

Marek Jaśkowski

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (I izba w poszerzonym składzie) z 3 maja 2002 r. w sprawie T-177

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/3, 317-331

2003

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (I izba w poszerzonym składzie) z 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 Jégo-Quéré et Cie S.A. przeciwko Komisji

Teza wyroku:

Ze względu na konieczność zapewnienia skutecznej ochrony prawnej jednostek należy przyjąć, że przepis wspólnotowy o charakterze generalnym odnoszący się bezpośrednio do określonej osoby fizycznej lub prawnej dotyczy jej w sposób zindywidualizowany jeżeli wpływa na jej sytuację prawną w sposób definitywny (definite, unzweifelhaft, certaine) i natychmiastowy (immediate, gegenwärtig, actuelle) poprzez ograniczenie jej praw lub nałożenie na nią obowiązków. Liczba i sytuacja prawna pozostałych adresatów aktu, których sytuacji prawnej akt dotyczy lub może dotyczyć jest bez znaczenia z powyższego punktu widzenia.

Wyrok został wydany na skutek zgłoszenia przez Komisję na podstawie art. 114 Regulaminu Sądu Pierwszej Instancji zarzutu niedopuszczalności skargi, ponieważ rozporządzenie Komisji – a więc akt o charakterze generalnym – nie może zostać zaskarżone przez osobę fizyczną na podstawie art. 230 ust. 4 TWE.

Stan faktyczny

Art. 15 rozporządzenia Rady 3760/92 z 20.12.1992 r. przyznawał Komisji kompetencję do podjęcia odpowiednich kroków zapobiegawczych w przypadku zagrożenia zachowania populacji ryb. 14.6.2001 r. wobec konieczności podjęcia działań w celu zachowania zasobów morszczuka (*Merluccius merluccius*) w określonych obszarach Komisja przyjęła rozporządzenie 1162/2001 mające ograniczyć odłów młodych okazów morszczuka poprzez zakaz stosowania określonego rodzaju sieci, niezależnie od tego, na połów jakich ryb dana jednostka wyrusza. Na podstawie art. 230 ust 4 TWE Jégo-Quéré zaskarżyła art. 3.d oraz 5 powyższego rozporządzenia, określające dopuszczalne parametry sieci oraz precyzujące zasięg geograficzny ww. restrykcji. Na podstawie art. 114 ust. 1 Rules of Procedure SPI Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności

zaskarżenia rozporządzenia przez osobę prawną, a więc podmiot nieuprzywilejowany (por. art. art. 230 TWE).

Stanowiska stron

Uzasadniając swoje stanowisko Komisja powołała się na treść art. 230 ust. 4 TWE, który to przepis dopuszcza zaskarżenie przez podmiot nieuprzywilejowany jedynie aktów skierowanych indywidualnie do podmiotu skarżącego (czy to w formie decyzji czy też aktu posiadającego formę rozporządzenia, lecz w rzeczywistości stanowiącego decyzję czy też „wiązkę decyzji”). Komisja argumentowała, że rozporządzenie 1162/2001 jest skierowane – tak formalnie jak i faktycznie – nie do zindywidualizowanych adresatów, a do określonych w sposób generalny i obiektywny kategorii podmiotów. W świetle orzecznictwa wspólnotowej judykatury – czytamy dalej we wniosku Komisji – należy przyjąć, że Jégo-Quéré nie ma legitymacji czynnej w tym postępowaniu, a więc skarga powinna zostać odrzucona.

Zdaniem Komisji przyjmując zaskarżony akt nie była ona związana żadnym aktem prawnym wyższego rzędu (w tym art. 33 TWE), który zobowiązywałby ją do uwzględnienia interesów indywidualnego przedsiębiorcy.

W końcu Komisja wyraziła pogląd, iż odrzucenie skargi w bieżącym postępowaniu nie pozbawi skarżącego możliwości dochodzenia swych uprawnień przed sądem, albowiem może on wszcząć postępowanie na podstawie art. 235 TWE w związku z art. 288 ust. 2 TWE, a więc przepisów określających zasady odpowiedzialności deliktowej Wspólnoty oraz wskazujących organ kompetentny do rozstrzygnięcia sporów w tym zakresie.

W odpowiedzi skarżący zaprezentował stanowisko w każdym punkcie zasadniczo odmienne od poglądów Komisji. I tak przede wszystkim skarżący argumentował, iż zaskarżone rozporządzenie dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie, co w myśl art. 230 ust. 4 TWE daje mu legitymację czynną w zakresie zaskarżenia ww. aktu. Na poparcie swego stanowiska skarżący przytoczył następujące okoliczności: 1. Jest największym przedsiębiorstwem rybackim operującym na obszarach objętych ochroną (a konkretnie na części z nich – Morzu Celtyckim); 2. Jako jedyny stale posługuje się kutrami o długości powyżej 30 metrów (rozporządzenie przewiduje, iż pewne ograniczenia w nim ustanowione nie obejmą kutrów poniżej 12 metrów długości wyruszających w morze na czas nie dłuższy niż 24 godziny); 3. Aktywność skarżącego koncentruje się na odławianiu witlinka (*Merlangus merlangus*), zaś ilość odławianego morszczuka jest marginalna. Pomimo to skarżący jest zobowiązany na podstawie rozporządzenia do stosowania sieci o większych

oczkach, co w znaczny sposób ograniczy ilość odławianego witlinka. Zdaniem skarżącego w świetle wszystkich zaprezentowanych przezeń powyżej argumentów przyjęte przez Komisję rozwiązanie w sposób szczególny dotkną właśnie jego. Wobec powyższego Komisja była zobowiązana wziąć pod uwagę indywidualne interesy Jégo-Quéré.

