI  
W SPRAWIE  
*UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES***

**1. EFEKTYWNA OCHRONA PRAWNA  
JAKO ZASADA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO**

Efektywna ochrona prawna jednostek i efektywność prawa wspólnotowego to pojęcia kluczowe dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich („ETS”). Zasady powyższe ETS uznaje za podstawowe dla systemu prawnego Wspólnot i wielokrotnie nie tylko wykorzystuje je w uzasadnieniach orzeczeń, ale opiera na nich swoje rozstrzygnięcia. Uzasadniają one bezpośrednio lub pośrednio regułę pierwszeństwa i bezpośredniego skutku prawa wspólnotowego, obowiązki sądów krajowych prowsólnotowej wykładni i stosowania środków tymczasowych nieprzewidzianych w prawie krajowym, odpowiedzialność odszkodowawczą państwa czy obowiązek zapewnienia drogi sądowej dla wykonywania uprawnień jednostek<sup>1</sup>.

---

\* Dr Nina Półtorak – asystentka w Katedrze Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński.

<sup>1</sup> Zob. orzeczenia 41/74 *Yvonne van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337; 14/83 *Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 189; C-143/88, 92/89 *Zuckerfabrik v. Hauptzollamt* [1991] ECR I-415; C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur v. Niemcy i The Queen v. Secretary of State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni* [1996] ECR I-102; C-249/88 *Komisja v. Belgia* [1991] ECR I-

ETS nie definiuje pojęcia efektywnej ochrony prawnej. Stwierdza jedynie, że jest ona jedną z generalnych zasad wspólnotowego porządku prawnego wywodzoną z tradycji konstytucyjnej wspólnej państwom członkowskim i potwierdzoną w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności<sup>2</sup>. Na podstawie wskazówek wynikających z dotychczasowego orzecznictwa ETS można uznać, że efektywna ochrona prawna oznacza obowiązek zapewnienia ochrony i wykonania wszelkich uprawnień jednostek wynikających z prawa wspólnotowego<sup>3</sup>. Zasada ta powinna być realizowana przez organy państw członkowskich, jak i przez organy Wspólnot. Wszystkie organy Wspólnot i organy krajowe wykonujące prawo wspólnotowe powinny, w odniesieniu do jednostek, kierować się zasadą efektywnej ochrony prawnej. Szczególna rola przypada tu ETS i sądom krajowym. Kontrola sprawowana przez ETS nad działalnością organów wspólnotowych zapewnia wykonanie praw jednostek przez te organy (chodzi tu głównie o skargę na akt prawny wydany przez organy WE, skargę na bezczynność organu, powództwo o odszkodowanie od organów wspólnotowych). ETS kontroluje także wykonywanie przez państwa członkowskie ich zobowiązań wobec Wspólnot, w tym wykonanie uprawnień jednostek wynikających z prawa wspólnotowego. Jednak nad wykonaniem uprawnień jednostek przez organy państw członkowskich czuwają przede wszystkim sądy krajowe, do których jednostka może się zwrócić bezpośrednio z odpowiednią skargą (pozbawiona jest natomiast możliwości złożenia skargi przeciwko organom państwowym do ETS).

Pomimo tego, że zasada efektywnej ochrony prawnej powinna być realizowana zarówno przez państwa członkowie, jak i organy samych Wspólnot, orzecznictwo ETS wskazuje, że w praktyce zasada ta doty-

---

1275. Na temat zasady efektywności i efektywnej ochrony prawnej zob. szerzej S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej w piątą rocznicę utworzenia Katedry Prawa Europejskiego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, pod red. S. Biernata, Kraków 2000, s. 27; N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Kraków 2002, s. 66 i n.

<sup>2</sup> Zob. np. orzeczenie 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651, pkt 14.

<sup>3</sup> Efektywność prawa WE oznacza natomiast obowiązek zapewnienia jak największej skuteczności tego prawa. W mojej opinii efektywność jest pojęciem szerszym i obejmuje efektywną ochronę prawną. Efektywność prawa to przestrzeganie i wykonywanie tego prawa, a więc obowiązków nakładanych na odpowiednie podmioty. Temu wykonaniu prawa służy m.in. zasada efektywnej ochrony prawnej, w której chodzi przede wszystkim o egzekwowanie odpowiadających obowiązkom praw przez uprawnione jednostki. Zob. szerzej N. Półtorak, *Odpowiedzialność...*, s. 106 i n.

czy jedynie obowiązków państw członkowskich. Jak zostanie wykazane, potwierdza to niedawne orzeczenie ETS w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>4</sup> („UPA”).

## 2. LEGITYMACJA SKARGOWA JEDNOSTEK NA PODSTAWIE ART. 230 TWE – POGLĄDY ETS POPRZEDZAJĄCE ORZECZENIE W SPRAWIE UPA

Orzeczenie w sprawie UPA dotyczy zasadniczo interpretacji art. 230 ust. 4 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej („TWE”), czyli możliwości wniesienia przez jednostki skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawnego wydanego przez organy Wspólnot. *Locus standi* jednostek w tym zakresie jest jedną z szeroko dyskutowanych kwestii prawa wspólnotowego. Artykuł 230 ust. 4 TWE stanowi, że osoba fizyczna czy prawna może wnieść skargę przeciwko decyzjom, których jest adresatem, lub też decyzjom, które podjęte w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby, dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Trybunał Sprawiedliwości uznaje, że art. 230 ust. 4 TWE co do zasady odnosi się do aktów prawnych indywidualnych, w tym także aktów nazwanych rozporządzeniami, które *de facto*, ze względu na ich treść, są decyzjami indywidualnymi, tzn. nie dotyczą „obiektywnie wyznaczonej sytuacji” i nie wywołują „skutków prawnych w odniesieniu do kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny”<sup>5</sup>. ETS dopuścił jednak odstępstwo od tej zasady stwierdzając, że art. 230 ust. 4 TWE może być także stosowany wobec „prawdziwych” rozporządzeń, czyli aktów prawnych generalnych. Także bowiem rozporządzenia mogą w pewnym zakresie dotyczyć sytuacji jednostki w sposób indywidualny<sup>6</sup>. Niezależnie jednak od tego, czy skarga dotyczy aktu prawnego indywidualnego (wydanego także w formie rozporządzenia, a nawet dyrektywy), czy też aktu prawnego generalnego („prawdziwego” rozporządzenia), należy stosować ten sam test sformułowany przez ETS dla stwierdzenia, czy akt ten dotyczy jednostki indywidualnie. Test ten przewiduje, że jednostka inna niż adresat aktu prawnego może wnieść skargę do ETS na podstawie art. 230 ust. 4 TWE, jeżeli akt dotyczy

---

<sup>4</sup> Orzeczenie C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada*, dostępne w internecie pod adresem: <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin>.

