

Michał Piotr Kaszubski

Możliwość wznowienia postępowania administracyjnego z uwagi na późniejsze orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości : w świecie sprawy Kühne

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 281-291

2004

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.

*Michał Piotr Kaszubski **

MOŻLIWOŚĆ WZNOWIENIA POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO Z UWAGI NA PÓŹNIEJSZE ORZECZENIE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI – W ŚWIETLE SPRAWY *KÜHNE*¹

Jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego jest zasada autonomii proceduralnej² państw członkowskich, pozwalająca państwu członkowskiemu na zachowanie swojej odrębności w zakresie środków, jakimi może posłużyć się jednostka w celu urzeczywistnienia uprawnień wywodzących się z prawa wspólnotowego. Wraz z rozwojem prawa wspólnotowego, obszar procedury krajowej podlegającej wyłącznie prawu krajowemu kurczył się. Dotąd jednakże nie było przypadku

* Mgr Michał Piotr Kaszubski – doktorant w Zakładzie Europejskiego Prawa Instytucjonalnego, Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Łódzki

¹ C-453/00 *Kühne & Heitz NV v. Produktschap Pluimvee en Eieren*, jeszcze nieopublikowany. Na ten temat m.in. M. Düsing, *Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur Verpflichtung von Behörden rechtskräftige Verwaltungsakte auf Antrag wieder aufzuheben* (www.meisterernst.de); W. Frenz, *Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 13.1.2004 – Rs. C 453/00 – (Kühne & Heitz NV)*, „Deutsches Verwaltungsblatt” 2004, s. 375; J.H. Jans, K.J. de Graaf, *Bevoegdheid=verplichting? Enkele opmerkingen over de uitspraak van den Hof van Justitie in de zaak Kühne & Heitz*, „Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht” 2004, nr 4, s. 98, G. Neelis, *Aantastbare onaantastbare besluiten*, „Tonnaer Nieuwsbrief omgevingsrecht” 2004, nr 3, s. 3 (www.tonnaer.nl), M. Bernat, *Wznowienie postępowania w wyniku orzeczenia ETS*, „Monitor Prawniczy” (www.monitorprawniczy.pl). Natomiast odnośnie do możliwości powołania się przez jednostkę na prawo wspólnotowe przeciwko organowi administracyjnemu zobacz także: T. T. Konciewicz, *Czy zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego obejmuje decyzje administracyjne?*, „Palestra” 2003, nr 5–6, s. 226–229.

² Zobacz m.in. orzeczenia 33/76 *Rewe* [1976] ECR 1989 oraz 45/76 *Comet* [1976] ECR 2043.

wyraźnej ingerencji ETS w kwestię możliwości powołania się przez stronę na *res iudicata*³. Ten stan rzeczy zmienił się 13.1.2004 r., kiedy to Trybunał w pełnym składzie wydał niezwykle ciekawe orzeczenie w sprawie spółki Kühne.

Należy rozpocząć rozważania od kilku słów na temat stanu faktycznego i prawnego sprawy przekazanej przez sąd holenderski do orzeczenia prejudycjalnego. Spółka Kühne & Heitz NV, zajmująca się rozborem i eksportem drobiu do państw trzecich, w deklaracjach złożonych holenderskim władzom celnym zaliczyła swój towar do klasy 02.02 B II e taryfy celnej (udka i kawałki udek drobiowych). Na podstawie tych deklaracji pozwana izba handlowa drobiu i jaj⁴ przyznała powodowi dopłaty eksportowe i wypłaciła na przestrzeni kilku lat odpowiednie kwoty na podstawie rozporządzenia Rady⁵. Po dokładniejszym sprawdzeniu pozwany przeklasyfikował jednak towary do klasy 0.2.02 B II ex g (inne), po czym zażądał zwrotu 970.950 guldenów holenderskich (ok. 0,5 mln euro). Sprzeciw powoda wobec wezwania do zapłaty został odrzucony. Powód skierował więc odwołanie do sądu administracyjnego. Wyrokiem z 22.11.1991 r. sąd odrzucił odwołanie podzielając argumenty pozwanego co do zmiany klasyfikacji towaru. W czasie tego postępowania powód nie ubiegał się o zadanie pytania prejudycjalnego.