Skarżący wyraził też pogląd, iż odrzucenie skargi wniesionej na podstawie art. 230 ust. 4 TWE pozbawiłoby go gwarantowanego przez art. 6 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności prawa do sądu, albowiem wobec braku aktów implementacji nie ma przepisów krajowych, które mógłby zaskarżyć przed sądem krajowym. Wobec powyższego skarżący wskazał na możliwość interpretacji art. 230 ust. 4 względniejszej dla skarżących od dotychczasowej.

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji

Sąd rozpoczął od przypomnienia treści art. 230 ust. 4 TWE oraz towarzyszącego mu orzecznictwa TS i SPI. Dokonawszy subsumcji ustalonego stanu faktycznego wobec przytoczonych norm Sąd nie podzielił poglądu skarżącego jakoby zaskarżone rozporządzenie stanowiło „wiązkę decyzji” skierowanych do zindywidualizowanych podmiotów i uznał, iż jest to „rzeczywiste” rozporządzenie, a więc akt o charakterze generalno-abstrakcyjnym¹. Sąd przypomniał jednakże, że nawet przepisy o charakterze ogólnym mogą zostać uznane za odnoszące się do danego podmiotu w sposób bezpośredni i indywidualny (co pozwoliłoby zaskarżyć taki przepis na podstawie art. 230 ust. 4)². Przepisy zaskarżone przez Jégo-Quéré bez wątpienia odnoszą się do spółki w sposób bezpośredni (a więc obowiązują adresatów bez konieczności wydawania dodatkowych aktów, czy to na poziomie wspólnotowym czy krajowym). Czy jednak skarżącego można uznać za podmiot indywidualnie dotknięty ww. rozporządzeniem?

Udzielając odpowiedzi na to pytanie Sąd uważnie przeanalizował podnoszone przez skarżącego argumenty i w uzasadnieniu poświęcił niemało miejsca, aby się do nich ustosunkować. I tak fakt, iż skarżący jest jedynym przedsiębiorcą prowadzącym regularne połowy na wodach na południe od Irlandii za pomocą kutrów o długości powyżej 30 metrów i że przyjęte przez Komisję środki naraziły go na szczególnie do-

¹ Wyrok TS z 15.6.1993 r. w sprawie C-213/91 *Abertal i inni v Commission* [1993] ECR I-3177, § 19.

² Wyroki TS: z 16.5.1991 r. w sprawie C-358/89 *Extramet Industrie v Council* [1991] ECR I-2501, §§ 13 i 14, z 18.5.1994 r. w sprawie C-309/89 *Codorniu v. Council* [1994] ECR I-1853, § 19.

tkliwe straty nie został uznany przez sędziów za indywidualizujący go w dotychczasowym rozumieniu art. 230 ust 4 TWE (przepis uznaje się za dotyczący osoby fizycznej lub prawnej (nie będącej adresatem przepisu) w sposób zindywidualizowany, jeżeli indywidualizuje ją jak adresata ze względu na jej szczególne cechy lub sytuację faktyczną, która wyróżnia jednostkę spośród innych podmiotów³), albowiem rozporządzenie znajduje zastosowanie do Jégo-Quéré jedynie jako do przedsiębiorstwa rybackiego prowadzącego połów za pomocą określonych w rozporządzeniu metod tak jak znalazłyby zastosowanie do wszelkich innych podmiotów prowadzących (rzeczywiście lub choćby potencjalnie) taką działalność.

Kolejny argument skarżącego, jakoby Komisja była zobowiązana do uwzględnienia w postępowaniu legislacyjnym jego sytuacji na podstawie art. 33 TWE i – w konsekwencji – jako taki jest on podmiotem zindywidualizowanym również nie został przyjęty przez Sąd. Co prawda na podstawie przepisów szczególnych może istnieć obowiązek uwzględnienia interesów określonych podmiotów (w tym i podmiotów indywidualnych), lecz przepisem takim nie jest art. 33 TWE, który określa cele i zasady wspólnej polityki rolnej a więc w rozpatrywanej sprawie Komisja nie była zobligowana do uwzględnienia indywidualnych interesów skarżącego.

Skarżący zwrócił też uwagę na fakt, iż w ramach procedury legislacyjnej przedstawiciele Komisji odbywali spotkania konsultacyjne z przedstawicielami skarżącego, co w jego opinii pozwala uznać go za jednego ze zindywidualizowanych adresatów zaskarżonego rozporządzenia, albowiem Komisja miała świadomość jego sytuacji i wpływu na nią ustanowienia proponowanych przepisów. Zdaniem Sądu jednak sam fakt uczestnictwa indywidualnego podmiotu w taki czy inny sposób w procesie legislacyjnym nie stanowi podstawy dla uznania tegoż podmiotu za zindywidualizowanego adresata, o ile w przepisach prawnych nie znajdują się gwarancje procesowe dla takiego podmiotu⁴. W rozpatrywanej sprawie żadne przepisy wspólnotowe nie obowiązywały Komisji do zastosowania procedury, w ramach której skarżący mógłby dochodzić swego prawa do uczestniczenia w procesie legislacyjnym, w szczególności do bycia wysłuchanym, wobec czego nie jest on podmiotem, do którego rozporządzenie odnosiłoby się w sposób zindywidualizowany.