<sup>5</sup> Orzeczenie 790/79 *Calpak SpA v. Komisja* [1980] ECR 1949, pkt 9.

<sup>6</sup> Orzeczenie C-309/89 *Codorniu v. Rada* [1994] ECR I-1853.

pozycji prawnej tej jednostki z powodu pewnych jej cech szczególnych albo z powodu sytuacji faktycznej, która odróżnia ją od innych osób i wyróżnia ją indywidualnie, tak jak adresata<sup>7</sup>. Spełnienie tego testu jest bardzo trudne, w praktyce jednostka musi wykazać, że dany akt dotyczy jej ze względu na jej specyficzną sytuację, w której znajduje się tylko ona lub wraz ze ściśle określoną grupą podmiotów i nikt inny nie może się znaleźć w tej sytuacji (w czasie wydawania przedmiotowego aktu prawnego grupa ta jest już określona i zamknięta)<sup>8</sup>. Sam fakt wykonywania pewnej działalności podlegającej regulacji aktu, która może być podjęta przez inne podmioty, nie wystarcza dla uznania *locus standi* jednostki dla zaskarżenia aktu do ETS. Trybunał Sprawiedliwości nie przyznaje *locus standi* jednostkom nawet wówczas, gdy możliwe jest określenie ilości, a nawet zidentyfikowanie podmiotów objętych skutkami aktu prawnego generalnego, ale brak jest specyfiki sytuacji odróżniającej te podmioty od innych osób<sup>9</sup>.

ETS wyjaśniał też kilkakrotnie relacje pomiędzy skargą o stwierdzenie nieważności aktu prawnego wydanego przez organy Wspólnoty regulowaną w art. 230 TWE i postępowaniem przed sądami krajowymi, w ramach którego mogą one wystąpić o orzeczenie wstępne do ETS w kwestii ważności aktu prawa Wspólnoty Europejskiej (art. 234 TWE). Trzeba przede wszystkim zaznaczyć, że sądy krajowe nie mogą rozstrzygać o ważności aktu prawnego wydanego przez organy Wspólnoty, ponieważ kompetencję do stwierdzenia nieważności takiego aktu ma

---

<sup>7</sup> Zob. w szczególności orzeczenie 25/62 *Plaumann v. Komisja* [1963] ECR 95, pkt. 107; i z nowszych orzeczenia C-452/98 *Nederlandse Antillen v. Rada* [2001] ECR I-8973, pkt 60; C-451/98 *Antillean Rice Mills v. Rada* [2001] ECR 8949, pkt 49. Drugi z warunków ustanowionych w art. 230 ust. 4 TWE – aby przepis dotyczył jednostki bezpośrednio – Trybunał uznaje za spełniony, gdy przepis bezpośrednio wpływa na sytuację prawną jednostki i nie pozostawia adresatowi (którym jest zwykle państwo członkowskie) władzy dyskrejonalnej w zakresie jego implementacji, która jest automatyczna i nie wymaga aktów wprowadzających, zob. orzeczenie C-386/96P *Dreyfus v. Komisja* [1998] I-2309, pkt 43; T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-255/99, *Comafrika and Dole Fresh Fruit Europe v. Komisja* [2001] ECR II-1975, pkt 96. Zob. szerzej J. Steiner, L. Woods, *Textbook on EC law*, London 2001, s. 514 i n; P. Craig, G. de Búrca, *EU law. Text, cases and materials*, Oxford 2002, s. 487–503.

<sup>8</sup> Tak jak w orzeczeniu 106 i 107/63 *Alfred Töpfer i Getreide-Import Gesellschaft v. Komisja* [1965] ECR 405, gdzie przyznano *locus standi* przedsiębiorstwu, które skarżyło decyzję Komisji potwierdzającą odmowę wydania licencji importowej przez władze krajowe (decyzja dotyczyła tylko tych przedsiębiorstw, które ubiegały się o licencję i otrzymały odmowę), zob. też P. Craig, G. de Búrca, *EU law...*, s. 490.

<sup>9</sup> Orzeczenie C-264/91 *Abertal i inni v. Rada* [1993] ECR I-3265, pkt 16; C-209/94 P *Buralux SA v. Rada* [1996] ECR I-615, pkt 24; 123/77 *Unicime i inni v. Rada* [1978] ECR 845; 789 i 790/79 *Calpak SpA v. Komisja* [1980] ECR 1949.

jedynie ETS<sup>10</sup>. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że możliwość wniesienia przez jednostkę skargi z art. 230 TWE na decyzję wydaną przez organy Wspólnot nie wyklucza wszczęcia przez jednostkę postępowania przed sądem krajowym opartego na zarzucie nieważności takiej decyzji, w którym sąd krajowy pozbawiony możliwości rozstrzygnięcia o ważności decyzji, powinien wystąpić do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne<sup>11</sup>. Jeżeli jednak jednostka posiadająca legitymację skargową nie wniosła skargi dotyczącej ważności aktu wspólnotowego opartej na art. 230 ust. 4 TWE w przepisany terminie (który zgodnie z art. 230 ust. 5 TWE wynosi dwa miesiące), sąd krajowy jest związany danym aktem, a zatem nie może wnosić o wydanie orzeczenia wstępnego przez ETS dotyczącego jego ważności<sup>12</sup>. W przypadku jednak, gdy jednostce nie przysługuje legitymacja dla wniesienia skargi opartej na art. 230 ust. 4 TWE, może w każdym czasie podnosić zarzut nieważności aktu prawa wspólnotowego w postępowaniu przed sądem krajowym<sup>13</sup>.

Zarówno regulacja art. 230 ust. 4 TWE, jak i orzecznictwo ETS dotyczącego tego przepisu, było wielokrotnie poddawane krytyce jako nadmiernie restrykcyjne i ograniczające możliwość ochrony praw jednostek w prawie wspólnotowym<sup>14</sup>. Sam ETS w działalności pozaorzeczniczej wyraził wątpliwość, czy treść art. 230 ust. 4 TWE (a w konsekwencji także jego interpretacja przez ETS) jest „wystarczająca dla zapewnienia [jednostkom] efektywnej ochrony prawnej wobec możliwych naruszeń ich fundamentalnych praw dokonanych w działalności legislacyjnej organów [Wspólnoty]”<sup>15</sup>.

Wydawać by się mogło, że krytyka ta prowadzić będzie do zmiany stanowiska ETS w kwestii interpretacji art. 230 ust. 4 TWE. Mogło na

---

<sup>10</sup> Orzeczenie 314/85 *Firma Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost* [1987] ECR 4199.