³ „Trybunał uznał, że ocena danej normy wymaga rozważenia jej stosunku do podstawowych zasad prawnych systemów krajowych, takich jak prawa pozwanego, **pewność prawna** i prawidłowe prowadzenie postępowania. Można wnioskować z orzeczeń Trybunału, że jeżeli przepis ma na celu spełnienie powyższych zadań, to jest bardziej prawdopodobne, że należy do rodziny norm tradycyjnie uważanych w Unii za proceduralne. Dobrym przykładem normy zawierającej liczne wyznaczniki procedury jest pojęcie *res iudicata*. Chroni prawa pozwanych do osiągnięcia spokoju prawnego w spornej sprawie. Wspiera prawidłowe prowadzenie postępowania i ułatwia pewność prawną ograniczając możliwość podwójnego procesowania się w tej samej sprawie.”, A. Afilalo, *How Far Frankovich? Effective Judicial Protection and Associational Standing to Litigate Diffuse Interests in the European Union*, dostępne pod adresem www.jeanmonnetprogram.org.

⁴ Jest to organ administracyjny, zajmujący się podatkami i cłami.

⁵ Rozporządzenie Rady nr 2777/75/EWG z 29.10.1975 r. o wspólnej organizacji rynku mięsa drobiowego, Dz. Urz. 1975, L 282, s. 77.

⁶ C-151/93 *Postępowanie karne przeciwko M. Voogd Vleesimport en -export BV* [1994] ECR I-4915. Było to postępowanie karnoskarbowe, w którym oskarżonemu zarzucono celowo niewłaściwe zakwalifikowanie części drobiowych w zamiarze zwiększenia należnego wymiaru dopłat eksportowych. Trybunał potwierdził tym samym zdanie przyjęte w orzeczeniu C-327/82 *Ekro v. Produktschap van Vee en Vlees*, [1984] ECR-107, w którym uznał, że 25% udział wagowy części grzbietowej w udku kurczaka nie pozwala nie zakwalifikować towaru jako ‘udko’ w rozumieniu wspólnej taryfy celnej.

Następnie Trybunał, w analogicznym stanie faktycznym, udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w sprawie *Voogd Vleesimport*⁶ w sposób następujący:

„20. Udko połączone z kawałkiem grzbietu musi być klasyfikowane jako ‘udko’ w znaczeniu kategorii celnej 02.02 B II e starej taryfy celnej i 0207 41 51 000 nowej taryfy, o ile kawałek grzbietu nie jest wystarczająco duży, by nadać towarowi charakter ‘grzbietu’.

21. Aby określić, czy tak jest, w braku reguł wspólnotowych w przedmiotowym czasie, do sądu krajowego należy wzięcie pod uwagę krajowych praktyk handlowych i tradycyjnych metod rozbioru drobiu.”

Po tym rozstrzygnięciu spółka Kühne zwróciła się ponownie do pozwanego, domagając się ponownego wypłacenia dopłat eksportowych, które była zmuszona zwrócić pozwanemu, jak również wypłaty dodatkowych kwot, które należałyby się, jeżeli pozwany zaklasyfikowałby eksportowane przez powoda po okresie spornym udka kurczaka zgodnie z powyższym wyrokiem Trybunału. Pozwany odmówił prośbie powołując się na *res iudicata* i decyzją z 21.7.1997 r. podtrzymał swoje wcześniejsze stanowisko. Powód ponownie wystąpił przeciwko pozwanemu z odwołaniem do sądu administracyjnego, który skierował do ETS pytanie prawne.