³ Wyrok TS z 15.7.1963 r. w sprawie 25/62 *Plaumann v Commission* [1963] ECR 95, 107.

⁴ Wyrok SPI z 17.1.2002 r. w sprawie T-47/00 *Rica Foods v. Commission* [2002] ECR II-0000, § 55

Wobec nieprzedstawienia przez skarżącego innych dowodów pozwalających uznać go za podmiot zindywidualizowany w rozumieniu art. 230 ust. 4 TWE Sąd uznał, iż w świetle dotychczasowego orzecznictwa Jégo-Quéré nie jest podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi na akt o charakterze generalnym, w tym przypadku na rozporządzenie.

W końcu Sąd odniósł się do ostatniego argumentu skarżącego, według którego odrzucenie skargi prowadziłoby do pozbawienia go prawa do sądu, gwarantowanego m. in. przez Konwencję Europejską. Sąd przyznał, iż zasada prawa do sądu jest jedną z podstawowych zasad Wspólnoty opartej na rządach prawa, a wynika ona nie tylko z TWE, ale również ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz art. 6 i 13 Konwencji Europejskiej. Co więcej – prawo to zostało potwierdzone w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Czy jednak rzeczywiście odrzucenie skargi w rozpatrywanej sprawie pozbawiłoby skarżącego prawa do sądu? I – jeżeli odpowiedź na powyższe pytanie byłaby twierdząca – jakie mogą być konsekwencje prawne takiej konstatacji? Zagadnieniu temu należy poświęcić więcej miejsca, albowiem to ono zostało uznane przez Sąd za decydujące.

Swoje uwagi w związku z powyższym zagadnieniem Sąd rozpoznała od wyliczenia procedur, które są dostępne dla jednostki dochodzącej stwierdzenia bezprawności aktu wspólnotowego: poza wspomnianą skargą o unieważnienie bezprawność aktu może zostać stwierdzona także w postępowaniu na podstawie art. 234 TWE (procedura wyroków wstępnych) oraz art. 288 ust. 2 (odpowiedzialność deliktowa Wspólnoty). Czy można uznać, że – w przypadku odrzucenia skargi w rozpatrywanej sprawie – dostępność dwóch ostatnich procedur zapewnia wystarczającą ochronę prawną jednostki? Sąd uznał, iż w danej – i w podobnych – sprawach odpowiedź na powyższe pytanie jest negatywna.

I tak nie zapewnia wystarczającej ochrony procedura przewidziana w art. 234 TWE, a to z tego powodu, iż – wobec niewydania aktów implementacyjnych – nie istnieją krajowe przepisy wykonawcze, które mogłyby stanowić podstawę wszczęcia postępowania przed sądem krajowym. Z pewnością nie jest godnym polecenia sposób polegający na naruszeniu przez jednostkę kwestionowanych przez nią przepisów i następnie dochodzenie stwierdzenia ich nielegalności w ramach postępowania wszczętego przeciwko tej jednostce. Takiej możliwości oczywiście nie można uznać za odpowiednią ochronę prawną.

Z kolei skarga z art. 288 ust. 2 TWE pełni rolę odmienną niż skarga z art. 230 ust. 4 i to z kilku powodów. I tak celem postępowania wszczętego na podstawie art. 288 ust. 4 TWE jest zadośćuczynienie szkodom powstałym na skutek deliktu popełnionego przez instytucje Wspólnoty lub jej agentów przy wykonywaniu ich funkcji, nie zaś do-

prowadzenie do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwego aktu. I jakkolwiek w obu postępowaniach bada się legalność aktu, to jednak stosuje się w nich odmienne kryteria oceny zgodności danego przepisu z prawem: w przypadku art. 288 ust. 2 należy bowiem dla ustalenia odpowiedzialności odszkodowawczej wykazać wystarczająco poważne naruszenie przepisów przyznających jednostkom prawa (poza tym oczywiście należy wykazać szkodę i związek przyczynowy między naruszeniem prawa a szkodą), a więc w przypadku tej procedury judykatura wspólnotowa nie dokonuje tak wnikliwej oceny legalności aktu jak w przypadku skargi o unieważnienie (w którym to postępowaniu przy ocenie legalności aktu bierze się pod uwagę cztery elementy: brak kompetencji do wydania aktu, naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, naruszenie TWE lub jakiegokolwiek normy prawnej przyjętej w jego stosowaniu oraz nadużycie władzy; wystąpienie któregokolwiek z tych uchybień prowadzi do unieważnienia zaskarżonego aktu).

W świetle powyższych rozważań Sąd stwierdził, iż żadna z dwóch powyżej wskazanych procedur nie może być uznana za skuteczny środek sądowego dochodzenia (nie)legalności aktu wspólnotowego, żadna nie może zastąpić pod tym względem procedury opartej o art. 230 ust. 4 TWE. Powyższa sytuacja jest zdaniem Sądu nie do pogodzenia z prawem do sądu wyrażonym w art. 6 i 13 Konwencji Europejskiej jak i w art. 47 Karty Praw Podstawowych UE. Jakie wnioski wyciągnął z tego Sąd?

Co prawda sędziowie wyraźnie zaznaczyli, iż powyższe ustalenia nie mogą stanowić podstawy do zmiany (w domyśle: przez judykaturę?) wspólnotowego systemu ochrony sądowej, w szczególności nie mogą one prowadzić do uznania za dopuszczalną skargi nie spełniającej wynikających z przepisów wymogów, jednak nie pozostawili oni również wątpliwości co swych intencji – a zamiarem ich jest zmiana stanu prawnego niezgodnego ich zdaniem z zasadą dostępu do sądu. Jedynym – ale jakże skutecznym, na co wskazuje rozwój prawa wspólnotowego poprzez *case law* Trybunału Sprawiedliwości – orężem pozostającym do dyspozycji rzetelnych sędziów pozostaje prawotwórcza wykładnia.