<sup>11</sup> Orzeczenie 133–136/85 *Rau v. BALM* [1987] ECR 2289.

<sup>12</sup> Orzeczenie C–188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH v. Bundesrepublik Deutschland*, [1994] ECR I–833.

<sup>13</sup> Orzeczenie 216/82 *Universität Hamburg v. Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder* [1983] ECR 2771.

<sup>14</sup> Zob. np. P. Syropis, *Social democracy and judicial review in the Community order* [w:] *The future of remedies in Europe*, pod red. C. Kilpatricka, T. Novitza, P. Skidmore'a, Oxford 2000, s. 253, na s. 258; C. Harlow, *Towards a theory of access for the European Court of Justice*, „Yearbook of European Law” 1992, nr 12, s. 213. W opinii w sprawie C–50/00 P (pkt 2 przyp. 5 i 6), adwokat generalny Jacobs przytacza publikację, w tym sędziów ETS, krytykującą ograniczenia w możliwości zaskarżenia przez jednostki aktów prawa wspólnotowego (opinia z dnia 21.3.2002 r. w sprawie C–50/00 P dostępna w internecie pod adresem <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin>).

<sup>15</sup> Tak w Raporcie Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym pewnych aspektów stosowania Traktatu o Unii Europejskiej (*Report of the Court of Justice on Certain Aspects of the Application of the Treaty on European Union*), Proceedings, nr 15/95, pkt 20,

to wskazywać orzeczenie w sprawie *Greenpeace*, w którym ETS stwierdził, że wniesienie skargi do sądu krajowego, który może zwrócić się z wnioskiem o orzeczenie wstępne do ETS w kwestii ważności aktu wspólnotowego, daje pełną ochronę praw jednostki, i w takim wypadku określenie *locus standi* w ramach art. 230 ust. 4 TWE powinno odbywać się na podstawie kryteriów sformułowanych w orzecznictwie ETS<sup>16</sup>. *A contrario*, można było zatem uznać, że gdy takiej możliwości nie ma, określenie legitymacji jednostki dla wniesienia skargi na podstawie art. 230 TWE powinno odbywać się według innych, mniej restrykcyjnych kryteriów.

Zachętą dla zmiany stanowiska ETS mogła być opinia adwokata generalnego Jacobsa sporządzona w marcu 2002 r. sprawie UPA<sup>17</sup>. W opinii tej zawarł niezwykle interesujące i wyczerpujące rozważania dotyczące interpretacji art. 230 ust. 4 TWE i w bardzo przekonujący sposób uzasadnił potrzebę zmiany jego wykładni, tak aby przyznawał on *locus standi* wszystkim jednostkom, których z powodu szczególnych okoliczności, dotyczą niekorzystne skutki aktu prawnego (ważniejsze tezy tej opinii zostaną przytoczone dalej).

W maju 2002 r. Sąd I Instancji wydał orzeczenie w sprawie *Jégo-Quéré*. Rozstrzygnięcie Sądu I Instancji postrzegane było jako rewolucyjne w zakresie dostępu jednostek do sądu na podstawie art. 230 TWE i pozwalało przypuszczać, że także ETS dokona rewizji swojego dotychczasowego stanowiska<sup>18</sup>. W komentarzu prasowym do tego orzeczenia Sąd I Instancji uznał, że ma ono za zadanie przeformułowanie reguł rządzących dostępem jednostek do sądów wspólnotowych i zapewnienie efektywnej ochrony uprawnień obywateli i osób prawnych Wspólnot<sup>19</sup>. Sprawa dotyczyła skargi spółki zajmującej się połowem ryb wniesionej na podstawie art. 230 ust. 4 TWE na rozporządzenie ograniczające połowy dorsza w określonych akwenach. Rozporządzenie to miało

---

streszczenie dostępne na stronie internetowej [http://www.europarl.eu.int/igc1996/fiches/fiche22\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/igc1996/fiches/fiche22_en.htm).

<sup>16</sup> Orzeczenie 321/95 P *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International) i inni v. Komisja* [1998] ECR I-1651, pkt 32-34.

<sup>17</sup> Opinia adwokata generalnego Jacobsa z 2.3.2002 r.

<sup>18</sup> Orzeczenie Sądu I Instancji T-177/01 *Jégo-Quéré et Cie v. Komisja*, dostępne w internecie pod adresem: <http://europa.eu.int/jurisp/cgi-bin>. D. Hanf przytacza kilka komentarzy prasowych o rewolucyjnym charakterze tego orzeczenia w artykule *Facilitating Private Applicants' Access to the European Courts? On the Possible Impact of the CFI's Ruling in Jégo-Quéré*, „German Law Journal” 2002, vol. 3, nr 7.

<sup>19</sup> Trybunał Sprawiedliwości. Notatka prasowa. (Court of Justice, Press and Information Division, Press Release) nr 41/02, dostępna na stronie internetowej <http://curia.eu.int/en/cp/aff/cp0241en.htm>

charakter generalny, a więc nie mogło być uznane za decyzję wydaną w formie rozporządzenia. Powodowi przysługiwałaby legitymacja procesowa, gdyby wykazał, że rozporządzenie dotyczy go indywidualnie, a więc spełnione są warunki przytoczonego wyżej testu formułowanego przez ETS. Przypuszczając, że sąd nie uzna tych warunków za spełnione, powód argumentował, że przy braku *locus standi* w zakresie art. 230 ust. 4 TWE zostanie pozbawiony efektywnej ochrony prawnej, tzn. możliwości wzruszenia rozporządzenia w jakikolwiek inny sposób. Sąd I Instancji podzielił zdanie powoda i stwierdził, że efektywnej ochrony w tym przypadku nie daje ani art. 234 TWE, czyli możliwość wystąpienia sądu krajowego do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne, ani art. 288 TWE, czyli roszczenie do organów Wspólnoty Europejskiej o odszkodowanie. Wniosek o orzeczenie wstępne nie może być w tej sprawie wystosowany, gdyż wobec braku aktów wykonawczych do rozporządzenia w prawie krajowym, nie ma podstaw do skargi do sądu krajowego. Nie można przy tym wymagać od jednostki, aby łamała prawo w celu zapewnienia sobie dostępu do sądu. Natomiast roszczenie odszkodowawcze nie daje możliwości wyeliminowania z systemu prawnego nieprawidłowego aktu. Dodatkowo w postępowaniu tym sąd Wspólnot rozstrzyga w oparciu o inne kryteria – bada, czy wystąpiło wystarczające poważne naruszenie prawa, a norma nakierowana była na przyznanie praw jednostkom, podczas gdy w skardze opartej na art. 230 TWE bada tylko ważność aktu prawnego. Sąd I Instancji uznał przy tym, że zasada efektywnej ochrony prawnej nie daje możliwości zmiany warunków dopuszczalności skargi z art. 230 ust. 4 TWE i zaaprobowania skargi podmiotu nie spełniającego tych warunków. Jednak, powołując opinię adwokata generalnego Jacobsa w sprawie UPA, sąd wskazał, że nie ma przekonujących argumentów przemawiających za dotychczasową interpretacją art. 230 ust. 4 TWE, w zakresie w jakim wymaga ona od jednostki domagającej się stwierdzenia nieważności generalnego aktu prawnego, aby wyróżniała się ona spośród wszystkich innych objętych aktem. Stąd też, jak uznał Sąd I Instancji, dotychczasowa interpretacja art. 230 ust. 4 TWE musi być ponownie rozważona i zaproponował, aby przez akt prawny dotyczący jednostki indywidualnie rozumieć akt wpływający na jej pozycję prawną w sposób określony i bezpośredni przez ograniczenie jej praw lub nałożenie obowiązków. Liczba i sytuacja innych osób, których dotyczy akt nie powinna mieć znaczenia w tym zakresie<sup>20</sup>.