Zajmując się stanem prawnym przedmiotowej sprawy, należy wziąć pod uwagę zarówno wspólnotowy porządek prawny, jak i odpowiednie przepisy holenderskiego prawa proceduralnego. Chociaż Trybunał nie ma jurysdykcji do interpretowania prawa krajowego⁷ ani jego niezgodności z prawem wspólnotowym⁸, może jednak zastanawiać się, czy dana norma krajowa nie wykracza poza ramy autonomii proceduralnej i podać taką interpretację prawa wspólnotowego, aby sąd krajowy mógł rozstrzygnąć o tym we własnym zakresie.

Powód powoływał się na art. 10 TWE (dawny art. 5) stanowiący, iż „Państwa Członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty. Ułatwiają one Wspólnocie wypełnianie jej zadań. Powstrzymują się one od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu.”

⁷ C-240/87 *Deville v. Administration des Impôts* [1988] ECR-3513.

⁸ C-97/83 *Melkunie* [1984] ECR-2367.

Ze strony prawa krajowego należy spojrzeć na następujące postanowienia holenderskiej „Ogólnej ustawy o prawie administracyjnym”⁹ (odpowiednika kodeksu postępowania administracyjnego):

Art. 4.6:

1. Jeżeli wniosek w części lub w całości był przedmiotem decyzji odmownej, ponowny wniosek może być złożony tylko wtedy, jeżeli wnioskodawca ujawni nowe fakty lub zmianę okoliczności.

2. Jeżeli nie zostaną powołane nowe fakty ani zmiana okoliczności, organ administracyjny może odrzucić wniosek powołując się na swoją wcześniejszą decyzję odmowną. Artykuł 4.5¹⁰ nie stosuje się.

Art. 8.88:

1. Sąd może na wniosek strony zrewidować prawomocny wyrok na podstawie faktów lub okoliczności, które:

- a. miały miejsce przed wydaniem wyroku,
- b. nie były znane skarżącemu przed wydaniem wyroku i z dołożeniem należytej staranności nie mogły być mu znane,
- c. gdyby były znane sądowi wcześniej, mogłyby doprowadzić do wydania innego rozstrzygnięcia.

2. W razie potrzeby rozdział 6 i tytuły 8.2 i 8.3¹¹ stosuje się odpowiednio.

Na mocy odrębnych przepisów również organ administracyjny zawsze ma uprawnienie do wznowienia prawomocnie zakończonego postępowania. We wznowionym postępowaniu organ może pozostawić sprawę bez rozstrzygnięcia, podtrzymać swoją poprzednią decyzję, a także podjąć inną decyzję. Może jednak uczynić to wyłącznie z urzędu, a nie na wniosek strony.

Rozpatrujący sprawę College van Beroep voor het bedrijfsleven (Sąd administracyjny do spraw handlu i przemysłu) skierował do Trybunału następujące pytanie:

„Czy zgodnie z prawem wspólnotowym, w szczególności z zasadą szczerzej współpracy ustanowioną w art. 10 TWE i w warunkach opisa-

⁹ *Algemene wet bestuursrecht*, „Staatblad” 1992 s. 315; aktualna wersja „Staatblad” 2001, s. 664.

¹⁰ Artykuł ten wylicza enumeratywnie możliwości odrzucenia wniosku. Jest to możliwe jeżeli: a) wnioskodawca nie spełnia wymagań ustawowych do złożenia danego wniosku, b) brak jest wystarczających danych do oceny wniosku albo do wydania rozstrzygnięcia, c) do wniosku złożonego w języku obcym nie zostało dołączone tłumaczenie, d) wniosek jest niezwykle obszerny i skomplikowany, a brak jest streszczenia wniosku koniecznego do jego oceny lub wydania rozstrzygnięcia.

¹¹ Rozdział 6 zawiera ogólne przepisy dotyczące zażaleń i odwołań, tytuł 8.2 dotyczy odwołania do sądu, a tytuł 8.3 zastosowania środków tymczasowych.

nych w postępowaniu głównym, organ administracyjny ma obowiązek wznowienia ostatecznie zakończonego postępowania administracyjnego w celu zapewnienia pełnej skuteczności prawa wspólnotowego w następstwie wydanego po uprawomocnieniu się decyzji orzeczenia prejudycjalnego?”. Przyjrzyjmy się stanowisku sądu oraz stron odnośnie możliwego rozstrzygnięcia.