W uzasadnieniu wyroku Sąd odwołał się do opinii adwokata generalnego Jacobsa wyrażonej w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*⁵, w której to opinii zawarty został pogląd, iż nie istnieją przekonujące powody, dla których przy ustalaniu, czy dany akt dotyczy podmiotu skarżącego indywidualnie konieczne było wykazanie, iż akt dotyczy skarżącego w sposób szczególny, odmienny od innych podmio-

⁵ Opinia AG Jacobsa z 21.3.2002 r. w sprawie 50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*, § 59.

tów – a więc tak jak adresata. Przychylając się do powyższej opinii Sąd uznał, iż w świetle wszystkich dotychczasowych ustaleń oraz w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej dla jednostek pojęcie „aktu dotyczącego skarżącego indywidualnie” zawarte w art. 230 ust. 4 TWE wymaga nadania nowego, odmiennego od dotychczasowego znaczenia. I tak Sąd stwierdził, iż „...akt wspólnotowy o charakterze generalnym odnoszący się bezpośrednio do określonej osoby fizycznej lub prawnej dotyczy jej w sposób zindywidualizowany jeżeli wpływa na jej sytuację prawną w sposób definitywny i natychmiastowy poprzez ograniczenie jej praw lub nałożenie na nią obowiązków. Liczba i sytuacja prawna pozostałych adresatów aktu, których sytuacji prawnej akt dotyczy lub może dotyczyć jest bez znaczenia z powyższego punktu widzenia.” Przy zastosowaniu tak szerokiej wykładni owego przepisu Sąd uznał oczywiście, że w rozpatrywanej sprawie zaskarżone przepisy dotyczą Jégo-Quéré indywidualnie. W konsekwencji skarga została uznana za dopuszczalną, zaś zarzut podniesiony przez Komisję – oddalony.

Na skutek apelacji Komisji sprawa trafiła na wokandę Trybunału Sprawiedliwości. 10 lipca 2003 r. AG Jacobs wydał opinię, zgodnie z którą wyrok Sądu Pierwszej Instancji powinien zostać uchylony a skarga Jégo-Quéré – odrzucona. Adwokat generalny nie przeprowadził w omawianej opinii własnej analizy interesującej nas materii, ograniczył się jedynie do powołania rozstrzygnięcia TS w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores*⁶. Co ciekawe: jak zaznaczyłem SPI uzasadniając swój wyrok oparł się m. in na argumentacji... AG Jacobsa zawartej w opinii wydanej właśnie w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores*. Wówczas AG Jacobs sugerował rozstrzygnięcie zdecydowanie odmienne od proponowanego obecnie, jednak – słusznie – nie spotkało się ono z akceptacją TS.

Komentarz

Orzeczenie Sądu Pierwszej Instancji jest interesujące przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, dotyczy ono bezpośrednio pozycji prawnej jednostki, a konkretnie jej pozycji prawnej *vis-a-vis* wspólnotowego kombinatu prawotwórczego. Wyrok w sposób oczywisty wzmacnia pozycję skarżącego. Po wtóre, rozważyć należy w jaki sposób ta odważna propozycja Sądu Pierwszej Instancji zostanie potraktowana przez Trybunał Sprawiedliwości czy – postrzegając problem z innej perspektywy – w jakim stopniu władza sądowicza może konkurować z władzą prawodawczą w wykonywaniu zadań tej ostatniej.

⁶ Patrz niżej, przyp. 21

Poniższe uwagi chciałbym poświęcić przede wszystkim drugiemu z powołanych przeze mnie aspektów orzeczenia – a więc próbie oceny proponowanego przez SPI podejścia na tle treści przepisu oraz dotychczasowego orzecznictwa TS w tej materii.

W myśl art. 230 ust. 4 TWE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę przeciwko decyzjom, których jest adresatem oraz przeciwko decyzjom, które pomimo podjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie. Dotychczas obowiązująca wykładnia art. 230 ust. 4 TWE, w szczególności zasady dopuszczalności zaskarżenia środków posiadających postać aktów generalnych, była dziełem TS. Interpretacja art. 230 ust. 4 TWE (podówczas art. 173 ust. 2, następnie art. 173 ust. 4) nie była prawdą niezmienną objawioną przez TS raz na zawsze, a podlegała ewolucji. I tak już w roku 1962 TS przyznał, że w jeżeli w rozporządzeniu zostały zawarte przepisy odnoszące się do jednostki bezpośrednio i indywidualnie, takie przepisy nie mają charakteru rozporządzenia i mogą zostać zaskarżone przez zainteresowanych. W wyroku w sprawie *Plaumann*⁷ Trybunał wyjaśnił, iż akt może być uznany za dotyczący indywidualnie osoby nie będącej jego adresatem o ile akt ów odnosi się do danej osoby ze względu na jej szczególne cechy lub z powodu szczególnych okoliczności w których owa osoba się znajduje, które to czynniki indywidualizują osobę zainteresowaną w takim stopniu, jak i adresata. Co prawda powyższy pogląd został wyrażony przez Trybunał w związku z rozważaniami dotyczącymi dopuszczalności zaskarżenia nie rozporządzenia a decyzji skierowanej do innej osoby, ale redakcja przepisu art. 230 ust. 4 TWE pozwala odnieść powyższą charakterystykę także do rozporządzeń. Z czasem w orzecznictwie Trybunału utorował sobie drogę pogląd, iż również przepis o zastosowaniu ogólnym może okazać się przepisem odnoszącym się do niektórych podmiotów indywidualnie⁸, jednak sam concept „indywidualnego zastosowania” nie uległ zmianie od wczesnych lat '60. Takie stanowisko Trybunału nie bez podstaw nazwać można rygorystycznym. Jednym – choć zapewne nie jedynym – z motywów stojących za restrykcyjną interpretacją treści obecnego art. 230 ust. 4 TWE jest obawa przed opuszczeniem poprzeczki dla powodów tak nisko, iżby lawina skarg zalała Trybunał, co w praktyce uniemożliwiłoby wspólnotowemu wymiarowi sprawiedliwości wykonywanie funkcji, do których został powołany. Zdaniem A. Arnulla