Biorąc pod uwagę opinię adwokata generalnego i orzeczenie Sądu I Instancji w sprawie *Jégo-Quére*, wydawało się, że rozstrzygając spr-

---

<sup>20</sup> Orzeczenie T-177/01, pkt 45-51.



wę UPA, ETS miał następujące możliwości: nie zmieniać dotychczasowej interpretacji art. 230 ust. 4 TWE; zmienić ją w sposób proponowany w opinii przez adwokata generalnego Jacobsa i Sąd I Instancji w sprawie *Jégo-Quéré* lub dopuścić wyjątek od dotychczasowej interpretacji, tzn. przyznać, na podstawie zasady efektywnej ochrony prawnej, *locus standi* podmiotom nie spełniającym kryteriów sformułowanych w dotychczasowym orzecznictwie, ale pozbawionych innej możliwości wzruszenia ważności aktu. Trybunał Sprawiedliwości przyjął jednak inne rozwiązanie. Nie poparł poglądów Sądu I Instancji wyrażonych w orzeczeniu *Jégo-Quéré*, ani też w opinii adwokata generalnego Jacobsa, nie dopuścił także do złagodzenia restrykcyjnego stanowiska dotyczącego *locus standi* jednostek poprzez stworzenie wyjątku, że przysługuje ono także w sytuacji braku innych środków prawnych. Jednocześnie uznał, że to na państwach członkowskich spoczywa ciężar wypełnienia luk w systemie ochrony praw jednostek wynikających z prawa Wspólnot nawet w zakresie kwestionowania ważności aktów prawnych wydawanych przez organy wspólnotowe.

### 3. ORZECZENIE W SPRAWIE UPA

Orzeczenie w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores* zostało wydane 25.7.2002 r. na skutek apelacji powoda od orzeczenia Sądu I Instancji. Sprawa dotyczyła skargi wniesionej przez *Unión de Pequeños Agricultores* na podstawie art. 230 ust. 4 TWE o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 1638/98 zmieniającego rozporządzenie 136/66 o ustanowieniu wspólnej organizacji rynku oleju i tłuszczu<sup>21</sup>. Zaskarżone rozporządzenie zmieniało zasady przyznawania pomocy producentom oliwy, generalnie ograniczając tę pomoc i wyłączając spod jej zakresu drobnych producentów i plantacje założone przed 1.5.1998 r. *Unión de Pequeños Agricultores* to hiszpańskie stowarzyszenie skupiające drobnych producentów rolnych, posiadające osobowość prawną. Skarga UPA została, jako niedopuszczalna z powodu braku legitymacji procesowej, odrzucona przez Sąd I Instancji w postanowieniu z 23.11.1999 r.<sup>22</sup> Sąd I Instancji uznał, że stowarzyszenie producentów mogłoby mieć *locus standi* dla wniesienia skargi na podstawie art. 230 ust. 4 TWE, jeżeli

---

<sup>21</sup> O.J. 1998, L 210/32.

<sup>22</sup> Sprawa T-173/98 *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) v. Rada* [1999] ECR II-3357.

spełniłoby jeden z następujących warunków: przepisy proceduralne przyznawałyby stowarzyszeniu specjalne uprawnienia procesowe; jeżeli reprezentowałoby członków, którym przysługiwałoby *locus standi* w sprawie, lub jeżeli byłoby indywidualnie dotknięte skutkami kwestionowanego aktu. Żaden z tych warunków, zdaniem Sądu I Instancji, nie został spełniony przez UPA.

Stowarzyszenie złożyło apelację od tego wyroku. UPA zdawało sobie sprawę z tego, że nie spełnia warunków dla uzyskania legitymacji skargowej w ramach art. 230 ust. 4 TWE sformułowanych dotychczas w orzecznictwie ETS. Jednocześnie UPA nie mogło wykorzystać drogi orzeczenia wstępnego, w ramach którego ETS mógłby wypowiedzieć się na temat ważności rozporządzenia, ponieważ wobec rozporządzenia nie mogły być wydane krajowe akty wykonawcze (rozporządzenie nie wymagało żadnych aktów wykonawczych, na jego podstawie nie mogły być nawet wydane decyzje administracyjne, gdyż o wyłączeniu pomocy dla określonych przedsiębiorstw zdecydowano w samym rozporządzeniu, a nie w decyzjach organów krajowych). Wobec braku takich aktów prawa krajowego, UPA nie mogło wszcząć odpowiedniego postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego sąd krajowy mógłby zwrócić się do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne na podstawie art. 234 TWE. W sprawie tej nie było nawet możliwe naruszenie prawa krajowego przez zainteresowanych, które mogłoby prowadzić do wszczęcia przeciwko nim odpowiedniego postępowania przed sądem krajowym i wystosowania do ETS wniosku przez sąd o orzeczenie wstępne. Wobec tych faktów, stowarzyszenie argumentowało, że nieprzyznanie mu legitymacji procesowej dla wniesienia powództwa z art. 230 TWE, przy braku alternatywnych środków kwestionowania ważności rozporządzenia, jest niezgodne z uznawaną w prawie wspólnotowym zasadą efektywnej ochrony prawnej.

Rozpatrując sprawę ETS stwierdził przede wszystkim, że nie jest dopuszczalna zmiana dotychczasowej interpretacji art. 230 ust. 4 TWE, tak aby możliwe było przyznanie legitymacji procesowej jednostce w sytuacji, gdy brak jest w prawie krajowym środków prawnych pozwalających na wzruszenie wspólnotowego aktu prawnego. Interpretacja taka, zdaniem ETS, zakłada, że sąd wspólnotowy dokonywał będzie interpretacji prawa krajowego rozpatrując, czy środki takie istnieją, a to wykracza poza jego kompetencje. Jak stwierdził ETS, interpretacja warunków wniesienia skargi ustanowionych w art. 230 ust. 4 TWE, chociaż powinna być dokonywana zgodnie z zasadą efektywności, nie może prowadzić do ich zanegowania. Zmiana tych warunków należy do państw członkowskich. Jednocześnie, prawo wspólnotowe stworzyło kompleksowy system środków prawnych służących kontroli ważności

aktów wydawanych przez organy Wspólnot; są to art. 234 TWE pozwalający na kontrolę legalności wszelkich aktów prawa wspólnotowego w ramach procedury o wydanie orzeczenia wstępnego; art. 230 TWE dający bezpośrednią możliwość kontroli ważności tych aktów przez ETS i art. 241 TWE pozwalający na dodatkową kontrolę ważności rozporządzeń. W sytuacji, gdy jednostce nie przysługuje legitymacja dla wniesienia skargi na podstawie art. 230 ust. 4 TWE, może ona wszcząć odpowiednie postępowanie przed sądem krajowym i wnosić o skierowanie przez ten sąd wniosku o orzeczenie wstępne do ETS w kwestii ważności aktu prawa wspólnotowego. Następnie uznał: „Stąd do państw członkowskich należy ustanowienie systemu środków prawnych i procedur postępowania, które zapewnią wykonanie zasady efektywnej ochrony prawnej”<sup>23</sup>. Z tego wynika, w opinii ETS, że zgodnie z zasadą współpracy ustanowioną w art. 10 TWE, sądy krajowe mają, w zakresie w jakim jest to możliwe, interpretować i stosować krajowe przepisy proceduralne dotyczące dostępu do drogi sądowej w taki sposób, aby zapewnić jednostkom możliwość zaskarżenia do sądu krajowego każdej decyzji, czy innego środka krajowego odnoszącego się do generalnego aktu prawnego WE, na podstawie zarzutu nieważności tego aktu<sup>24</sup>.

#### 4. UTRZYMANIE DOTYCHCZASOWEJ INTERPRETACJI ART. 230 UST. 4 TWE

Jak wspomniano, zasadniczym argumentem ETS popierającym rozstrzygnięcie w sprawie UPA jest brak możliwości zmiany treści art. 230 ust. 4 TWE przez jego interpretację, nawet gdy przemawiają za tym argumenty funkcjonalne. Nie jest to stwierdzenie przekonywające. Przede wszystkim interpretacja proponowana przez adwokata generalnego Jacobsa w jego opinii nie jest interpretacją *contra legem* i wymaga jedynie zmiany dotychczasowego orzecznictwa ETS interpretującego art. 230 ust. 4 TWE. Przepis ten nie definiuje bowiem pojęcia aktu, który dotyczy jednostki „bezpośrednio i indywidualnie”. Definicja ta wynika wyłącznie z orzecznictwa ETS. Zaproponowana przez Jacob-

---

<sup>23</sup> „Thus it is for the Member States to establish a system of legal remedies and procedures which ensure respect for the right to effective judicial protection”, orzeczenie C-50/00 P, pkt 41.

<sup>24</sup> Orzeczenie C-50/00 P, pkt 42. Warto zauważyć, że poprzez te stwierdzenia ETS pośrednio przyznał, że w „kompleksowym systemie” istnieją luki, czego nie przyznał uprzednio.

sa wykładnia obejmująca tym pojęciem akty, które z powodu szczególnych okoliczności, mają lub mogą mieć niekorzystne skutki dla interesu jednostki, nie może być uznana za sprzeczną z treścią art. 230 ust. 4<sup>25</sup>. Podobnie definicja zaproponowana przez Sąd I Instancji w sprawie *Jégo-Quéré*, zgodnie z którą akt prawny dotyczący jednostki indywidualnie to akt wpływający na jej pozycję prawną w sposób określony i bezpośredni przez ograniczenie jej praw lub nałożenie obowiązków, nie narusza treści art. 230 ust. 4 TWE. Postulat UPA, aby *locus standi* przyznane było jednostce w przypadku braku alternatywnych środków zapewniających jej efektywną ochronę prawną może być uznany za wykraczający poza treść art. 230 ust. 4 TWE, niemniej jednak służy zasadzie efektywnej ochrony prawnej, na której ETS wielokrotnie opierał orzeczenia wykraczające poza literę TWE. Nawet zatem zakładając, że przyjęcie odmiennej od dotychczasowej wykładni art. 230 ust. 4 TWE mogłoby modyfikować jego treść, niechęć ETS do tego rodzaju działań wydaje się bardzo wątpliwa. Niejednokrotnie dokonuje on interpretacji rozszerzającej przepisów prawa wspólnotowego lub tworzy normy nie mające podstaw we wspólnotowym prawie stanowionym. Nakazuje więc państwom członkowskim, a w szczególności sądom krajowym np. stosować prowsólnotową wykładnię prawa krajowego i środki zabezpieczające roszczenia wynikające ze wspólnotowego porządku prawnego wbrew prawu krajowemu, czy przyznawać odszkodowania za naruszenie przez państwo prawa WE<sup>26</sup>. Środki te nie mają bezpośrednich podstaw w obowiązkach państw wynikających z prawa wspólnotowego. W omawianym orzeczeniu również nałożył na państwa członkowskie obowiązek, który nie znajduje podstaw we wspólnotowym porządku prawnym. Nakazał, aby państwa członkowskie zapewniły jednostkom (które nie mają legitymacji procesowej dla wniesienia sprawy do ETS na podstawie art. 230 ust. 4 TWE) dostęp do drogi sądowej, tak aby sprawa trafiła do ETS. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że jest to obowiązek odmienny od dotychczas podkreślanego w orzecznictwie ETS obowiązku zapewnienia drogi sądowej dla dochodzenia roszczeń wynikających z systemu prawa wspólnotowego<sup>27</sup>. Nie chodzi tu bowiem o dochodzenie takich roszczeń, ale o zapewnienie drogi sądowej dla realizacji dyspozycji art. 234 TWE, czyli dla możliwości zwrócenia się do ETS

---

<sup>25</sup> „(...) a person is to be regarded as individually concerned by a Community measure where, by reason of his particular circumstances, the measure has, or is liable to have, a substantial adverse effect on his interests.” Opinia adwokata generalnego Jacobsa w sprawie C-50/00 P, pkt 60.

<sup>26</sup> Orzeczenia 14/83, C-143/88, 92/89, C-46/93 i C-48/93.

<sup>27</sup> Np. orzeczenie C-249/88.

przez sąd krajowy z wnioskiem o orzeczenie wstępne. Nie trzeba przekonywać, że w art. 234 TWE brak podstaw dla stwierdzenia takiego obowiązku. Trybunał Sprawiedliwości nie wahał się zatem przy dokonaniu rozszerzającej wykładni art. 234 TWE w zakresie obowiązków państw członkowskich, podając przy tym argument o braku kompetencji dla dokonania rozszerzającej interpretacji art. 230 TWE.

Warto też zaznaczyć, że ETS nie miał wcześniej wątpliwości przy dokonaniu rozszerzającej wykładni innych ustępów art. 230 TWE. Przyjął, wbrew treści tego przepisu, że kontroli na jego podstawie podlegają także akty prawne wydawane przez Parlament, a także inne akty prawne niż uznane za obowiązujące w art. 249 TWE<sup>28</sup>. Rozszerzył także, wbrew brzmieniu art. 230 TWE, zakres podmiotów uprawnionych do wnoszenia powództwa o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego, dając takie uprawnienie Parlamentowi, który aż do Traktatu z Maastricht nie był wymieniony w art. 230 jako posiadający *locus standi*<sup>29</sup>. Także dotychczasowa interpretacja art. 230 ust. 4 TWE może być uznana za niezgodną z jego brzmieniem, gdyż ETS uznaje że skardze podlegają akty prawne generalne – rozporządzenia – które nie mają charakteru decyzji, o ile skarżący jest bezpośrednio i osobiście dotknięty<sup>30</sup> (przy uzasadnieniu tego rozwiązania ETS nie powołał zasady efektywnej ochrony prawnej, ale wskazał na nią adwokat generalny Jacobs<sup>31</sup>). Dla objęcia tych aktów regulacja art. 230 ust. 4 TWE nie ma podstaw w treści tego przepisu, gdyż mówi on jedynie o rozporządzeniach będących *de facto* decyzjami, czyli indywidualnymi aktami prawnymi.

## 5. REALIZACJA ZASADY EFEKTYWNEJ OCHRONY PRAWNEJ

Czy rozstrzygnięcie dokonane przez ETS w sprawie UPA rzeczywiście służy zasadzie efektywnej ochrony prawnej jednostek. W mojej opinii nie, gdyż nie pozwala na zapewnienie takiego poziomu ochrony prawnej, który przysługiwałby w przypadku przyjęcia przez ETS inter-

---

<sup>28</sup> Orzeczenia 22/70 *Komisja v. Rada* [1971] ECR 263; 294/83 *Les Verts v. Parlament* [1986] ECR 1339. Zob. szerzej opinia adwokata generalnego Jacobsa w sprawie C-50/00 P, pkt 68.

<sup>29</sup> Orzeczenie C-70/88 *Parlament v. Rada* [1990] ECR I-2041.

<sup>30</sup> Na temat aktów prawnych będących przedmiotem zaskarżenia na podstawie art. 230 ust. 4 zob. szerzej J. Steiner, L. Woods, *Textbook...*, s. 511 i n.

<sup>31</sup> Zob. opinię adwokata generalnego Jacobsa w sprawie C-358/89 *Extramet Industrie v. Rada* [1991] ECR I-2501, pkt 31.

pretacji art. 230 TWE proponowanej przez adwokata generalnego Jacobsa i Sąd I Instancji w sprawie *Jégo-Quére*, czy też interpretacji proponowanej przez UPA.

Rozwiązanie przyjęte przez ETS z pewnością nie daje jednostkom równorzędnego wobec art. 230 TWE poziomu ochrony prawnej. Świadczy o tym szereg argumentów. Przede wszystkim wykorzystanie tej okrzężnej drogi, jaką przejść musi zainteresowana jednostka, aby Trybunał Sprawiedliwości ocenił sprawę ważności aktu prawa wspólnotowego, jest znacznie bardziej czasochłonne i kosztowne niż postępowanie oparte na art. 230 TWE. Jak podkreślił adwokat generalny Jacobs, sądy krajowe nie mogą orzekać o ważności prawa wspólnotowego, mogą jedynie ocenić, czy argumenty strony wskazują na potrzebę zwrócenia się do ETS, stąd sztuczne jest założenie, że są właściwym miejscem dla rozstrzygnięcia takich spraw<sup>32</sup>. Niejednokrotnie jedyną możliwością wniesienia sprawy do sądu krajowego w celu późniejszego wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie wstępne do ETS będzie naruszenie przez jednostkę prawa. Jest oczywiste, że nie można żądać od jednostki naruszenia prawa w celu zagwarantowania jej dostępu do drogi sądowej. Nawet jeśli uda się wnieść sprawę do sądu krajowego, jednostka nie ma decydującego wpływu na skierowanie przez sąd krajowy wniosku o orzeczenie wstępne, gdyż pozostawione jest to uznaniu sądu w granicach określonych w art. 234 TWE. Może się zdarzyć, że sąd krajowy nie będzie przestrzegał art. 234 TWE, a jednostka ma ograniczone możliwości weryfikacji decyzji sądu (w przypadku sądu ostatecznej instancji, nie przysługują jej nawet środki odwoławcze). Sąd krajowy może także nie uwzględnić w pełnym zakresie wniosku jednostki o skierowanie sprawy do ETS, czyli np. ograniczyć podstawy prawne podnoszone przez jednostkę dla stwierdzenia nieważności aktu<sup>33</sup>. Także zastosowanie środków tymczasowych w takim postępowaniu zależy w praktyce od uznania sądu krajowego<sup>34</sup>. Adwokat generalny Jacobs podkreślił także, że w art. 230 TWE przewidziano limit czasu dla zaskarżenia aktu wspólnotowego, podczas gdy kwestia ważności aktu według procedury ustanowionej w art. 234 TWE może być podniesiona w każdym czasie, co nie jest bez znaczenia dla zasady pewności prawa. Trzeba też pamiętać, że rozstrzygnięcie ETS dokonane na podstawie art. 230 TWE jest skuteczne *erga omnes* i powoduje wykluczenie aktu z obrotu prawnego, podczas gdy orzeczenie wydane w ramach art. 234 TWE jest obowiązują-

---

<sup>32</sup> Zob. opinię adwokata generalnego Jacobsa w sprawie C-50/00 P, pkt 41.

<sup>33</sup> Ibidem, pkt 42.

<sup>34</sup> Zob. szerszej opinii adwokata generalnego Jacobsa w sprawie C-50/00 P, pkt 44.

jące jedynie w danej sprawie, a może funkcjonować w innych sprawach na zasadzie precedensu.

Rozwiązanie przyjęte przez ETS w sprawie UPA nie tylko nie daje jednostkom równorzędnej wobec art. 230 TWE ochrony prawnej, ale może nie przynieść żadnych efektów praktycznych. Po pierwsze, nie jest jasne jak ma wyglądać jego realizacja. Z tezy ETS, że do państw członkowskich należy wykonanie zasady efektywnej ochrony prawnej w zakresie roszczeń o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego wynika, że to państwa członkowskie muszą wypełnić lukę w zapewnieniu efektywnej ochrony prawnej jaką powoduje ograniczone *locus standi* jednostek na podstawie art. 230 ust. 4 TWE<sup>35</sup>. Muszą zatem zagwarantować, że jednostki pozbawione *locus standi* do wystąpienia bezpośrednio do ETS, uzyskają w prawie krajowym dostęp do sądu i odpowiedniej procedury, który da możliwość wystąpienia przez sąd z wnioskiem o orzeczenie wstępne do ETS w kwestii ważności aktu prawa WE. Powstaje pytanie jak praktycznie państwa członkowskie mogą ten nakaz wykonać? ETS stwierdza, że sądy krajowe powinny zgodnie z art. 10 TWE tak interpretować krajowe przepisy materialne i proceduralne, aby dać jednostkom możliwość zaskarżenia do sądu krajowego decyzji lub innego środka prawa krajowego związanego z kwestionowanym aktem wydanym przez organy wspólnotowe pod zarzutem nieważności aktu<sup>36</sup>. Możliwa jest jednak sytuacja, gdy „decyzji lub innego środka prawa krajowego” związanego z wykonywaniem aktu wspólnotowego nie ma i nie może być on wydany, gdyż nie przewiduje tego akt wspólnotowy, tak jak to miało miejsce w sprawie UPA. Czy w tej sytuacji państwa członkowskie mają wprowadzić specjalną procedurę prowadzącą do wzruszenia aktów prawa wspólnotowego, czyli możliwość wystąpienia do sądu krajowego wyłącznie na podstawie i z powodu zarzutu nieważności aktu prawa Wspólnoty Europejskiej? Jest oczywiste, że sąd krajowy nie może rozstrzygać o ważności takiego aktu, więc procedura ta miałaby na celu wyłącznie umożliwienie wystąpienia przez sąd z wnioskiem o orzeczenie wstępne. Jak w takiej sytuacji miałyby wyglądać wyrok sądu krajowego, skoro sąd krajowy nie dokonywałby żadnego rozstrzygnięcia w sprawie, a jedynie występował jako instancja pośrednia pomiędzy skarżącym a ETS. Wprowadzenie takiej procedury byłoby zatem rozwiązaniem kuriozalnym, a nawet godzącym w nie-

---

<sup>35</sup> Zob. też D. Hanf, *Kicking the ball into the Member States' field: the Court's response to Jégo-Quééré (Case C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores, Judgment of 25 July 2002)*, „German Law Journal” 2002, vol. 3, nr 8.

<sup>36</sup> Orzeczenie C-50/00 P, pkt 42.

zawisłość sądów krajowych. Naruszałoby zasadę proceduralnej autonomii państw członkowskich, która stanowi, że państwa członkowskie nie są zobowiązane do wprowadzania specjalnych środków wykonywania uprawnień jednostek wynikających z prawa wspólnotowego poza tymi, które przewidziano w traktatach założycielskich<sup>37</sup>. Nie wydaje się też rozwiązaniem dopuszczalnym z punktu widzenia art. 234 TWE, który wymaga przecież, aby orzeczenie wstępne ETS wydane było w konkretnej sprawie i konieczne dla jej rozstrzygnięcia. W ramach takiej procedury, nie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy, ale stanowiło jej rozstrzygnięcie.

ETS zdaje się sugerować, że w przypadku braku decyzji czy innych środków prawa krajowego wydanych na podstawie rozporządzenia, strona zainteresowana musi doprowadzić do wydania decyzji odmawiającej określonych świadczeń lub przynajmniej wnieść o jej wydanie i następnie skarżyć bezczynność administracji. To zatem jednostka musi eksperymentować i poszukiwać środków prawnych nieprzewidzianych wprost w prawie krajowym, które mogłyby zostać zaakceptowane przez sąd krajowy zgodnie z zasadą efektywnej ochrony prawnej i w końcu dały możliwość wystąpienia przez sąd do ETS. Nie tylko więc samo postępowanie przed sądem krajowym, w którym może on zwrócić się do ETS, w oczywisty sposób wydłuża czas dochodzenia roszczeń, zwiększa koszty i powoduje stan niepewności co do prawa, ale tym wszystkim skutkuje także droga, którą przejść musi jednostka, aby sprawa trafiła do sądu krajowego. Często też poszukiwanie przez stronę możliwości wszczęcia postępowania przed sądem krajowym może nie przynieść rezultatu nawet przy maksymalnie prowsólnotowej wykładni prawa krajowego przez sądy krajowe. Są przecież w systemie prawa wspólnotowego akty prawne generalne, które nie są w żadnym zakresie wykonywane przez organy krajowe, co oznacza, że nie jest możliwe doprowadzenie do wydania krajowej decyzji odmownej lub sprowokowanie milczenia administracyjnego. Na przykład wspólnotowe prawo konkurencji wykonywane jest przez Komisję. Jeśli więc Komisja wyda decyzję na podstawie wspólnotowego rozporządzenia i zainteresowana jednostka niebędąca adresatem decyzji nie będzie mogła zaskarżyć ani decyzji ani rozporządzenia z powodu braku *locus standi* na podstawie

---

<sup>37</sup> Zob. orzeczenia 13/68 *Salgoil SpA v. Włochy* [1968] ECR 453; 45/76 *Comet BV v. Produktschap voor Siergewasse* [1976] ECR 2043. Na temat autonomii organizacyjnej i proceduralnej państw członkowskich zob. S. Biernat, *Zasada...*, s. 58 i n.; C.N. Kakouris, *Do the Member States possess judicial procedural 'Autonomy'?*, CMLRev. 1997, nr 34, s. 1389, na s. 1411.



art. 230 ust. 4 TWE, nie będzie także możliwe wykorzystanie drogi orzeczenia wstępnego za pośrednictwem sądu krajowego.

Z uzasadnienia orzeczenia w sprawie UPA wynika, że sądy krajowe mają obowiązek zapewnienia prawa do sądu jednostkom w przypadku, gdy nie przysługuje im *locus standi* na podstawie art. 230 TWE. Pojawia się wobec tego pytanie, jak sądy krajowe winny to ocenić, skoro nie są uprawnione do rozstrzygnięcia o istnieniu legitymacji procesowej jednostki dla wniesienia powództwa z art. 230 TWE. Aby nie wchodzić w kompetencję ETS do interpretacji prawa wspólnotowego, jak się wydaje, sądy krajowe powinny uzależnić udostępnienie jednostce drogi sądowej od wcześniejszego odrzucenia jej skargi wniesionej na podstawie art. 230 ust. 4 TWE przez Sąd I Instancji, albo nawet Trybunał Sprawiedliwości rozstrzygający w postępowaniu apelacyjnym. Tego rodzaju tryb postępowania bez wątplenia nie może być uznany za służący efektywnej ochronie prawnej jednostek.

Konieczne jest także podkreślenie, że ETS nie ma możliwości kontroli wykonania obowiązku wypełnienia przez prawo krajowe luki w dostępie jednostek do sądu wspólnotowego. Wydaje się mało prawdopodobna szeroka akceptacja przez sądy krajowe zasady zapewnienia w prawie krajowym dostępu jednostek do sądu wspólnotowego, tym bardziej, że kompetencja ETS do stwierdzenia tego rodzaju obowiązku jest wątpliwa, a przyjęte rozwiązanie nieprzekonywające. Nawet jeżeli sprawa trafi do sądu krajowego, sądy niższych instancji nie są zobowiązane do kierowania wniosków o orzeczenie wstępne, a sądy ostatniej instancji w praktyce także mogą nie wykonywać art. 234 TWE. ETS, pomimo deklaracji, że państwo odpowiada za swoje sądy i może za ich działalność ponosić odpowiedzialność przewidzianą w art. 226-228 TWE, nie prowadził tego rodzaju postępowania<sup>38</sup>.

Zasada efektywnej ochrony prawnej w zakresie roszczeń o stwierdzenie nieważności aktu prawa wspólnotowego nie może być w każdym przypadku zapewniona przez prawo i sądy krajowe, zarówno z przyczyn dotyczących prawa krajowego, jak i prawa wspólnotowego. W konsekwencji nakaz sformułowany przez ETS wobec prawa i sądów krajowych w sprawie UPA może pozostać jedynie deklaracją.

---

<sup>38</sup> Na temat odpowiedzialności państwa za działania sądów w prawie WE zob. szerzej M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 150 i n.; J. Steiner, *The limits of state liability for breach of European Community law*, „European Public Law” 1998, vol. 4, s. 69, na `1s. 91; a także opinię adwokata generalnego Warnera w sprawie 30/77 *Régina v. Pierre Bouchereau* [1977] ECR 1999.

## 6. KTO JEST ZOBOWIĄZANY DO PRZESTRZEGANIA ZASADY EFEKTYWNEJ OCHRONY PRAWNEJ?

Argumenty powyższe wskazują, że rozwiązanie przyjęte przez ETS nie służy w pełni zasadzie efektywnej ochrony prawnej jednostek, a jednocześnie tworzy kolejny podwójny standard w zakresie wymogów stawianych wobec prawa krajowego i prawa wspólnotowego<sup>39</sup>. Poprzez utrzymywanie restrykcyjnej wykładni art. 230 ust. 4 TWE, ETS tworzy taki podwójny standard w zakresie dostępu do sądu. Wobec prawa krajowego, ETS stawia wymóg zapewnienia w tym prawie drogi sądowej dla każdego roszczenia jednostek wywodzonego z prawa wspólnotowego. Jednocześnie utrzymuje restrykcyjną wykładnię art. 230 ust. 4 TWE zamykającą jednostkom drogę do sądu wspólnotowego, który jest wyłącznie uprawniony do stwierdzenia nieważności aktu wydanego przez organy Wspólnot. W orzeczeniu w sprawie UPA rozdzwięk ten został jeszcze pogłębiony przez kolejny wymóg wobec prawa krajowego i sądów krajowych – zapewnienia jednostkom drogi sądowej, która stwarzałaaby możliwość zwrócenia się do ETS z wnioskiem o orzeczenie wstępne w kwestii ważności prawa wspólnotowego.

ETS chętnie powołuje efektywną ochronę prawną i efektywność prawa WE w celu nałożenia na państwa członkowskie bezpośrednio (jak w przypadku np. odpowiedzialności odszkodowawczej lub środków tymczasowych) czy pośrednio (jak w przypadku zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa prawa wspólnotowego) kolejnych obowiązków nieznajdujących jednoznacznych podstaw w systemie prawa wspólnotowego. Nie kieruje się jednak tymi zasadami w przypadku, gdy nie wiąże się to ze zwiększeniem obowiązków państw, czy też w odniesieniu do obowiązków organów Wspólnot (pomimo tego, że zasada efektywnej ochrony prawnej została wyrażona w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej<sup>40</sup>, a więc przede wszystkim obowiązuje organy Wspólnot, które ją proklamowały, nie obowiązuje natomiast for-

---

<sup>39</sup> Podwójne standardy tworzy ETS w odniesieniu do zasady odpowiedzialności odszkodowawczej, gdzie przyjmuje zasady odpowiedzialności bardziej korzystne dla organów Wspólnot niż dla państw członkowskich, zob. szerzej N. Półtorak, *Odpowiedzialność...*, s. 106 i n. Na rozdzwięk pomiędzy wymaganiami stawianymi przez ETS wobec prawa krajowego a ograniczonym dostępem jednostek do sądu wspólnotowego zwraca także uwagę adwokat generalny Jacobs w opinii w sprawie C-50/00 P, pkt 98.

<sup>40</sup> O.J. 2000, C 364/1.

malnie państw członkowskich<sup>41</sup>). Zasada efektywnej ochrony praw jednostek w orzecznictwie ETS zobowiązuje przede wszystkim państwa członkowskie. Nie jest to rozwiązanie zadawalające z punktu widzenia jednostek, którym powinna ona służyć.

Rozstrzygnięcie przez ETS sprawy UPA po raz kolejny prowadzi do pytania o jego uprawnienie do tworzenia prawa sędziowskiego i zgodność jego orzecznictwa z zasadą podziału kompetencji pomiędzy państwa a organy Wspólnot<sup>42</sup>. Z pewnością tworzenie podwójnych standardów interpretacji prawa wspólnotowego – odmiennych w przypadku, gdy dotyczy ona obowiązków państw członkowskich i obowiązków organów Wspólnot – nie sprzyja akceptacji prawotwórczej roli ETS. Dodatkowo, uzasadnienie tej roli poprzez potrzebę zapewnienia właściwej ochrony praw jednostek wywodzonych z prawa wspólnotowego jest wątpliwe, bowiem ETS chroni te prawa niemal wyłącznie poprzez zwiększanie obowiązków państw członkowskich i sądów krajowych.

---

<sup>41</sup> Zob. szerzej S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, 2002, s. 197 i n.

<sup>42</sup> Na temat tzw. *judge made law* w prawie wspólnotowym zob. szerzej J. Schwarze, *European Administrative Law*, 1992, s. 63 i n.