Zdaniem sądu krajowego zadającego pytanie prawne **zobowiązanie** organu administracyjnego do wznowienia postępowania w każdym przypadku, w którym zostało wydane następcze rozstrzygnięcie ETS doprowadziłoby do chaosu decyzyjnego i poważnie zagroziłoby pewności prawnej ostatecznych decyzji. Doktryna i orzecznictwo holenderskie **pozwalają** jednak wziąć pod uwagę w powyższych okolicznościach późniejsze orzecznictwo. Sąd Najwyższy zdecydował, np. że stwierdzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka naruszenia praw podstawowych zawartych w art. 6 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które miało miejsce po uprawomocnieniu się wyroku w sprawie karnej może wykluczać wykonanie rzeczonego wyroku¹².

W postępowaniu przed Trybunałem powód wskazywał na odpowiedzialność państwa holenderskiego za błędną interpretację prawa wspólnotowego, która została przyjęta przez organ administracyjny i potwierdzona wyrokiem sądu administracyjnego. Organ bądź sąd powinny być zmuszone do skorzystania z przewidzianych procedurą krajową możliwości rewizji własnego stanowiska, ponieważ jest to rozwiązanie tańsze i sprawniejsze niż wdrożenie postępowania odszkodowawczego przeciwko państwu członkowskiemu.

Zdaniem pozwanego wprowadzenie obowiązku badania prawomocnych rozstrzygnięć administracyjnych jest nie do przyjęcia ze względu na zasadę pewności prawa. Z uwagi na dużą liczbę eksportowanych udek nie było możliwe określenie, czy spełniają one warunki przewidziane w wyrokach powołanych przez powoda. Nie można więc zarzucić organowi ani sądowi obrazy prawa wspólnotowego – przedmiotowe wyroki nie nadawały się w spornej sprawie do zastosowania.

Dla pełniejszego obrazu sprawy należy przedstawić opinię Rzecznika Generalnego oraz stanowiska innych uczestników postępowania. Zdaniem Rzecznika P. Légera organ krajowy nie może odrzucić żądania zwrotu kwot pobranych sprzecznie z prawem wspólnotowym, jeżeli interpretacja organu krajowego w świetle późniejszego orzeczenia ETS

¹² Wyrok Hoge Raad der Nederlanden z 1.2.1991 r., „Nederlandse Jurisprudentie” 1991, s. 413.

była błędna, a jedynym powodem odrzucenia żądania jest fakt, że wcześniejsza decyzja administracyjna stała się ostateczna i została potwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego. Zasada bezpośredniego stosowania i zasada prymatu prawa wspólnotowego¹³ nie pozwalają na powołanie przeciwko jednostce ostateczności decyzji administracyjnej, jeżeli jej ostateczność wynika tylko z braku sądowego stwierdzenia bezprawności rzeczonyj decyzji. Prawo wspólnotowe koryzysta przeciw z pierwszeństwa nie tylko wobec aktów generalnych i abstrakcyjnych, ale także wobec aktów stosowania prawa – takich jak decyzje administracyjne¹⁴ i wyroki sądowe. Nie ma znaczenia, czy chodzi o wyrok nieprawomocny¹⁵, czy wyrok prawomocny, czy nawet wyrok sądu arbitrażowego¹⁶.

Również zasada autonomii proceduralnej nie może zostać powołana dla obrony państwa holenderskiego. Zasada ta dotyczy przeciwko jedynie sposobu dochodzenia roszczeń od państwa, a nie samego istnienia zobowiązania do zwrotu kwot, którymi obciążono jednostkę sprzecznie z prawem wspólnotowym. Zobowiązanie i wypływające z niego roszczenie wynika bezpośrednio z prawa wspólnotowego¹⁷ i jest niezależne od instrumentów prawa krajowego. Rozszerzenie możliwości powołania się na autonomię proceduralną przeciwko jednostce domagającej się zwrotu uzależniłoby możliwość dochodzenia roszczenia od uregulowań prawa krajowego danego państwa członkowskiego, co godziłoby w samą istotę prawa wspólnotowego, zagrażając jego prymatowi i jednolitości stosowania. P. Léger podkreślał, że tworząc system odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego Trybunał nie opierał się na istnieniu takiej możliwości w prawie krajowym.