⁷ Wyrok TS z 15.7.1963 r. w sprawie 25/62 *Plaumann v Commission* [1963] ECR 95, 107.

⁸ Wyrok TS z 16.5.1991 r. w sprawie C-358/89 *Extramet Industrie SA v Rada* [1991] ECR I-2501, § 13.

nie jest przypadkiem, iż Trybunał zdecydował się ułatwić skarżącym jednostkom korzystanie z art. 230 ust. 4 (według obecnej numeracji) na początku lat '90⁹, kiedy to część spraw została przekazana pod jurysdykcję nowopowstałego Sądu Pierwszej Instancji, wobec czego Trybunał nie obawiał się nadmiernego wzrostu liczby wpływających skarg¹⁰.

Jak w świetle powyższych przypuszczeń należy przyjąć omawiane orzeczenie SPI? Literalne rozumienie proponowanej wykładni może wszak prowadzić do trudnego do oszacowania wzrostu liczby spraw wnoszonych do wspólnotowych sądów. Czyżby i tym razem sędziowie żywili przekonanie, że kolejna reforma wspólnotowego wymiaru sprawiedliwości zawarta w Traktacie z Nicei (przewidującym m. in. ustanowienie tzw. *judicial panels*) umożliwi bezbolesne przejście do kolejnego etapu w procesie ułatwiania jednostkom dostępu do wymiaru sprawiedliwości?

Wobec powyższych spekulacji można postawić poważny zarzut: taki mianowicie, że sędziowie powinni rekonstruować normy prawne w oparciu o materiał normatywny, o źródła prawa. Nie jest sprawą sędziego uwzględnianie politycznych czy innych pozaprawnych konsekwencji takiej a nie innej wykładni danego przepisu. Innymi słowy pozycja prawna podmiotu takiego jak Jégo-Quére i jemu podobnych powinna zależeć od treści przepisów takie sytuacje regulujących i tylko od nich, nie zaś – jak zdaje się sugerować w poprzednim akapicie – np. od postępów procesu ratyfikacyjnego Traktatu Nicejskiego. Nie zgodziłbym się z takim zarzutem, albowiem wymiar sprawiedliwości *volens nolens* jest działalnością polityczną – i im wyższa instancja, tym polityczne znaczenie orzeczenia donioślejsze. Nie oznacza to oczywiście, iż przyjmując określoną interpretację przepisu sędzia powinien brać pod uwagę przede wszystkim aspekty pozaprawne. Wobec tego kolejne akapity poświęcę na analizę argumentów natury prawnej odnoszących się do przyjętej przez SPI wykładnią art. 230 ust. 4 TWE.

SPI odniósł się do dwóch zasadniczych argumentów strony skarżącej: 1. że rozporządzenie dotyczy jej w sposób zindywidualizowany (w tym i dlatego, że art. 33 TWE zdaniem skarżącego nakazywał Komisji uwzględnienie jego indywidualnych interesów) i 2. że odrzucenie skargi opartej na art. 230 ust. 4 TWE pozbawi skarżącego dostępu do sądu, co jest jednym z podstawowych praw chronionych przez Konwencję Europejską. Stan prawny odnoszący się do pierwszego argumentu został już przedstawiony powyżej, wobec powyższego zajmę się

⁹ Patrz wyrok powołany w przyp. 3.

¹⁰ A. Arnall *Private applicants and the action for annulment under article 173 of the EC Treaty*, CMLRev. 1995, nr 32, s. 40.

analizą drugiego argumentu, gdyż on został powołany przez sędziów jako decydujący.

SPI stwierdził, że odrzucenie skargi rzeczywiście prowadziłyby do zanegowania prawa jednostki do sądu, albowiem (z przyczyn przedstawionych w paragrafach poświęconych omówieniu wyroku Sądu) skarga z art. 234 TWE nie znajdzie tu zastosowania, zaś skarga z art. 288 ust. 2 TWE ze względu na odmienne funkcje nie może być uważana za „konkurencyjną” wobec skargi o unieważnienie aktu z perspektywy realizacji prawa do sądu. Przyjrzyjmy się bliżej tym argumentom.

Skarga z art. 230 ust. 4 TWE a postępowanie na podstawie art. 234 TWE

Poza procedurą z art. 230 TWE, której istotą jest badanie legalności aktu wspólnotowego, ważność tegoż aktu może zostać skutecznie zakwestionowana w postępowaniu o wydanie tzw. orzeczenia wstępnego na podstawie art. 234 TWE, który mówi m. in. że „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy w zakresie orzekania w trybie prejudycjalnym [...] o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje Wspólnoty[...]”. Na podstawie obu przepisów TS może więc orzec o bezprawności aktu wspólnotowego. Co więcej – w zasadzie orzeczenie zapadłe w którejkolwiek z procedur ma taki sam skutek. A więc oba wyroki wywierają skutek *erga omnes*¹¹, oba też – w zasadzie – działają *ex tunc*¹². Charakter obu postępowań jest zbliżony do tego stopnia, że TS poprzez analogię zdecydował się stosować odnośnie postępowania o wydanie wyroku wstępnego art. 231 TWE¹³, ustanowiony wszak z myślą o procedurze z art. 230 TWE.

SPI wyraził pogląd, że postępowanie na podstawie art. 234 TWE nie może w rozpatrywanej sprawie zastąpić postępowania z art. 230 ust. 4 TWE, ponieważ w sprawie brak jest aktów implementacyjnych na poziomie prawa krajowego, które można by zaskarżyć przed sądem krajowym. Nie sposób też uznać, aby możliwość odwołania się do art. 234 TWE w ramach postępowania wytoczonego **przeciwko Jégo-Quére** stanowiło wystarczające zabezpieczenie interesów tego ostatniego. Powyższe stanowisko zasługuje na aprobatę. Co więcej, to nie strony postępowania są uprawnione do wystąpienia do TS z zapytaniem wstępnym, a sąd krajowy, przed którym sprawa się toczy; strony mogą jedy-

¹¹ Wyrok TS z 13.5.1981 r. w sprawie 66/80 *SpA International Chemical Corporation v. Amministrazione delle finanze dello Stato* [1981] ECR 1191 – 1224, § 13.

¹² Wyrok TS z 27.2.1985 r. w sprawie 112/83 *Société des produits de maïs SA v. Administration des douanes et droits indirects* [1985] ECR 0719 – 0749, § 17.

¹³ *Ibidem*.

nie składać wniosek o zadanie pytania do TS, czym wszak sąd krajowy związany nie jest.

Skarga z art. 230 ust. 4 TWE a skarga z art. 288 ust. 2 TWE

Bezprawność aktu wspólnotowego może zostać stwierdzona również w postępowaniu wszczętym na podstawie art. 288 ust. 2 TWE, mówiącym o odpowiedzialności deliktowej Wspólnoty. Ogólnie mówiąc celem tego postępowania jest zadośćuczynienie podmiotowi, który poniósł szkodę na skutek działania Wspólnoty, działania niezgodnego z prawem. Jeżeli więc dany podmiot poniósł szkodę na skutek wydania aktu wspólnotowego, to – przy spełnieniu określonych warunków – Wspólnota powinna szkodzi zadośćuczynić. Można więc powiedzieć, że zadaniem art. 288 ust. 2 TWE jest „zneutralizowanie” skutków bezprawnego działania Wspólnoty i w tym sensie skarga odszkodowawcza podobna jest do skargi o unieważnienie. Należy jednak wskazać również na trzy istotne różnice w porównywanych przepisach. *Primo* postępowanie odszkodowawcze nie prowadzi do usunięcia z obrotu prawnego wadliwego aktu, a więc usunięcie jego skutków (poprzez zadośćuczynienie) ma wymiar indywidualny, nie powszechny. *Secundo* owa „niezgodność z prawem” która musi wystąpić jako przesłanka odszkodowawcza nie została w Traktacie określona również precyzyjnie jak wymienione w art. 230 ust. 2 TWE przyczyny stwierdzenia nieważności aktu wspólnotowego i to TS w orzecznictwie wskazał na te przyczyny. Ogólnie mówiąc w przypadku aktów legislacji – a z takim mamy do czynienia w omawianej sprawie – odpowiedzialność może zostać stwierdzona, o ile nastąpiło oczywiście naruszenie nadrzędnej zasady prawa dotyczącej ochrony jednostki¹⁴. *Tertio* zaskarżeniu na podstawie art. 230 podlegają tylko akty wiążące skarżącego, zaś art. 288 ust. 2 nie zawiera takiego ograniczenia, mówiąc po prostu o naprawieniu szkody wyrządzonej przez instytucje lub funkcjonariuszy Wspólnoty.

Na dwie pierwsze różnice Sąd zwrócił uwagę w omawianym orzeczeniu uzasadniając swój pogląd jakoby odrzucenie skargi Jégo-Quééré oznaczało zanegowanie prawa tego podmiotu do sądu. Czy trafnie? Aby odpowiedzieć na to pytanie należy najpierw wyjaśnić, coż to jest to „prawo do sądu”, ale zanim do tego przejdę chciałbym poczynić kilka uwag objaśniających, dlaczego SPI powołuje się w uzasadnieniu na Konwencję Europejską (której wszak Wspólnota nie jest stroną) oraz na Kartę Praw Podstawowych (która nie ma charakteru wiążącego)?

¹⁴ Wyrok TS z 2.12.1971 w sprawie 5-71 *Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt v Rada* [1971] ECR 0975-0987 § 11.