Rzecznik uważa, iż samo przyjęcie do rozpatrzenia skargi opartej na późniejszym rozstrzygnięciu prejudycjalnym ETS niekoniecznie musi prowadzić do zmiany uprzednio wydanej decyzji administracyjnej ani rewizji potwierdzającego ją wyroku sądu administracyjnego. Zaproponował wobec tego, aby Trybunał uznał rację powoda i potwierdził, że prawo wspólnotowe, w szczególności art. 10 TWE, zabraniają państwu

¹³ Zobacz w szczególności orzeczenie 106/77 *Simmenthal* [1978] ECR-629.

¹⁴ C-224/97 *Erich Ciola* [1999] ECR I-2517, omówiony dokładnie przez T. T. Konciewiczza, op. cit., s. 226–229.

¹⁵ Jak w orzeczeniu C-118/00 *Larsy* [2002] ECR I-5063.

¹⁶ C-126/97 *Eco Swiss China* [1999] ECR I-3055. Rozpatrując tę sprawę Trybunał uznał, że co prawda sąd arbitrażowy nie jest bezpośrednio związany postanowieniami prawa wspólnotowego, ale rozpatrujący zgodność jego wyroku z prawem sąd państwowy musi wziąć pod uwagę z urzędu sprzeczność orzeczenia arbitrow z prawem wspólnotowym.

członkowskiemu odrzucenia pozwu jednostki o zwrot opłat pobranych sprzecznie z prawem wspólnotowym, powołując się wyłącznie na podwójną prawomocność wydanej decyzji.

Z powyższego wynika, że Rzecznik Generalny zasadniczo podzielił argumenty powoda, nie poświęcając większej uwagi stanowisku pozwanego. Zupełnie inaczej zachowali się interwenienci w sprawie, którzy jednogłośnie poparli w sporze pozwanego.

Rząd holenderski powołał się na zasadę autonomii proceduralnej i zasadę pewności prawa, które wymagają, aby uszanować ostateczny charakter prawomocnych wyroków i niepodważonych bądź niepodważalnych decyzji administracyjnych. Interwenient był przekonany, że procedura holenderska spełnia ustanowione przez Trybunał wymagania równoważności i efektywności, nie ma więc żadnego powodu do wkroczenia na pole krajowej autonomii proceduralnej. Stanowisko innych interweniujących w sprawie (rządu francuskiego, Komisji, przedstawiciela EFTA) zasadniczo nie różniło się od stanowiska rządu Holandii. Uznając znaczenie zasady autonomii proceduralnej, kładli jednak większy nacisk na zasadę pewności prawa. Interwenienci wskazywali, iż z konieczności pewność prawna i wynikająca zeń niewzruszalność decyzji ostatecznych muszą mieć pierwszeństwo przed zasadą legalizmu działań administracji.

Jak Trybunał rozstrzygnął tę sprawę? Ustalona linia orzecznictwa nakazuje zapewnić organom państw członkowskich zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowemu w obszarze ich kompetencji¹⁸. Jeżeli Trybunał wyjaśni stosowanie zasady prawa wspólnotowego, organ administracyjny rozpatrujący sprawy danego rodzaju musi stosować prawo wspólnotowe zgodnie z orzeczeniem Trybunału *ex tunc*, a więc również do stosunków prawnych, które nawiązały się bądź ukształtowały przed wydaniem orzeczenia¹⁹. Wyjątkowo może nastąpić ograniczenie mocy wstecznej wyroku²⁰, jednakże ETS musi je wyraźnie za-

¹⁷ Zobacz argumentację Trybunału m.in. w sprawach połączonych C-192/95 do C-218/95 *Comateb* [1997] ECR I-165.

¹⁸ C-8/88 *Niemcy v. Komisja* [1990] ECR I-2321, pkt 13.

¹⁹ Istnieje bogate orzecznictwo na ten temat, zobacz m.in.: 61/79 *Denkavit Italiana* [1980] ECR 1205, pkty 16–17; 128/79 *Salumi* [1980] ECR 1237, pkty 9–10; C-50/96 *Deutsche Telekom* [2000] ECR I-743, pkt 43.

²⁰ Powodem może być wyłącznie zagrożenie poważnymi skutkami ekonomicznymi, które nakazują ochronę i zagwarantowanie pewności prawnej stronom licznych stosunków prawnych, które zostały zawarte w dobrej wierze. Jeżeli strony zawierzyły uregulowaniom krajowym, pozostając w usprawiedliwionej nieświadomości co do ich sprzeczności z prawem wspólnotowym, a do tej nieświadomości przyczyniło się zachowanie innych państw członkowskich i Komisji, ETS orzeka o ograniczeniu skutku

wrząc w swoim orzeczeniu prejudycjalnym. Co prawda w powołanym przez powoda na poparcie swojego roszczenia orzeczeniu takiego zastrzeżenia nie zawarto, brak jednak było jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy skutek wsteczny orzeczenia Trybunału wystąpi również wtedy, gdy decyzja stała się ostateczna zanim można było wnieść odwołanie mające na celu uwzględnienie interpretacji Trybunału.

Trybunał musiał wziąć pod uwagę zasadę pewności prawnej. Zasada ta jest jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego. Zarówno organy administracyjne, jak i jednostki nie mogą w nieskończoność trwać w prawnej próżni, spodziewając się w każdej chwili konieczności zmiany wydanego orzeczenia. Uzyskanie ostateczności i niewzruszalności decyzji administracyjnych ma więc duże znaczenie dla pewności prawnej. Ostateczność ta jest uzyskiwana dwojako – poprzez upływ rozsądnego okresu na wniesienie środka odwoławczego albo poprzez wyczerpanie środków odwoławczych przewidzianych w krajowym prawie proceduralnym dla skarg danego rodzaju. Prawo wspólnotowe nie wymaga wprowadzenia środka krajowego, który mógłby podważyć ostateczną decyzję.

Należy jednak zwrócić uwagę, że prawo holenderskie przewidywało nieograniczoną czasowo²¹ możliwość wznowienia postępowania przez organ administracyjny, o ile osoba trzecia w wyniku postępowania nie uzyskała uprawnienia ani nie została zwolniona z obowiązku. Konieczne było rozstrzygnięcie, czy w świetle prawa wspólnotowego organy państwowe bądź sądy są **zobowiązane** do wznowienia postępowania z uwagi na wyrok Trybunału wyjaśniający zagadnienie prawne, jeżeli w prawie krajowym **mają taką możliwość**. W przedmiotowym wypadku decyzja administracyjna stała się ostateczna w wyniku niezaskarżalnego orzeczenia sądowego opartego na błędnej interpretacji prawa wspólnotowego i wydanego bez uzyskania odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

Trybunał sformułował cztery przesłanki, umożliwiające powołanie się na zasadę szczerzej współpracy wynikającą z art. 10 TWE przez jednostkę składającą wniosek o rewizję ostatecznej decyzji administracyjnej z uwagi na wydane przez Trybunał orzeczenie prejudycjalne wyjaśniające sposób interpretacji spornego postanowienia:

1. prawo krajowe uprawnia organ do wznowienia postępowania,

wstecznego orzeczenia prejudycjalnego. Na temat zastosowania *limitatio ratione temporis* zobacz m.in. orzeczenia: 43/75 *Defrenne II* [1976] ECR 455, pkty 74–75; sprawy połączone C-367/93 do C-377/93 *Roders* [1995] ECR I-2229; sprawy połączone C-197/94 i C-252/94 *Bautiaa & Société française maritime* [1996] ECR I-505.

²¹ W odróżnieniu np. od polskiego uregulowania przewidzianego w rozdziale 12 działu II Kodeksu postępowania administracyjnego, które ustala pięcio- lub dziesięcioletni okres na wystąpienie o wznowienie postępowania.

2. rzeczona decyzja administracyjna uprawomocniła się w wyniku wydania prawomocnego orzeczenia sądu krajowego,
3. wyrok sądu krajowego oparty jest na błędnej interpretacji prawa wspólnotowego, która została przyjęta bez skierowania do Trybunału pytania prawnego na podstawie procedury przewidzianej w art. 234 TWE, a Trybunał wypowiedział się następnie w analogicznej sprawie,
4. jednostka zwróciła się o rewizję decyzji natychmiast po powzięciu wiadomości o interpretacji prawa wspólnotowego przyjętej przez Trybunał.

Wydaje się, że odpowiedź na pytanie zadane przez sąd krajowy można było wywnioskować również z analizy wcześniejszych orzeczeń dotyczących zakresu krajowej autonomii proceduralnej. Podstawy do orzeczenia w sprawie *Kühne* znajdują się już w fundamentalnym orzeczeniu *Van Schijndel*. Rozumowanie **nakazujące** sądom krajowym wykorzystanie instrumentów procedury krajowej, które sądy krajowe w myśl prawa krajowego jedynie **mogą** wykorzystać²² można zastosować *per analogiam* także i do postępowań administracyjnych toczących się przed organami administracji. Jeżeli prawo krajowe **zezwała** na wznowienie postępowania w każdym czasie, obowiązek szczerzej współpracy wiążący wszystkie organy państwowe (zarówno administrację, jak i sądy) **nakazuje** postępowanie wznowić z uwagi na niezgodność z prawem wspólnotowym wcześniejszego rozstrzygnięcia. Prawo krajowe musi oczywiście przewidywać możliwość wznowienia postępowania – Trybunał w pierwszej przesłance opiera się na uprawnieniach procedury krajowej. W wypadku braku możliwości wznowienia postępowania Trybunał nie zobowiązuje jednak państwa do jego wprowadzenia – w tym miejscu powołując się na pewność prawną jako zasadę ogólną prawa wspólnotowego. Trybunał nie zdecydował się więc w pełni podzielić stanowiska rzecznika generalnego.

Orzeczenie Trybunału nie jest więc szczególnie nowatorskie. Aby je w pełni docenić, należy zwrócić uwagę na drugą przesłankę wskazaną przez ETS w rozstrzygnięciu. Aczkolwiek zarówno prawo międzynarodowe publiczne, jak i szczególny porządek prawny prawa wspólnotowego pojmują państwo jako całość i obarcza je odpowiedzialnością za każdy jego organ, w tym także sąd, dopiero ostatnie orzeczenia ETS kładą nacisk na tę koncepcję²³. Również i w przypadku analogicznym

²² Sprawy połączone C-430/93 i C-431/93 *J. van Schijndel & J.C. van Veen v. Stichting Pensioenfond voor Fysiotherapeuten* [1995] ECR I-4705, pkt 15.

²³ Szczególnie ważne jest orzeczenie C-224/01 *Gerhard Köbler v. Austria*, jeszcze nieopublikowane, ustanawiające przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego

do *Kühne* ostateczne orzeczenie sądu administracyjnego nie zamyka drogi jednostki domagającej się ochrony uprawnienia wynikającego z prawa wspólnotowego. Orzeczenie *Kühne* rozpatrywane w świetle orzeczenia *Köbler* pozwala przypuszczać, że w wypadku, kiedy prawo krajowe nie pozwalałoby na wznowienie decyzji administracyjnej potwierdzonej prawomocnym orzeczeniem sądu administracyjnego, a opartej na błędnej interpretacji prawa wspólnotowego, jednostka uzyskałaby prawo do odszkodowania zgodnie z kryteriami *Francovich-Brasserie du Pêcheur-Köbler*.

Trybunał w czwartej przesłance podkreśla również staranność działania jednostki – nie może ona zwlekać w nieskończoność, musi działać niezwłocznie po wydaniu orzeczenia prejudycjalnego. Uzasadnione jest to koniecznością utrzymania pewności prawnej. Każda decyzja ETS ingerująca w autonomię proceduralną państwa członkowskiego musi być rozważona na tle ewentualnych następstw dla pewności prawnej pozycji organów i jednostek. Zobowiązanie jednostki do niezwłocznego działania pozwoli uniknąć zaskoczenia organu „zastałymi” sprawami, o których jednostki przypomną sobie po latach od prawomocnego rozstrzygnięcia. W ten sposób Trybunał uspokaja obawy sądu krajowego, który nie chciał dopuścić do paraliżu administracyjnego. Zasluguje na uwagę sposób sformułowania tej przesłanki – „po powzięciu wiadomości” – a więc Trybunał zostawia jednostce wyjście w wypadku losowych trudności uniemożliwiających skorzystanie z korzystnej dla niej odpowiedzi na pytanie prejudycjalne.

Czy można postawić rozstrzygnięciu ETS jakieś zarzuty? Oczywiście można się nie zgodzić z samą podstawą rozstrzygnięcia – założeniem, że zasada efektywności prawa wspólnotowego muszą mieć pierwszeństwo także przed zasadą pewności prawa (skoro autonomia proceduralna musiała ustąpić pola efektywności już dawno). Dywagacje na ten temat przekroczyłyby jednakże ramy tego artykułu, który ma jedynie zasygnalizować problem. Wymagałyby także analizy polityczno- i teoretycznoprawnej miejsca zasady pewności prawa w systemie prawnym praworządneho i demokratycznego państwa. Można mieć także wątpliwości co do przydatności orzeczenia dla innych stanów faktycznych niż ten, który miał miejsce w postępowaniu głównym. Jakie czynniki **poza** orzeczeniem ETS ma wziąć pod uwagę organ administracyjny albo sąd administracyjny rozpatrujący sprawę po wznowieniu postępowania? Jakie znaczenie ma zasada ochrony praw nabytych? Do jakiego stop-

za wyrok sprzeczny z prawem wspólnotowym, a wydany przez odpowiedni krajowy sąd najwyższy.

nia należy chronić dobrą wiarę i prawa osób trzecich? Na żadne z tych pytań nie uzyskaliśmy niestety odpowiedzi.

Jakie wnioski płyną z orzeczenia dla polskiego prawnika-praktyka? Polski Kodeks postępowania administracyjnego przewiduje możliwość uchylecia, stwierdzenia nieważności lub zmiany administracyjnych decyzji ostatecznych tylko w przypadkach przewidzianych przez ustawę (art. 16 par. 1 KPA). Jedną z takich możliwości przewiduje art. 145 par. 1 pkt 7 KPA²⁴. Jeżeli przyjmując, że 'właściwym sądem' przewidzianym do rozstrzygnięcia kwestii wstępnej jest sąd wspólnotowy, nic nie stoi na przeszkodzie wznowieniu postępowania na podstawie wyżej wymienionego artykułu. Pięcioletni okres na zgłoszenie wniosku również wydaje się być 'rozsądny' w rozumieniu orzeczeń dotyczących autonomii proceduralnej. Można więc uznać, iż polskie postępowanie administracyjne spełnia wymagania sformułowane przez Trybunał w orzeczeniu *Kühne*.

Czy efektem orzeczenia w sprawie *Kühne* będzie nagły wzrost wniosków składanych w państwach członkowskich o wznowienie postępowania z uwagi na późniejsze orzeczenia prejudycjalne Trybunału? Jest za wcześnie, aby móc odpowiedzieć na to pytanie. Pozostaje mieć nadzieję, że nie została otwarta puszka Pandory.

²⁴ „W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli: (...) 7) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (...)”