Już na przełomie lat '60 i '70 Trybunał przyznał iż tzw. prawa podstawowe stanowią integralny element wspólnotowego porządku prawnego jako zasady ogólne prawa¹⁵, zaś kilka lat później wskazał bezpośrednio właśnie na Konwencję Europejską jako jedno z podstawowych źródeł inspiracji w tym zakresie¹⁶. Konwencja nie wiąże więc Wspólnoty jako umowa międzynarodowa, jest natomiast wyrazem wspólnych przekonań przyjętych w państwach członkowskich i jako taka stanowi też wyraz ogólnych zasad prawa uznanych przez państwa członkowskie (nie wspominając już o tym, że pewne zawarte w Konwencji normy to międzynarodowe *ius cogens* i również jako takie dla Wspólnoty wiążące). Innymi słowy Konwencja jako akt nie jest dla Wspólnoty wiążąca, jednak niektóre wyrażone w niej normy – już tak. Podobnie w przypadku Karty Praw Podstawowych: jakkolwiek nie posiada ona charakteru wiążącego, to jednak jej postanowienia będą w znacznym zakresie dla Wspólnoty wiążące jako wyraz ogólnych zasad prawa (którym wyraz dawał wielokrotnie TS). W istocie rzeczy część zasad wyrażonych w Karcie była już od lat wiążąca dla WE i w tym sensie Karta ma po części charakter deklaratoryjny. Dotyczy to m. in. prawa do sądu¹⁷.

Powróćmy do pytania, czy rzeczywiście dotychczasowa interpretacja art. 230 ust. 4 TWE pozostaje w kolizji z powołanymi w uzasadnieniu przepisami Konwencji czy Karty? Art. 6 ust. 1 Konwencji stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”, zaś według art. 13 „każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”. Z treści przepisu art. 6 ust. 1 (jak i z orzecznictwa ETPC) nie wynika obowiązek zapewnienia „prawa do sądu” jako prawa do sądu w każdej sytuacji – bez nałożonych przez prawodawcę ograniczeń koniecznych ze względu na konstrukcję kon-

¹⁵ Wyroki TS z: 12.11.1969 r. w sprawie 29/69 *Stauder v. Ulm* [1969] ECR 419, § 7 i z 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorrastelle fue Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, § 4.

¹⁶ Wyrok TS z 14.5.1974 r. w sprawie 4/73 *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgrosshandlung v. Komisja* [1974] ECR 491, §§ 12–13.

¹⁷ Wyrok TS z 15.5.1986 r. w sprawie 222/84 *Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] ECR 1651–1694, § 18.

kretnego systemu sądowego. W szczególności brak podstaw aby przyjąć, jakoby dla zapewnienia zgodności danego systemu prawnego z art. 6 Konwencji konieczne było umożliwienie jednostkom zaskarżenia aktów legislacyjnych, a więc aktów o charakterze generalno-abstrakcyjnym. Przeciwnie, zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji, w jego części cywilnoprawnej, wymaga istnienia sporu co do prawa, który może być rozpatrywany na podstawie prawa krajowego. Ponadto, rezultat postępowania musi bezpośrednio decydować o dochodzonym prawie¹⁸. Wobec przytoczonej treści przepisu jak i stanowiska ETPC uprawniony wydaje się wniosek, iż SPI „wyszedł przed orkiestrę” uznając, jakoby brak możliwości zaskarżenia aktu o charakterze generalnym pozostawał w sprzeczności z prawem chronionym przez art. 6 Konwencji. Nie ma też potrzeby odrębnego rozpatrywania ewentualnego naruszenia art. 13 Konwencji, albowiem ustanowione w nim wymogi są pochłanianie przez art. 6 ust. 1¹⁹.

W myśl art. 47 ust. 1 Karty Praw Podstawowych każdy, kogo prawa i wolności gwarantowane przez prawo Unii zostały pogwałcone ma prawo do skutecznego środka prawnego (*remedy*) przed sądem na warunkach określonych w tym artykule (kolejne zaś ustępy dotyczą rzetelnego procesu). Odnośnie tego przepisu należy zwrócić uwagę na fakt, że jak dotąd brak sądowego uszczegółowienia jego treści. Co więcej – nie może pozostać niezauważona rezerwa Trybunału wobec Karty: pomimo odwołań do tego aktu czynionych tak przez Sąd Pierwszej Instancji jak i przez adwokatów generalnych, Trybunał nie raczył – jak dotąd – zwrócić swej uwagi na Kartę w którymkolwiek ze swych orzeczeń. Odnotować należy też – jakkolwiek niewiążące – objaśnienia dotyczące omawianego przepisu (a właściwie jego ustępu pierwszego): otóż wprowadzenie art. 47 ust 1 do Karty „nie ma prowadzić do zmiany zawartych w Traktacie reguł odnoszących się do apelacji, w szczególności zasad dotyczących dopuszczalności odwołania. Zasada owa [wyrażona w art. 47 ust. 1–M.J.] powinna więc podlegać implementacji zgodnie z przewidzianymi w Traktatach procedurami”²⁰.

Jakkolwiek daleki jestem od umniejszania prawnych implikacji Karty to jednak uważam, że poczyniona w omawianej sprawie próba SPI oparcia orzeczenia m. in. na tym przepisie Karty jest nietrafiona –

¹⁸ Wyrok ETPC z 1.07.1997 r. w sprawie *Rolf Gustafson v. Szwecja*, Reports of Judgments and Decisions 1997-IV, p. 1160, § 38.

¹⁹ Wyrok ETPC z 23.09.1982 r. w sprawie *Sporrong i Lönnroth v. Szwecja*, Series A no. 52, p. 31, § 88.

²⁰ *Text of the explanations relating to the complete text of the Charter* <http://ue.eu.int/dfddocs/EN/04473En.pdf>

i to nawet nie dlatego, że sama Karta nie posiada mocy wiążącej, bo przecież nawet jako dokument niewiążący może ona stanowić źródło inspiracji w zakresie uznawanych przez Unię zasad ogólnych – a ze względu na nietrafną interpretację treści art. 47, nie znajdującą oparcia ani w orzecznictwie TS, ani ETPC.

Wątpliwości budzi w końcu ocena zgodności omawianego orzeczenia SPI z treścią art. 230 TWE.

Argumenty wykładni literalnej. Wyrok SPI odbiega od literalnego rozumienia przepisu art. 230 ust. 4 TWE, w myśl którego jednostka może wnieść skargę przeciwko decyzjom, których jest adresatem oraz przeciwko decyzjom, które pomimo podjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą jej bezpośrednio i **indywidualnie**. Jeżeli przyjąć – jak chce SPI – powyższe akty mogą zostać zaskarżone przez osobę, na której „sytuację prawną zaskarżony akt wpływa w sposób definitywny i natychmiastowy poprzez ograniczenie jej praw lub nałożenie na nią obowiązków”, zaś „liczba i sytuacja prawna pozostałych adresatów aktu, których sytuacji prawnej akt dotyczy lub może dotyczyć jest bez znaczenia z powyższego punktu widzenia”, to gdzie w tym podejściu przejawia się owa **indywidualność**? Według słownika języka polskiego indywidualny znaczy tyle co „właściwy tylko danej jednostce; osobisty, jednostkowy, osobniczy, odrębny, swoisty”. Rzeczywiście, ww. akty mogą dotyczyć indywidualnych interesów podmiotu (podmiotów) skarżącego w sensie naruszenia jego praw podmiotowych, ale przecież nie oznacza to, jakoby akt był do niego indywidualnie skierowany, jak wymaga tego ust. 4 art. 230 TWE.

Wobec powyższego rozumowania można postawić zarzut, że wyraża się w nim nadmierne przywiązanie do dyrektywy pierwszeństwa wykładni literalnej, która wszak w prawie międzynarodowym nie ma tak bezwzględnego charakteru jak w porządkach krajowych.

Jakie bowiem dyrektywy wykładni preferuje się w prawie międzynarodowym? Art. 31 ust. 1 Konwencji Wiedeńskiej z 1969 r. (stanowiący kodyfikację normy zwyczajowej) stanowi, że „Traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.” Konwencja nie jest więc już tak kategoryczna w przyznawaniu prymatu wykładni językowej. Pomimo to należy zgodzić się z Marią Frankowską, która twierdzi, że przyjęta w art. 31 koncepcja pomimo, iż uwzględnia i wskazania szkoły teleologicznej, to skłania się wyraźnie w kierunku tekstualizmu²¹. Co więcej art. 31

²¹ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 123.

KW nakazuje przypisywać słowom użytym w traktacie ich zwykle znaczenie. Tym bardziej nie dopuszcza przecież pomijania niektórych słów zawartych w treści przepisu przy dokonywaniu jego wykładni. Wydaje się, że dążąc do zapewnienia jednostkom efektywnej kontroli sądowej SPI zignorował owe istotne dyrektywy wykładni językowej.

Argumenty wykładni systemowej. Nietrafne jest przyjęcie istnienia luki prawnej, do usunięcia której zmierza SPI w omawianym orzeczeniu poprzez zmianę dotychczasowej interpretacji art. 230 ust. 4 TWE, albowiem Traktat w sposób kompleksowy reguluje system zaskarżania aktów generalnych we wcześniejszych ustępach tegoż art. 230. Na aprobatę zasługuje w świetle powyższej konstatacji powściągliwe stanowisko TS wyrażone w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores v Rada*²², według którego niezadowolająca z punktu widzenia interesów jednostki regulacja zasad zaskarżania aktów legislacyjnych nie może prowadzić do interpretacji *contra legem* nawet autorstwa TS. „Chwalebna powściągliwość” chciałoby się rzec, nie sposób jednak nie przypomnieć tu na marginesie choćby sprawy francuskich „zielonych”²³ czy też sprawy *Czernobyl*²⁴, w których to przypadkach Trybunał nie miał poważniejszych oporów przeciwko zarzuceniu wykładni literalnej na rzecz realizacji własnej koncepcji systemu zaskarżania aktów wspólnotowych.

Podsumowanie

Stanowisko SPI nie znajduje oparcia ani w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości ani Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jest ono ponadto sprzeczne z rezultatami interpretacji treści art. 230 TWE za pomocą dyrektyw wykładni językowej oraz systemowej. Wobec powyższego omawiany wyrok nie powinien stać się jednym z „kamieni milowych” wspólnotowego systemu sądowego; należy traktować go raczej jako jeden z meandrów sądowego nurtu rozwoju prawa wspólnotowego. Taka konkluzja znajduje już poparcie w późniejszym od odmiawanego wyroku orzecznictwie TS²⁵.

Marek Jaśkowski *

²² Wyrok TS z 25.7.2002 r. w sprawie 50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada* [2002] ECR I-6677, § 41.

²³ Wyrok TS z 23.4.1986 r. w sprawie 294/83 *Parti écologiste „Les Verts” v. Parliament* [1986] ECR 1339 – 1373, § 25.

²⁴ Wyrok TS z 22.5.1990 r. w sprawie C-70/88 *Parlament v. Rada* [1990] ECR I-2041, §§ 26-27.

²⁵ Patrz wyrok powołany w przyp. 21.

* Mgr Marek Jaśkowski – asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego