

MATTHIAS PECHSTEIN, PHILIPP KUBICKI

## PRAWOMOCNOŚĆ A PROCEDURA ZAPYTANIA WSTĘPNEGO O WAŻNOŚĆ AKTÓW WSPÓLNOTOWYCH WEDŁUG ART. 234 TRAKTATU O USTANOWIENIU WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

### I. WSTĘP

Ważność aktów prawa wspólnotowego może zostać zbadana w toku dwóch procedur przed sądami wspólnotowymi (Europejski Trybunał Sprawiedliwości – ETS i Sąd Pierwszej Instancji – SPI)<sup>1</sup>. Po pierwsze, podmiotom określonym w art. 230 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską (tzw. podmiotom uprzywilejowanym i nieuprzywilejowanym) przysługuje uprawnienie do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 Traktatu (dalej: TWE). Po drugie, również sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie, może wystąpić z zapytaniem wstępnym do ETS co do ważności aktów prawa wspólnotowego, gdy jest to niezbędne dla toczącego się postępowania krajowego. W takim przypadku postępowanie toczyć się będzie w trybie art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE<sup>2</sup>. Traktat nie reguluje relacji tych dwóch procedur względem siebie, obie mogą jednak prowadzić do stwierdzenia nieważności aktów prawa wspólnotowego. Trybunał wielokrotnie wskazywał na podobieństwa pomiędzy kontrolą ważności w trybie procedury zapytań wstępnych a kontrolą legalności w trybie skargi o stwierdzenie nieważności<sup>3</sup>. Konkurencyjność obu procedur może prowadzić do ich interferencji ze względu na fakt, że art. 230 ust. 5 TWE określa termin dwóch miesięcy na wniesienie skargi, podczas gdy wniesienie zapytania wstępnego w trybie art. 234 TWE nie jest ograniczone żadnym terminem<sup>4</sup>. W pierwszym przypadku, z upływem dwóch miesięcy akt staje się prawomocny.

<sup>1</sup> Właściwość sądów wspólnotowych jest regulowana w art. 225 TWE w związku z art. 51 statutu ETS. Odnosnie do najnowszych zmian por. postanowienie Rady z 26 kwietnia 2004 r. o zmianie treści artykułów 51 i 54 statutu ETS, Dz. Urz. UE 2004, L. 132/5.

<sup>2</sup> W literaturze pojawia się niejednolite nazewnictwo dotyczące procedury według art. 234 TWE. Pojawiające się w tym artykule sformułowanie „procedura zapytania wstępnego” zaproponowane zostało przez J. Barcza, zob. *Prawo Unii Europejskiej – zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2002, s. 313 i n.; inaczej M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo Europejskie*, wyd. 3, Warszawa 2002, numer boczny (dalej: n.b.) 215 i n.: „procedura orzeczenia wstępnego”; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, proponuje zwrot: „procedura odesłania wstępnego”. W niniejszym artykule używane będzie sformułowanie „procedura zapytania wstępnego” względnie „zapytanie wstępne”.

<sup>3</sup> ETS 25/70 *Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide/Köster* (n.b. 2 i n.); ETS 57/72 *Westzucker/Einfuhr- und Vorratsstelle Zucker* (n.b. 2 i n.).

<sup>4</sup> Ten problem nie występuje natomiast w sytuacji, kiedy termin do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jeszcze nie upłynął, gdyż wtedy oba postępowania mogą być prowadzone równorzędnie; por. ETS 133-136/85 *Rau/BALM* (n.b. 9 i n.); zob. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, *EU-/EG-Prozessrecht*, wyd. 2, Tübingen 2002, n.b. 775 i n.; M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., n.b. 170.

Jednak wskutek istnienia równoległej procedury wnoszenia zapytań wstępnych powstaje możliwość obejścia skutku prawomocności: podmiot uprawniony do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności może ze swojego uprawnienia nie skorzystać i zamiast tego zakwestionować ważność aktu wspólnotowego w ramach sporu przed sądem krajowym, dotyczącego wykonywania prawa wspólnotowego. Gdyby w takiej sytuacji sąd krajowy wystąpił do ETS o przeprowadzenie kontroli ważności danego aktu w trybie procedury zapytań wstępnych, spowodowałoby to obejście skutku prawomocności. By takiej sytuacji uniknąć, ETS może odrzucić przedłożone w toku procedury z art. 234 TWE zapytanie wstępne o ważność aktu prawnego, jeżeli skarżący był w sposób „oczywisty” uprawniony do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności według art. 230 TWE. Jednak w praktyce niełatwo jest zdefiniować pojęcie „oczywistości”<sup>5</sup>.

Problematyka obejścia skutku prawomocności aktów wspólnotowych ma znaczenie zarówno dla sędziów sądów krajowych, jak i dla adwokatów. Dla sędziów najważniejsza jest kwestia, w jakich przypadkach mogą oni odstąpić od obowiązku wdrożenia procedury zapytań wstępnych<sup>6</sup>, z uwagi na jej oczywistą niedopuszczalność, bez naruszenia prawa wspólnotowego. Dla adwokatów powstaje trudny do rozstrzygnięcia problem: w jakich przypadkach powinni oni koniecznie, ze względu na ochronę interesów swoich klientów, wnieść skargę o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 ust. 4 TWE, jeżeli ważność aktu prawa wspólnotowego ma istotne znaczenie dla wyniku postępowania krajowego. Należy tutaj również wziąć pod uwagę, że wniesienie zapytania wstępnego, podobnie jak wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności – przynajmniej w wypadku jej niedopuszczalności – spowoduje znaczne przedłużenie ostatecznego rozstrzygnięcia sporu. Ponadto skarga o stwierdzenie nieważności może nieść ze sobą wzrost kosztów postępowania obciążających skarżącego. W razie pojawienia się wymienionych wątpliwości wybór jednego z postępowań jest konieczny.

Poniżej przedstawione zostaną kryteria ułatwiające podjęcie decyzji (por. pkt III i IV). W pierwszej kolejności wymienione procedury zostaną krótko scharakteryzowane (por. pkt II).

## II. MIEJSCE PROCEDUR W SYSTEMIE OCHRONY PRAWNEJ TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO WSPÓLNOTĘ EUROPEJSKĄ

### 1. Skarga o stwierdzenie nieważności według art. 230 TWE

#### 1.1. Konstrukcja i cel skargi o stwierdzenie nieważności

Skarga o stwierdzenie nieważności ma wymiar zarówno „konstytucyjny”, jak i „administracyjny”. Jest to związane z jednej strony z rozróżnieniem pod-

<sup>5</sup> Więcej na ten temat C. Gröpl, *Individualrechtsschutz gegen EG-Verordnungen. Rechtsschutzlücken im Konkurrenzverhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens gegenüber der Nichtigkeitsklage*, „Europäische Grundrechtszeitschrift” (dalej: EuGRZ) 1995, s. 583 i n.; E. Pache, *Keine Vorlage ohne Anfechtung? – Zum Verhältnis des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 177 Abs. 1 lit. b EGV) zur Nichtigkeitsklage (Art. 173 Abs. 4 EGV)*, „Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht” (dalej: EuZW) 1994, s. 615 i n.; H.-G. Kamann, M. Selmayr, *Das Risiko der Bestandskraft – Praktische Hinweise zur Anfechtung von Gemeinschaftsentscheidungen*, „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht” (dalej: NVwZ) 1999, s. 1041 i n.; M. Ahl, M. Szpunar, op. cit., n.b. 170.

<sup>6</sup> Por. ETS 314/85 *Foto Frost / Hauptzollamt Lübeck-Ost* (n.b. 10 i n.).

miotów uprawnionych do wniesienia skargi (państwa członkowskie i organy wspólnotowe w trybie art. 230 ust. 2 TWE; osoby fizyczne i prawne w trybie art. 230 ust. 4 TWE), z drugiej strony – z rozróżnieniem przedmiotów skargi i wymagań dotyczących uprawnienia do jej wniesienia. Państwa członkowskie i organy wspólnotowe stanowią tzw. podmioty uprzywilejowane, co daje im kompetencje do wniesienia skargi przeciwko każdemu, również normatywnemu aktowi wspólnotowemu (kontrola ważności aktu prawnego). Osoby fizyczne i prawne stanowią tzw. podmioty nieuprzywilejowane<sup>7</sup>, co oznacza, że mogą one zaskarżać wyłącznie akty, które dotyczą je w sposób bezpośredni i indywidualny. Naruszenie praw indywidualnych natomiast nie ma znaczenia ani przy badaniu formalnej dopuszczalności skargi, ani w ramach analizy jej merytorycznej zasadności. W ramach kontroli merytorycznej (zasadności) sądy wspólnotowe badają, czy zaistniała przynajmniej jedna z przesłanek nieważności wymienionych w art. 230 ust. 2 TWE.

Abstrahując od pozostałych funkcji skargi o stwierdzenie nieważności, procedura ta, w każdej z możliwych konstelacji, ma na celu sądową kontrolę zakresu działania organów wspólnotowych w ramach stanowienia prawa pochodnego<sup>8</sup>. Skarga o stwierdzenie nieważności służy nie tylko jako instytucja zastępcza kontroli parlamentarnej, gwarantując tym samym równowagę instytucjonalną we Wspólnocie, ale jest przede wszystkim instrumentem ochrony prawnej przed działaniami organów Wspólnoty. ETS ma przy tym wyłączną kompetencję do obalenia domniemania legalności prawa pochodnego w drodze konstytutywnego wyroku albo stwierdzenia nieważności danego aktu w toku procedury zapytań wstępnych w trybie art. 234 TWE<sup>9</sup>.

## 1.2. Początek biegu terminu do wniesienia skargi

Skarga musi być wniesiona w ciągu dwóch miesięcy od publikacji aktu, notyfikowania skarżącemu lub powzięcia przez niego wiadomości w inny sposób<sup>10</sup>.

Pojęcie publikacji w trybie art. 230 ust. 5 TWE oznacza ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym (zgodnie z art. 254 TWE). Art. 81 ust. 1 regulaminu postępowania ETS konkretyzuje art. 230 ust. 5 war. 1 TWE, stanowiąc, że termin do wniesienia skargi w przypadku publikacji zaczyna biec po upływie piętnastu dni od jej ukazania się. Kryterium wiążącym jest tu data wydania danego numeru Dziennika Urzędowego, w którym zaskarżony akt został opublikowany<sup>11</sup>. W przypadku jednak, kiedy Dziennik Urzędowy stałby się dostępny w późniejszym terminie, skarżący może przeprowadzić dowód przeciwny, przez co bieg terminu dla wniesienia skargi rozpocząłby się z chwilą faktycznej dostępności Dziennika Urzędowego<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> W przypadku Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Obrachunkowego zastosowanie znajdują regulacje wyjątkowe określone w art. 230 ust. 3 TWE.

<sup>8</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 317.

<sup>9</sup> ETS 7/56, 3-7/57 *Algera / Gemeinsame Versammlung des EGKS*, zbiór orzeczeń 1957, s. 83 (126).

<sup>10</sup> Więcej na ten temat C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 420 i n.; M. Ahlt, M. Szpunar, op. cit., n.b. 170.

<sup>11</sup> ETS C-337/88 *SAFA* (n.b. 12).

<sup>12</sup> ETS 10 i 18/68 *Eridania / Kommission*, zbiór orzeczeń 1969, s. 459 (489).

Według art. 230 ust. 5 war. 2 TWE bieg terminu rozpoczyna się z chwilą powzięcia wiadomości przez skarżącego. Przepis ten rozróżnia pomiędzy notyfikacją a powzięciem wiadomości w inny sposób. Jeśli akt nie zostanie opublikowany albo skarżący nie zostanie notyfikowany, bieg terminu rozpoczyna się od chwili powzięcia wiadomości w inny sposób. „Powzięcie wiadomości” może nastąpić poprzez opublikowanie w Dzienniku Ustaw albo Dzienniku Rozporządzeń krajów członkowskich, poprzez zwykłe pismo albo ustnie. Notyfikacja odpowiada formą ogłoszeniu indywidualnemu w trybie art. 254 ust. 3 TWE<sup>13</sup>, dlatego też jest stosowana wobec dyrektyw i decyzji kierowanych do niektórych tylko państw członkowskich. Ma ono zwykle formę pisemną, a tylko wyjątkowo ustną lub konkludentną<sup>14</sup>. Doręczenie sformalizowane nie jest w prawie wspólnotowym uregulowane, wymagane jest jedynie, aby akt prawny dotarł do adresata tak, by ten był w stanie powziąć wiadomość faktycznie i wyczerpująco<sup>15</sup>. Sama informacja lub faktyczne powzięcie wiadomości dotyczące tego, że dany akt został już wydany (bez znajomości jego treści) nie wystarczy<sup>16</sup>. ETS wymaga jednocześnie, by skarżący podjął odpowiednie starania o wyczerpujące zaznajomienie się z treścią aktu, jeżeli dowiedział się o jego wydaniu. W przypadku gdy tego nie czyni, nie przysługuje mu prawo do późniejszego powołania się na spóźnione powzięcie wiadomości<sup>17</sup>.

## 2. Procedura zapytań wstępnych w trybie art. 234 TWE

Sądy krajowe państw członkowskich są uprawnione do interpretowania i stosowania prawa wspólnotowego we własnym zakresie<sup>18</sup>, działając jako sądy wspólnotowe w znaczeniu funkcjonalnym. Z tą zdecentralizowaną kontrolą sądową wiąże się ryzyko niejednolitej interpretacji prawa wspólnotowego w poszczególnych państwach. Aby temu zapobiec, stworzona została procedura zapytań wstępnych w trybie art. 234 TWE<sup>19</sup>. Procedura ta ma w ramach wspólnotowego systemu ochrony prawnej kluczową rolę, związaną z wykonaniem zalecenia skierowanego do ETS w ramach art. 220 TWE, mianowicie „czuwania nad poszanowaniem prawa w wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu”<sup>20</sup>.

Art. 220 TWE powierza ETS nadzór prawny nad całym<sup>21</sup> prawem pierwotnym i pochodnym. ETS wypełnia to zadanie, z jednej strony, poprzez kontradyktoryjne skargi bezpośrednie, które służą w pierwszej kolejności ochronie prawnej danego podmiotu. Z drugiej strony, zapewnia on w drodze procedury zapytań wstępnych<sup>22</sup> nie tylko kontrolę nad jednolitością i spójnością prawa wspólno-

<sup>13</sup> Więcej na ten temat C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 420 i n.

<sup>14</sup> Decyzje Komisji w postępowaniach dotyczących ochrony konkurencji są w różnym stopniu opublikowane w Dziennikach Urzędowych UE (por. niżej pkt 3.2.2.1.).

<sup>15</sup> ETS 42/85 *Cocherill-Sambre / Kommission* (n.b. 10).

<sup>16</sup> ETS 59/84 *Tezi / Kommission* (n.b. 10).

<sup>17</sup> ETS 10 i 18/68 *Eridania / Kommission*, zbiór orzeczeń 1969, s. 459, 490.

<sup>18</sup> B. Wegener, w: *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, red. C. Callies, M. Ruffert, wyd. 2, Neuwied 2002, art. 234 TWE, n.b. 1.

<sup>19</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 751.

<sup>20</sup> ETS 166/73 *Rheinmühlen / Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (n.b. 2).

<sup>21</sup> Wyjątkiem są tu środki i decyzje wymienione w art. 62 nr 1 TWE, dotyczące „utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego” (art. 68 ust. 2 TWE).

<sup>22</sup> Zgodnie z art 225 ust. 3 TWE możliwe jest przekazanie kompetencji dotyczących rozstrzygnięcia w pewnych dziedzinach prawa wspólnotowego sądomi pierwszej instancji przez wprowadzenie zmian w statucie ETS.

towego, ale także pośrednio indywidualną ochronę prawną obywateli Wspólnoty przed aktami prawnymi niezgodnymi z prawem wspólnotowym<sup>23</sup>. Obok zapewnienia jednolitej interpretacji prawa wspólnotowego, procedura zapytań wstępnych służy także kontroli ważności wspólnotowych aktów prawnych w ramach sporów dotyczących wykonywania prawa wspólnotowego.

Różnice pomiędzy procedurą zapytań wstępnych a procedurą skarg bezpośrednich (m.in. procedurą o stwierdzenie nieważności) powstają w odniesieniu do przesłanek formalnej dopuszczalności, przebiegu postępowania i ich funkcji względem wspólnotowej ochrony prawnej. W przeciwieństwie do skarg bezpośrednich, procedura zapytań wstępnych nie stanowi samodzielnego postępowania. Jest ona postępowaniem wпадkowym w granicach toczącego się sporu<sup>24</sup> i nie może być w żaden sposób wymuszona przez strony postępowania narodowego<sup>25</sup>. Tylko w przypadku gdy sąd krajowy musi zastosować prawo wspólnotowe w toczącym się przed nim postępowaniu i ma wątpliwości co do jego interpretacji, może wystąpić z zapytaniem wstępnym do ETS (art. 234 ust. 1 lit. a, lit. b war. 2, lit. c TWE). Gdyby jednak uznał akt prawny organu wspólnotowego (prawo wspólnotowe pochodne) za niezgodny z traktatem wspólnotowym (prawo wspólnotowe pierwotne), może wystąpić z zapytaniem o ważność do ETS (art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE). Przedłożenie takiego zapytania jest przy tym, z wyjątkiem problematyki obejścia prawomocności wspólnotowego aktu prawnego, niezależne od momentu jego wejścia w życie. Jeśli powstaje problem odpowiedniej interpretacji lub ważności aktu, którego wyjaśnienie jest niezbędne dla toczącego się sporu, sąd krajowy zawiesza postępowanie dopóty, dopóki ETS nie wypowie się co do zadanego zapytania<sup>26</sup>. Następnie postępowanie krajowe zostanie wznowione, a sąd krajowy rozpatrzy sprawę na podstawie rozstrzygnięcia ETS. W procedurze zapytań wstępnych badane są wyłącznie kwestie interpretacji i ważności prawa wspólnotowego, które są niezbędne<sup>27</sup> dla postępowania krajowego (art. 234 ust. 1 lit. a-c TWE). ETS nie ma prawa orzekać odnośnie do prawa krajowego.

Procedura zapytań wstępnych rysuje się na tym tle jako instrument współpracy między sądami krajowymi a ETS<sup>28</sup>, który czyni zadość wymaganiom wykonywania prawa wspólnotowego. Stosowanie prawa wspólnotowego należy w zasadzie do obowiązków urzędów państw członkowskich<sup>29</sup>. Jeśli prawo wspólnotowe wykonywane jest przez urzędy, to ochrona prawna wobec aktów wykonawczych powinna być zagwarantowana przed sądami danego państwa członkowskiego. Odpowiednikiem decentralizacji w zakresie wykonywania prawa wspólnotowego jest zatem decentralizacja sądowej kontroli jego stosowania

<sup>23</sup> ETS 166/73 *Rheinmühlen / Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide* (n.b. 2). W kwestii ochrony praw podmiotowych zob. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 757.

<sup>24</sup> C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 753.

<sup>25</sup> Por. ibidem, n.b. 807 i n. W Niemczech istnieje jednak możliwość zaskarżenia naruszenia obowiązku wniesienia zapytania wstępnego poprzez skargę konstytucyjną z powodu naruszenia prawa do sądziego ustawowego według art. 101 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec.

<sup>26</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 753.

<sup>27</sup> Zob. S. Biernat, w: *Prawo Unii Europejskiej*..., s. 319.

<sup>28</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 754.

<sup>29</sup> R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, n.b. 194 i n.

i dotrzymywania<sup>30</sup>. Sędzia krajowy jest przy tym związany obowiązkiem wynikającym z art. 10 ust. 1 TWE, polegającym na sprawdzeniu, czy wykonywanie prawa wspólnotowego jest zgodne z wytycznymi pierwotnego i pochodnego prawa wspólnotowego<sup>31</sup>. Sądy krajowe przejmują w związku z powyższym zadanie stosowania prawa wspólnotowego – są zatem sądami wspólnotowymi w funkcjonalnym znaczeniu, ponieważ gwarantują pełną skuteczność prawa wspólnotowego w ramach wewnątrz krajowej kontroli prawnej<sup>32</sup>. Nie pozostawia jednak wątpliwości fakt, że sądami wspólnotowymi w instytucjonalnym znaczeniu są wyłącznie ETS oraz SPI.

### III. INTERFERENCJE PROCEDUR W PRZYPADKU KONTROLI WAŻNOŚCI POCHODNEGO PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

#### 1. Problem możliwości obejścia prawomocności aktu wspólnotowego przez procedurę zapytań wstępnych z art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE

Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie zawiera żadnej regulacji dotyczącej relacji między skargą o stwierdzenie nieważności a procedurą zapytań wstępnych. Pytanie o zależność postępowania z art. 234 TWE wobec skargi z art. 230 TWE pojawia się z uwagi na różnice w samych przesłankach tych skarg, szczególnie wtedy, gdy grozi obejście prawomocności aktu wspólnotowego przez wdrożenie procedury zapytania wstępnego według art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE. Problem interferencji pojawia się we wszystkich tych konstelacjach, w których prawo wspólnotowe wymaga wykonania przez prawo krajowe (np. w drodze wydania decyzji lub zastosowania środka egzekucyjnego). Według krajowych reguł procesowych, możliwe jest wdrożenie procedury zapytania wstępnego w ramach sporu dotyczącego wykonywania prawa wspólnotowego. Z uwagi na fakt, że Wspólnoty nie dysponują odpowiednimi strukturami administracyjnymi, wykonywanie prawa wspólnotowego, w tym wydawanie odpowiednich środków wykonawczych, z reguły należy do organów państw członkowskich<sup>33</sup>. W odniesieniu do kwestii dopuszczalności procedury zapytań wstępnych dla opisanej konstelacji nie ma znaczenia, która strona sporu powołuje się na nieważność regulacji prawa wspólnotowego. Z reguły będzie to skarżący, występując przeciwko obciążającemu go krajowemu aktowi wykonawczemu. Wyjątkowo zarzut nieważności podniesiony zostaje przez oskarżonego, np. w wypadku skargi mającej na celu poszerzenie zasięgu praw skarżącego.

<sup>30</sup> B. Wegener, w: *Kommentar zu EU-Vertrag...*, art. 234 TWE, n.b. 1.

<sup>31</sup> Zasada ta znajduje zastosowanie zarówno w przypadku bezpośredniego wykonywania prawa (gdy prawo bezpośrednio skuteczne jest wykonywane przez krajowe urzędy), jak i w przypadku pośredniego wykonywania (np. gdy wykonywana jest norma prawa krajowego implementująca dyrektywę).

<sup>32</sup> B. Wegener, op. cit., art. 234 TWE, n.b. 1.

<sup>33</sup> Wyjątkowy problem stanowią akty prawa wspólnotowego, które działają bezpośrednio bez konieczności wydania aktów wykonawczych; por. ETS C-50/00P *Unión de Pequeños Agricultores* (n.b. 59). Jeśli jednak i w tym przypadku – w zależności od ukształtowania krajowych reguł procesowych – wdrożone zostanie postępowanie przed sądem krajowym, to interferencje ze skargą o stwierdzenie nieważności są mało prawdopodobne, ponieważ odpowiednie normy będą miały charakter abstrakcyjno-generalny i skargi jednostek o stwierdzenie nieważności w trybie art. 230 ust. 4 TWE są w tym przypadku w zasadzie niedopuszczalne.

Część literatury opowiada się za dopuszczalnością procedury zapytań wstępnych dotyczących ważności aktów indywidualnych również po upływie terminu z art. 230 ust. 5 TWE<sup>34</sup>. Pogląd ten opiera się na brzmieniu art. 234 ust. 1 lit. b TWE oraz na różnicy w funkcjach, jakie spełnia procedura zapytań wstępnych i skarga o stwierdzenie nieważności: uprawnienie ETS do rozstrzygnięcia w ramach procedury zapytań wstępnych służy nie tylko interesom stron, lecz przede wszystkim zapewnieniu jednolitości prawnego systemu wspólnotowego<sup>35</sup>. Biorąc pod uwagę interes wspólnotowy, funkcja ta przemawia za dopuszczalnością zapytania wstępnego również po upływie terminu wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. W innym przypadku stworzenie i utrzymanie jednolitości prawnego systemu wspólnotowego uzależnione byłoby od tego, czy adresat aktu prawnego wniesie skargę o stwierdzenie nieważności w terminie, czy też nie. O konieczności wdrożenia procedury zapytania wstępnego powinny jednak decydować nie osoby uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, lecz wyłącznie sądy krajowe, występujące tu w charakterze sądu wspólnotowego w znaczeniu funkcjonalnym.

Od orzeczenia w sprawie Deggendorf w judykaturze ETS rysuje się tendencja do zróżnicowanego podejścia wobec skargi o stwierdzenie nieważności i procedury zapytań wstępnych ze względu na ochronę prekluzji z art. 230 ust. 5 TWE: po upływie terminu z art. 230 ust. 5 TWE akt prawa wspólnotowego staje się prawomocny i jest w zasadzie niepodważalny, a w konsekwencji wdrożenie procedury zapytania wstępnego jest właściwie niedopuszczalne. Odnosi się to jednak wyłącznie do przypadków, w których wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności byłoby „oczywiście” dopuszczalne. W efekcie termin z art. 230 ust. 5 TWE nie zostaje ominięty:

„Jeżeli w tych przypadkach dopuszczona została sytuacja, w której osoba uprawniona może podnieść zarzut bezprawności decyzji, blokując tym samym jej wykonanie, to ta osoba miałaby wtedy możliwość ominięcia prawomocności, która powstaje wraz z upływem terminu do wniesienia skargi”<sup>36</sup>.

Natomiast w przypadkach, w których wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności nie jest „oczywiście” dopuszczalne, ważność wspólnotowego aktu prawnego może być zakwestionowana niezależnie od upływu terminu z art. 230 ust. 5 TWE w toku postępowania przed sądem krajowym, w ramach którego uruchomiona zostanie procedura zapytania wstępnego z art. 234 TWE<sup>37</sup>.

U podstaw tego orzecznictwa ETS leży wyważenie dwóch zasad prawnych: bezpieczeństwa systemu prawnego oraz efektywnej ochrony prawnej. Termin wniesienia skargi oraz powstająca po jego upływie prawomocność mają zapewnić, żeby akty prawne wspólnotowe nie były nieustannie kwestionowane na drodze prawnej<sup>38</sup>. Z drugiej strony doniosłe znaczenie ma ogólna zasada prawna, mająca swój wydzźwięk również w ramach art. 241 TWE<sup>39</sup>, według której zagwa-

<sup>34</sup> Por. wykaz źródeł w: C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 776 i n.

<sup>35</sup> Odnosnie do tej funkcji: S. Biernat, op. cit., s. 313; C. Mik, op. cit., n.b. 1701.

<sup>36</sup> ETS C-188/92 TWD *Textilwerke Deggendorf* (n.b. 18).

<sup>37</sup> ETS C-241/95 *Accrington Beef* (n.b. 15); ETS C-408/95 *Eurotunnel/SeaFrance* (n.b. 17 i nast.); ETS C-178/95 *Wiljo NV/Belgia* (n.b. 18 i n.).

<sup>38</sup> ETS C-188/92 TWD *Textilwerke Deggendorf* (n.b. 16).

<sup>39</sup> Por. ETS C-239/99 *Nachi Europe* (n.b. 35).

rantowana powinna być ciągłość możliwości kontroli prawnej aktów wspólnotowych, które stwarzają podstawę do wydania krajowych środków wykonujących prawo wspólnotowe, a mających działanie obciążające<sup>40</sup>. Zgodnie z linią orzecznictwa ETS, jest to uzasadnione wyłącznie wtedy, gdy osoba obciążona nie może zaskarżyć odpowiedniego aktu prawa wspólnotowego wyższej rangi (nadrzędnego) przed sądami wspólnotowymi. W tym kontekście znaczenie zyskuje kryterium „oczywistości”.

## 2. Orzecznictwo ETS dotyczące kryterium „oczywistości”

Przywołane niżej orzeczenia ETS pozwalają na ustalenie sytuacji, w których wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności jest „oczywiście” możliwe lub nie, co z kolei prowadzi do niedopuszczalności lub dopuszczalności procedury zapytań wstępnych o ważność względem tego samego aktu wspólnotowego. Sprecyzowanie kryterium oczywistości na tej podstawie jest możliwe przynajmniej dla kilku konstelacji skargi o stwierdzenie nieważności. ETS słusznie uznał, że bezpośredni adresat decyzji wydanej przez organ Wspólnoty – zarówno państwo członkowskie według art. 230 ust. 2 TWE<sup>41</sup>, jak i osoba fizyczna według art. 230 ust. 4 war. 1 TWE<sup>42</sup> – jest zawsze uprawniony do wniesienia skargi. Adresaci bezpośredni decyzji wspólnotowej nie mogą powoływać się na nieważność przepisu wspólnotowego przed sądami krajowymi, jeśli nie wniesli skargi o stwierdzenie nieważności w terminie. W tej sytuacji ETS odrzucił procedurę zapytania wstępnego, co jest przekonujące. Natomiast w orzecznictwie nie rozstrzygnięto, czy odrzucenie zapytań wstępnych o ważność na korzyść państw członkowskich także znajduje zastosowanie w przypadku aktów abstrakcyjno-generalnych (por. pkt IV.1.).

Według art. 230 ust. 4 war. 2 TWE, skarżący są uprawnieni do wnoszenia skarg przeciwko decyzjom w sensie materialnym, które, mimo że zostały wydane „w formie rozporządzenia”, dotyczą ich bezpośrednio i osobiście. Można tu rozróżnić dwa przypadki: z jednej strony tzw. rozporządzenia pozorne, które w rzeczywistości są zbiorem decyzji i nie mają charakteru normatywnego; z drugiej strony tzw. akty hybrydowe, które posiadają zarówno charakter normatywny wobec nieokreślonej grupy osób, jak i charakter decyzji wobec skarżącego<sup>43</sup>. Podczas gdy orzecznictwo dotyczące rozporządzeń pozornych jak dotąd nie egzystuje, ETS wydał jeden wyrok odnoszący się do aktu hybrydowego<sup>44</sup>. W sprawie *Nachi Europe* pojawiło się pytanie, czy nie należy rozpa-

<sup>40</sup> ETS C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf* (n.b. 23).

<sup>41</sup> ETS C-241/01 *National Farmers Union* (n.b. 36).

<sup>42</sup> ETS C-178/95 *Wiljo NV/Belgia* (n.b. 19 i n., w szczególności n.b. 20, 23). Komisja wydaje głównie decyzje skierowane do osób fizycznych i prawnych (por. art. 211 myślak 3 TWE) na podstawie prawa pierwotnego (np. art. 85 ust. 2 zd. 1 TWE) i przede wszystkim prawa pochodnego. Główną dziedziną jest prawo ochrony konkurencji (art. 81 i n. TWE), gdzie Komisja posiada kompetencje do wydawania decyzji na podstawie rozporządzeń wykonawczych w prawie antymonopolowym (por. rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE, Dz. Urz. UE 2003, L 1/1) i w prawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (por. rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20.01.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw), Dz. Urz. UE 2004, L 24/1).

<sup>43</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 360 i n.

<sup>44</sup> Zob. odnośnie do innych konstelacji pkt 3.2.1.2. i 3.2.1.3.

trywać zapytania wstępnego z uwagi na fakt, że powód nie wniósł wcześniej skargi przeciwko rozporządzeniu antydumpingowemu w myśl art. 230 ust. 4 TWE. ETS doszedł do wniosku, że:

„nie jest wykluczone, że rozporządzenie staje się prawomocne względem podmiotu, wobec którego ma charakter decyzji, i który to podmiot mógłby ją zaskarżyć z art. 230 TWE, co uniemożliwia temu podmiotowi zakwestionowanie ważności tego rozporządzenia przed sądem krajowym [...]. Odnosi się to również do rozporządzeń, które wprowadzają cła antydumpingowe, z powodu ich podwójnej natury: jako działanie o charakterze normatywnym oraz jako działanie, które może dotyczyć określonych uczestników obrotu gospodarczego bezpośrednio i osobiście”<sup>45</sup>.

W odniesieniu do rozporządzeń właściwych, które nie mają charakteru hybrydowego, należy stwierdzić, że skarga indywidualna o stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalna, ponieważ akt ten nie dotyczy podmiotu bezpośrednio i osobiście. Interferencje z procedurą zapytań wstępnych są tu niemożliwe. W sprawie *Accrington ETS* słusznie uznał że:

„[...] że w wypadku rozporządzenia Wspólnoty, którego kwestionowane postanowienia obowiązują ogólnie i abstrakcyjnie grupy osób obiektywnie określone, nie jest oczywiste, że skarga wniesiona zgodnie z art. 173 TWE (= art. 230 TWE) przez *Accrington Beef* i innych przeciwko temu rozporządzeniu byłaby dopuszczalna”<sup>46</sup>.

Powyższe rozważania można odnieść również do przypadku, w którym kwestionowana jest ważność dyrektywy. Wariant ten, nieobjęty brzmieniem art. 230 ust. 4 TWE, był przedmiotem sprawy *Eurotunnel*. Również w tym wypadku ETS odwołał się w ramach procedury zapytania wstępnego do abstrakcyjno-generalnego charakteru postanowień dyrektywy<sup>47</sup> i „oczywiście” nieistniejącej możliwości wniesienia skargi indywidualnej o stwierdzenie nieważności. W konsekwencji ETS uznał, że zapytanie wstępne jest dopuszczalne<sup>48</sup>.

Jak dotąd ETS miał do czynienia tylko z jedną sytuacją, w której nie wniesiono skargi z art. 230 ust. 4 war. 3 TWE na decyzję skierowaną do osoby trzeciej, która mimo to dotyczyła bezpośrednio i indywidualnie danego podmiotu. Była to sprawa *Deggendorf*, dotycząca przypadku, w którym beneficjent pomocy indywidualnej, który, mimo że został poinformowany przez odpowiedni urząd krajowy zarówno o fakcie, iż Komisja Europejska stwierdziła sprzeczność pomocy z prawem wspólnotowym, jak i o tym, że skarga o stwierdzenie nieważności jest „oczywiście” dopuszczalna, nie powziął wymienionego środka. Dopiero w toku sporu o krajową decyzję o konieczności zwrotu pomocy państwowej skarżący podniósł zarzut nieważności decyzji Komisji, który został przez ETS odrzucony. Również z tym orzeczeniem należy się zgodzić, ponieważ beneficjent pomocy indywidualnej, który ma świadomość faktu, że Komisja tę pomoc unieważniła i że może zaskarżyć decyzję przed sądami wspólnotowymi, nie

<sup>45</sup> ETS C-239/99 *Nachi Europe* (n.b. 37).

<sup>46</sup> ETS C-241/95 *Accrington Beef* (n.b. 15).

<sup>47</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 367 i n.

<sup>48</sup> ETS C-408/95 *Eurotunnel / SeaFrance* (n.b. 17 i n.).

powinien być chroniony od momentu upływu terminu złożenia skargi według art. 230 ust. 5 TWE.

W kwestii uprawnienia do wniesienia skargi w myśl art. 230 ust. 4 war. 3 TWE niewyjaśnione w orzecznictwie ETS pozostają dalsze konstelacje, m.in. przypadki decyzji Komisji o niezgodności pomocy państwowej z prawem wspólnotowym lub o konieczności zwrotu pomocy udzielonej w formie abstrakcyjno-generalnej oraz różne konstelacje skarg konkurentów w prawie konkurencji. Biorąc pod uwagę cytowane orzecznictwo, należy uwypuklić dwa aspekty. Pierwszy dotyczy kwestionowanych aktów prawnych. Wyłączenie dopuszczalności procedury zapytania wstępnego z art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE przyjęto za uzasadnione tylko w przypadkach, w których przedmiotem procedury była kwestia ważności decyzji (w sensie formalnym i materialnym) z art. 249 ust. 4 TWE. Jest to uzasadnione koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa systemu prawnego, które jest zagrożone przez możliwość obejścia prawomocności aktu prawnego. Drugi aspekt dotyczy faktu, że z przytoczonego orzecznictwa jednoznacznie wynika, iż ETS stosuje kryterium „oczywistości”, nie formułując jego abstrakcyjnej definicji. Trybunał wielokrotnie natomiast stwierdza, że w postępowaniu przed sądem krajowym skarżący, który powołuje się na nieważność danego przepisu prawa wspólnotowego, mógłby „bez wątpienia”<sup>49</sup> wnieść skargę o stwierdzenie nieważności. Stąd ocena stopnia braku wątpliwości co do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności będzie zależała od wymiaru trudności związanych z wniesieniem skargi. Trudności te mogą powstawać zarówno w związku z niejasnościami proceduralnymi, wynikającymi z braku orzecznictwa sądów wspólnotowych w niektórych decydujących kwestiach, jak i ze względu na niejasności w ramach istniejącej już judykatury. Zatem to stopień jasności kwestii związanych z dopuszczalnością skargi, który mogą zapewnić jedynie sądy wspólnotowe, będzie miarodajny dla kryterium „oczywistości”. Jeśli pojawiają się nawet drobne niejasności, które staną na przeszkodzie dopuszczalności wniesienia skargi, należy przyjąć, że przytoczone kryterium nie będzie spełnione. Pozostaje zatem odczekać aż odpowiednie zapytania w kwestii ważności aktów zostaną przedłożone Trybunałowi. Decyzja o zaniechaniu wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jest naturalnie związana z pewnym ryzykiem i dlatego każdy adwokat powinien ją wnikliwie skonsultować z klientem. Konstelacje, w których zarysowane tu wątpliwości mogą powstać, zostaną przedstawione poniżej.

### 3. Sądownie nierozstrzygnięte konstelacje interferencji

Poniżej przedstawione zostaną możliwe konstelacje skargi o stwierdzenie nieważności z zachowaniem podziału na skargi państw członkowskich według art. 230 ust. 2 TWE (podmioty uprzywilejowane przy wnoszeniu skargi) i na skargi podmiotów nieuprzywilejowanych według art. 230 ust. 4 TWE.

<sup>49</sup> ETS C-239/99 *Nachi Europe* (n.b. 37); ETS C-241/01 *National Farmers Union* (n.b. 35); ETS C-178/95 *Wiljo NV / Belgia* (n.b. 23).

### 3.1. Skargi państw członkowskich według art. 230 ust. 2 TWE

W przypadku skarg państw członkowskich według art. 230 ust. 2 TWE nie powstają trudności procesowe odnośnie do uprawnienia do wniesienia skargi, która pod tym względem zawsze będzie dopuszczalna. Z tego powodu ETS słusznie odrzuca zapytanie wstępne o ważność aktu wspólnoty według art. 234 TWE na korzyść państwa członkowskiego, jeżeli dany akt posiada charakter decyzji. Ponadto przedmiotem zapytania o ważność mogą być także akty abstrakcyjno-generalne, takie jak dyrektywy i rozporządzenia. Inaczej niż w przypadku skarg osób fizycznych lub prawnych skargi państw członkowskich skierowane przeciwko takim aktom są dopuszczalne bez ograniczeń. W związku z tym pojawia się pytanie, czy odrzucenie zapytania o ważność aktu według art. 234 TWE jest również uzasadnione w przypadku dyrektywy lub rozporządzenia, jeżeli dane państwo nie wniosło uprzednio skargi o stwierdzenie nieważności tego aktu w terminie. W ramach tej konstelacji jako argument można przytoczyć zasadę bezpieczeństwa prawnego. Z tej perspektywy rozszerzenie wyżej przedstawionego orzecznictwa na akty abstrakcyjno-generalne byłoby konsekwentne<sup>50</sup>.

Brakuje jeszcze orzecznictwa Trybunału w tej kwestii. Poparcie przez ETS takiego rozszerzenia wydaje się natomiast wątpliwe, ponieważ doprowadziłoby to do kolizji z art. 241 TWE lub zawartej w nim zasady, która również jest przestrzegana w postępowaniu według art. 234 TWE<sup>51</sup>. Według tej zasady, kontrola incydentalna w odniesieniu do aktów abstrakcyjno-generalnych, które są podstawą dla obciążających (narodowych lub wspólnotowych) decyzji, jest dopuszczalna niezależnie od upływu terminu według art. 230 ust. 5 TWE. Zasada ta służy nie tylko efektywnej ochronie prawnej, lecz także jest wyrazem zasady spójności systemu prawnego. W myśl tej zasady, bezprawne są akty prawne naruszające prawo wyższej rangi, jak i akty wykonawcze wydane na ich podstawie<sup>52</sup>. W przypadku odrzucenia zapytań wstępnych o ważność aktów abstrakcyjno-generalnych na korzyść państw członkowskich, zasada zawarta w art. 241 TWE zostałaby odwrócona, ponieważ w efekcie termin wniesienia skargi z art. 230 ust. 5 TWE byłby wiążący, natomiast wykluczona byłaby incydentalna kontrola aktów abstrakcyjno-generalnych po upływie terminu. Tym samym art. 241 TWE lub zawarta w nim zasada straciłyby swoją podstawę<sup>53</sup>. Rozszerzenie prawa powołania się na art. 241 TWE lub na zasadę w nim zawartą na państwa członkowskie (obok podmiotów indywidualnych)<sup>54</sup>, wyklucza możliwość przeniesienia wyżej wymienionego orzecznictwa na abstrakcyjno-generalne akty prawne<sup>55</sup>. W sytuacji gdy bezprawność takiego aktu

<sup>50</sup> Do takiego wyniku dochodzi adwokat generalny J. Mischo w swoich wnioskach w sprawie ETS C-241/01 *National Farmers Union* (nr 24 i n., 65), które się wprawdzie odnoszą do rzekomo normatywnego charakteru decyzji. ETS nie nawiązał w swoim wyroku do stanowiska adwokata i potraktował przedmiot zapytania wstępnego jako zwykłą decyzję.

<sup>51</sup> Por. ogólnie C. Busse, *Art. 241 EG in der Rechtsprechung des EuGH*, EuZW 2002, s. 715 i n.

<sup>52</sup> C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 877; C. Busse, op. cit., s. 719.

<sup>53</sup> C. Busse, op. cit., s. 719.

<sup>54</sup> Por. w tej kwestii, która nie została jeszcze rozstrzygnięta w orzecznictwie C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 882.

<sup>55</sup> Do takiego wyniku dochodzi również C. Busse, op. cit. s. 719 i n., który ponadto zwraca uwagę na dalsze problemy wynikające z rozszerzenia.

prawnego dotyczy szerokiego kręgu adresatów, większe znaczenie niż zasada bezpieczeństwa systemu prawnego zyskują zasada efektywnej ochrony prawnej i zasada spójności systemu prawnego. Ze względu na brak orzecznictwa dotyczącego tej kwestii, należy stwierdzić, że kryterium „oczywistości” w odniesieniu do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności spełnione jest tylko wtedy, gdy przedmiotem zapytania wstępnego o ważność jest decyzja w rozumieniu art. 249 ust. 4 TWE.

### **3.2. Skargi podmiotów nieuprzywilejowanych według art. 230 ust. 4 TWE**

Z perspektywy sądów krajowych i adwokatów najistotniejszym obszarem problematyki interferencji są skargi podmiotów nieuprzywilejowanych w trzech możliwych konstelacjach. Uzasadnione jest to faktem, że prawo wspólnotowe – skonkretyzowane lub implementowane przez prawo krajowe – w dużej mierze określa zakres działalności (gospodarczej) osób fizycznych i prawnych, stwarzając tym samym potrzebę ochrony prawnej tych podmiotów. Z uwagi na fakt, że kwestia uprawnienia do wniesienia skargi dla grupy podmiotów z art. 230 ust. 4 war. 1 TWE nie jest problematyczna, poniżej przedstawione zostaną zagadnienia związane z dwoma pozostałymi grupami.

#### **3.2.1. Decyzja przyjmująca formę rozporządzenia, art. 230 ust. 4 war. 2 TWE**

##### **3.2.1.1. Bezpośrednia i indywidualna dotkliwość<sup>56</sup>**

Zarówno w przypadku art. 230 ust. 4 war. 2 TWE, jak i w ramach opisanej w punkcie 3.2.2. konstelacji z art. 230 ust. 4 war. 3 TWE, najistotniejsze w kwestii dopuszczalności skargi są kryteria bezpośredniej i indywidualnej dotkliwości. Oba kryteria zapewniają ochronę prawną osób fizycznych i prawnych skierowaną tylko przeciwko takim aktom prawnym (rozporządzeniom lub decyzjom skierowanym do innych osób), które w odniesieniu do tej grupy podmiotów stanowią akty konkretnie-indywidualne w sensie merytorycznym<sup>57</sup>. Odpowiada to konstelacji zawartej w art. 230 ust. 4 war. 1 TWE (formalna decyzja skierowana do adresata) i ogranicza tym samym bezpośrednią ochronę prawną osób fizycznych i prawnych przed sądami wspólnoty do konkretnie-indywidualnych przedmiotów skargi<sup>58</sup>. Jednakże wykładnia kryteriów bezpośredniej i indywidualnej dotkliwości jest problematyczna. Cechuje ją bardzo kazuistyczne orzecznictwo, które utrudnia sprecyzowanie kryterium „oczywistości” w odniesieniu do dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności.

W orzecznictwie przyjmuje się, że wspólnotowy akt prawny dotyczy skarżącego bezpośrednio, jeżeli wywiera wpływ na sferę jego interesów bez

<sup>56</sup> Zob. obszerny wykaz tematyki u C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 387 i n.; M. Ahl, M. Szpunar, op. cit., n.b. 163 i nast.

<sup>57</sup> Por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 411.

<sup>58</sup> Te ograniczenie jest przedmiotem krytyki w literaturze. Natomiast ETS w sprawie C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores* (n.b. 36 i n.), odrzucił tendencje, która znalazła wyraz w sprawie SPI T-177/01 *Jégo-Quéré*, w którym ochrona prawna została poszerzona poprzez liberalną wykładnię pojęcia „indywidualna dotkliwość”. Por. w tej kwestii C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 408 i n.

pośrednictwa innego aktu wykonawczego<sup>59</sup>. Akt wspólnotowy dotyczy danego podmiotu bezpośrednio również wtedy, gdy wprowadzie są konieczne akty wykonawcze, ale już przy uchwalaniu aktu wspólnotowego jest pewne, w jaki sposób akty wykonawcze będą ingerowały w sferę interesów skarżącego<sup>60</sup>.

W ramach dopuszczalności dużo bardziej skomplikowana jest kwestia dotkliwości indywidualnej. Zgodnie z orzecznictwem sądów wspólnotowych, skarżący jest dotknięty indywidualnie, jeżeli akt wspólnotowy „wyróżnia go z kręgu adresatów z powodu jego określonych cech indywidualnych lub szczególnych okoliczności i w ten sposób indywidualizuje go w podobny sposób jak adresata decyzji”<sup>61</sup> (tzw. formuła Plaumana). Jest to definicja szeroka, wymagająca sprecyzowania, co stanowi główny powód tak obszernej kazuistyki sądów wspólnotowych. Sądy wspólnotowe stosują różne kryteria przy jej konkretyzowaniu, w zależności od dziedziny prawa wspólnotowego, w ramach którego orzekają, jak i zaistniałego stanu faktycznego. Do szczególnych okoliczności w rozumieniu wyżej wymienionej definicji należy np. prawo do informacji i prawo do udziału w postępowaniach (administracyjnych).

### 3.2.1.2. Rozporządzenia „pozorne”

W przypadku rozporządzenia „pozornego”, kryterium bezpośredniego dotknięcia jest z reguły spełnione, ponieważ takie rozporządzenie – zarówno jako „ukryta” decyzja, jak i zbiór decyzji w rozumieniu art. 249 ust. 4 TWE – jest stosowane bezpośrednio i nie wymaga aktu wykonawczego czy implementującego. Problematyczne wydaje się w tej konstelacji kryterium dotkliwości indywidualnej. W przypadku rozporządzenia „pozornego”, skarżący jest dotknięty indywidualnie tylko wtedy, gdy akt ten, wbrew swojej normatywnej naturze, nie posiada charakteru abstrakcyjno-generalnego, tzn. nie nawiązuje do obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej, lecz do konkretnego stanu faktycznego<sup>62</sup>. Taka sytuacja ma miejsce, gdy liczba i tożsamość wszystkich podmiotów objętych aktem jest ustalona już w momencie wydania aktu i nie może ulec rozszerzeniu. Nawet jeżeli rozszerzenie kręgu adresatów jest możliwe tylko teoretycznie, rozporządzenie odzyskuje swój „właściwy” charakter. W efekcie z rozporządzeniem „pozornym” będziemy mieli do czynienia np. wtedy, gdy akt odnosi się do określonych, wcześniej już złożonych wniosków<sup>63</sup> lub już wydanych licencji<sup>64</sup>. Przykłady te opierają się na utrwalonym orzecznictwie, co oznacza, że skarga o stwierdzenie nieważności takiego aktu byłaby „oczywiście” dopuszczalna. W takim wypadku Trybunał odrzuciłby zapytanie wstępne o ważność po upływie terminu do wniesienia skargi z art. 230 TWE. Ze względu na brak dalszych orzeczeń nie można jednoznacznie określić, czy mogą zająć jeszcze inne okoliczności, które spowodują, że rozporządzenie „pozorne” dotyczyć będzie skarżącego w sposób indywidualny. W związku z tym należy przyjąć, że

<sup>59</sup> ETS C-386/96 *Dreyfuss* (n.b. 43).

<sup>60</sup> ETS 11/82 *Piraiiki-Patraiki / Kommission* (n.b. 7).

<sup>61</sup> ETS 25/62 *Plaumann / Kommission*, zbiór orzeczeń 1963, s. 211, 238.

<sup>62</sup> SPI T-166/99 *de Dios* (n.b. 41).

<sup>63</sup> ETS 25/62 *Töpfer u.a. / Kommission* (n.b. 9).

<sup>64</sup> ETS C-354/87 *Weddel / Kommission* (n.b. 21).

kryterium „oczywistości” nie znajdzie zastosowania poza wymienionymi konstelacjami przypadków.

### 3.2.1.3. Akty hybrydowe

Kryterium bezpośrednio dotkliwości jest z reguły spełnione także w przypadku rozporządzenia, które posiada tzw. charakter hybrydowy. Akt taki ma działanie konkretnie-indywidualne tylko wobec danego podmiotu, zachowując jednocześnie charakter „prawdziwego” rozporządzenia wobec pozostałych, a zatem zgodnie – z art. 249 ust. 2 TWE – znajduje bezpośrednie zastosowanie i z reguły nie wymaga aktów wykonawczych lub implementujących.

Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem, rozporządzenie „hybrydowe” dotyczy skarżącego indywidualnie, jeżeli odnosi się do jego już istniejącej pozycji prawnej<sup>65</sup>. Nie wystarczy tu jakakolwiek pozycja prawna; konieczne jest, by skarżący posiadał szczególne uprawnienie, wyróżniające go z kręgu pozostałych adresatów aktu<sup>66</sup>. Zalicza się do nich tylko takie, które są zastrzeżone dla posiadacza danego prawa, np. znaki towarowe<sup>67</sup>. Skarga o stwierdzenie nieważności byłaby w takiej konstelacji oczywiście dopuszczalna, natomiast zapytanie wstępne o ważność takiego rozporządzenia po upływie terminu wniesienia skargi byłoby niedozwolone.

Inną szczególną dziedzinę prawa wspólnotowego, w której występują rozporządzenia „hybrydowe”, stanowi prawo antydumpingowe. W tej dziedzinie ochrona konkurencji w ramach Wspólnego Rynku następuje poprzez pobieranie ceł antydumpingowych na podstawie rozporządzeń Rady lub Komisji<sup>68</sup>. Dla niektórych producentów, eksporterów i importerów, których dotyczą cła antydumpingowe, takie rozporządzenia mogą wywierać konkretnie-indywidualne skutki prawne. Producenci i eksporterzy danych towarów są dotknięci bezpośrednio i indywidualnie, jeżeli mogą udowodnić, że są nazwani w rozporządzeniu lub byli objęci postępowaniem kontrolnym poprzedzającym wydanie rozporządzenia antydumpingowego<sup>69</sup>. W przypadku importerów rozróżnia się takich, którzy są handlowo związani z producentem (importerzy zależni) i takich, którzy nie są związani (importerzy niezależni)<sup>70</sup>. Importer zależny może zaskarżyć rozporządzenie, które narzuca cło, jeżeli ceny sprzedawanego przez niego towaru stanowiły podstawę do obliczenia dumpingu lub ceł antydumpingowych<sup>71</sup>. Taka sytuacja miała właśnie miejsce w przedstawionej wyżej sprawie *Nachi Europe* (zob. pkt III. 2.), w której Trybunał odrzucił zapytanie wstępne o ważność rozporządzenia według art. 234 TWE ze względu na to, że firma nie wniosła w terminie skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia<sup>72</sup>.

<sup>65</sup> ETS C-309/89 *Codorniu SA/Rat* (n.b. 21).

<sup>66</sup> SPI T-215/00 *La Conquete SCEA/Kommission* (n.b. 40), SPI T-109/97 *Molherei Großbraunshain GmbH u.a./Kommission* (n.b. 25 i n.).

<sup>67</sup> ETS C-309/89 *Codorniu SA/Rat* (n.b. 21).

<sup>68</sup> Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 384/96 w sprawie ochrony przed dumpingowym przywozem z krajów nie będących członkami Wspólnoty Europejskiej, Dz. Urz. WE 1996, L 56/1.

<sup>69</sup> Por. SPI T-598/97 *British Shoe Corporation* (n.b. 45).

<sup>70</sup> Por. Adwokata Generalnego M. Jacobs w ETS C-358/89 *Extramet Industrie/Rat* (nr 23 i n.).

<sup>71</sup> ETS 305/86 i 160/87 *NeotypeTechmashexport GmbH* (n.b. 32).

<sup>72</sup> ETS C-239/99 *Nachi Europe* (n.b. 21, 37 i n.).

Inaczej natomiast wygląda sytuacja procesowa importerów niezależnych. Ich skargi są z reguły niedopuszczalne, ponieważ cła antydumpingowe, narzucone im w drodze rozporządzeń, stanowią środki powszechnie obowiązujące. Dotyczą one importera niezależnego jako części grupy, do której rozporządzenie się odnosi, przez co importer w zasadzie nie jest wystarczająco indywidualizowany<sup>73</sup>. Istnieją także wyjątkowe sytuacje, w których również importer niezależny może być uprawniony do wniesienia skargi według art. 230 TWE. W sprawie *Extramet* skarżący udowodnił szereg okoliczności, które wyróżniły go z kręgu pozostałych importerów, indywidualizując go zgodnie z formułą Plaumana: skarżący był największym importerem towaru objętego postępowaniem antydumpingowym i jednocześnie jego konsumentem. Poza tym działalność gospodarcza skarżącego w dużym stopniu zależała od importu danego towaru, co powodowało, że rozporządzenie istotnie zakłóciło tę działalność<sup>74</sup>. Ta szczególna konstelacja ukazuje, że skargi importerów niezależnych według art. 230 TWE są dopuszczalne tylko w wyjątkowych sytuacjach, w konsekwencji czego kryterium „oczywistości” nie powinno mieć zastosowania dla tej grupy przypadków.

### **3.2.2. Decyzje skierowane do innej osoby, art. 230 ust. 4 war. 3 TWE**

#### **3.2.2.1. Uwagi ogólne**

Przypadki decyzji skierowanej do innej osoby (mogą to być zarówno osoby fizyczne i prawne, jak i państwa członkowskie) różnią się od pozostałych konstelacji art. 230 ust. 4 TWE. W tych ostatnich skarżący jest albo adresatem decyzji do niego skierowanej (art. 230 ust. 4 war. 1 TWE), albo adresatem decyzji w sensie merytorycznym (art. 230 ust. 4 war. 2 TWE). W art. 230 ust. 4 war. 3 TWE poszerzono krąg skarżących o osoby trzecie, których to osób decyzja dotyczy pośrednio. Zastosowanie orzecznictwa dotyczącego wyłączenia dopuszczalności procedury zapytania o ważność wobec tej szczególnej grupy podmiotów nastąpiło, jak dotąd, tylko w orzeczeniu *Deggendorf*. Sprawa dotyczyła beneficjenta państwowej pomocy indywidualnej, który zaskarżył decyzję o konieczność zwrotu pomocy przed sądem krajowym<sup>75</sup>. Biorąc pod uwagę argument prawomocności i zasadę bezpieczeństwa systemu prawnego (por. pkt III.1.), zastosowanie wymienionych reguł w opisanej sytuacji wydaje się słuszne. Trybunał w swoim wyroku w tej sprawie, powołując się na cytowane zasady, dodatkowo podkreślił fakt, że firma *Deggendorf* wiedziała o możliwości ochrony prawnej przed sądami wspólnotowymi<sup>76</sup>. Na tę okoliczność Trybunał zwracał uwagę również w kolejnych orzeczeniach, co nie miało wpływu na wynik sprawy, bowiem w opisanych sytuacjach (art. 230 ust. 3 war. 1 i 2 TWE) skarżący zwykle mieli świadomość możliwości skorzystania z ochrony prawnej przed sądami wspólnotowymi. Ze względu na brak dalszych orzeczeń pojawia się pytanie, czy wiedza o ochronie prawnej przed sądami wspólnotowymi jest kryterium

<sup>73</sup> ETS 307/81 *Alusuisse/Rat* (n.b. 11).

<sup>74</sup> ETS C-358/89 *Extramet Industrie/Rat* (n.b. 17).

<sup>75</sup> ETS C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf*.

<sup>76</sup> ETS C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf* (n.b. 4, 24).

konstytutywnym, jeżeli chodzi o odrzucenie zapytania wstępnego o ważność. Przemawia za tym zasada efektywnej ochrony prawnej (por. pkt III.1.). Inaczej niż w konstelacjach art. 230 ust. 4 war. 1 i war. 2 TWE, ochrona prawna przed sądami wspólnotowymi – niezależnie od kwestii dotyczącej dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności – nie zawsze jest oczywista w przypadku decyzji skierowanej do innej osoby. Dotyczy to zwłaszcza pomocy państwowej (art. 87, 88 TWE), w której powiązanie z prawem wspólnotowym pozostaje na dalszym planie: pomoc państwowa udzielana jest tylko i wyłącznie przez organy administracji państwowej; beneficjent czy konkurent niekoniecznie będzie wiedział o zgodności czy też niezgodności pomocy z prawem wspólnotowym. Z drugiej strony, organy wspólnotowe mają w różnym stopniu obowiązek opublikowania decyzji wydanych w postępowaniu dotyczącym pomocy państwowej i w innych postępowaniach gospodarczych<sup>77</sup> w Dziennikach Urzędowych Unii Europejskiej (seria L i C). Z uwagi na ten fakt zainteresowani mają przynajmniej możliwość zapoznania się z decyzją i mogą rozważyć podjęcie ochrony prawnej przed sądami wspólnotowymi. Wątpliwe jest, czy wystarczy tu jedynie możliwość zapoznania się z decyzją – prowadziłoby to do obowiązku sprawdzania Dzienników Urzędowych przez osoby trzecie. Ostateczne wyjaśnienie tej kwestii może przynieść tylko orzeczenie Trybunału.

Dla konstelacji art. 230 ust. 4 war. 3 TWE charakterystyczne są przede wszystkim – ale nie tylko – liczne rodzaje skarg konkurentów w dziedzinach wspólnotowego prawa ochrony konkurencji. Jeżeli w wyniku jednego z takich postępowań (z dziedziny prawa antymonopolowego, kontroli koncentracji przedsiębiorstw czy pomocy państwowej) Komisja wyda pozytywną decyzję, to wobec przedsiębiorstw, które konkurują na rynku z beneficjentem takiej decyzji, powstaje potrzeba ochrony prawnej. Ochrona prawna jest możliwa zarówno przed sądami wspólnotowymi, jak i (później) przed sądami krajowymi – w zakresie, w jakim w ramach krajowego systemu prawnego dopuszczalne są spory dotyczące aktów wykonawczych decyzji wspólnotowych w danej dziedzinie. Zatem interferencje między postępowaniem według art. 230 TWE i postępowaniem według art. 234 TWE są możliwe również w tych konstelacjach.

W zależności od dziedziny prawa ochrony konkurencji i właściwego postępowania powstała obszerna kazuistyka w odniesieniu do skarg konkurentów, której nie sposób przedstawić w ramach niniejszego artykułu<sup>78</sup>. Poniżej przedstawiony zostanie jedynie przegląd możliwych konstelacji procesowych w ramach prawa pomocy publicznej (art. 87 i 88 TWE). Wybór uzasadniony jest faktem, że w prawie pomocy publicznej spory toczone w ramach prawa krajowego występują znacznie częściej niż w przypadku pozostałych dziedzin prawa ochrony konkurencji. Inaczej niż w prawie antymonopolowym i prawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, gdzie decyzje są adresowane

<sup>77</sup> W prawie pomocy państwowej por. art. 26 rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22.03.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (= art. 88 TWE), Dz. Urz. WE 1999, L 83/1; w prawie antymonopolowym por. art. 30 rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 (op. cit.); w prawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw por. art. 20 rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 (op. cit.).

<sup>78</sup> W tym zakresie odsyła się do odpowiedniej literatury. Przegląd dotyczący kryteriów bezpośredniej i indywidualnej dotkliwości we wszystkich ważnych dziedzinach prawa ochrony konkurencji znajduje się w C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 430 i n., n.b. 472 i n., n.b. 495 i n.

bezpośrednio do przedsiębiorstw, decyzje w zakresie pomocy publicznej są kierowane do państw członkowskich; dopiero wtedy mogą one udzielić pomocy w drodze aktów wykonawczych różnego rodzaju, które z kolei przedsiębiorstwa konkurujące z beneficjentem mogą zaskarżyć przed sądem krajowym. Ponadto, na przykładzie prawa pomocy publicznej najłatwiej unaocznic kompleksowość sytuacji związanych z omawianą tematyką.

### 3.2.2.2. Postępowanie w sprawach pomocy państwowej

Art. 87 ust. 1 TWE zakazuje udzielania pomocy państwowej, która jest niezgodna z zasadami Wspólnego Rynku, natomiast ust. 2 i 3 zawierają różne wyłączenia z tego zakazu, na podstawie których Komisja może wydać (w określonym postępowaniu) decyzje zezwalające państwom członkowskim na udzielenie pomocy. Podstawy tego postępowania uregulowane są w art. 88 TWE i sprecyzowane zostały w rozporządzeniu wykonawczym<sup>79</sup>. Postępowanie dzieli się na dwie fazy (wstępną i formalną); obie mają wpływ na określenie indywidualnej dotkliwości konkurentów.

Punktem wyjścia postępowania jest notyfikacja pomocy państwowej w Komisji przez dane państwo członkowskie (por. art. 88 ust. 3 zd. 1 TWE). Do momentu wydania decyzji końcowej dane państwo nie może udzielić planowanej pomocy (por. art. 88 ust. 3 zd. 3 TWE<sup>80</sup>). Po notyfikacji Komisja bada projekt państwowy w dwóch fazach pod kątem zgodności z zasadami Wspólnego Rynku. Jeżeli dojdzie do wniosku, że projekt pomocy jest zgodny ze Wspólnym Rynkiem, może wydać decyzje pozytywną już po wstępnej fazie postępowania. W przypadku gdy ocena projektu sprawia trudności, Komisja musi wdrożyć drugą (formalną) fazę postępowania. Prawo do uczestnictwa w postępowaniu przysługuje innym podmiotom (tzw. stronom zainteresowanym) wyłącznie w ramach tej fazy postępowania (w formie przedstawienia uwag, por. art. 88 ust. 2 podust. 1 TWE). Do stron zainteresowanych zalicza się, obok państw członkowskich, przede wszystkim beneficjenta i jego konkurentów<sup>81</sup>, a także instytucje udzielające pomocy państwowej – np. jednostki samorządu terytorialnego, które należy odróżnić od notyfikującego państwa członkowskiego<sup>82</sup>. W związku z tym, że decyzje w postępowaniu w sprawach pomocy państwowej są skierowane wyłącznie do państw członkowskich, beneficjent i inne zainteresowane strony objęci są konstelacją z art. 230 ust. 4 war. 3 TWE. W zależności od treści decyzji, podmioty będą zainteresowane ochroną prawną lub nie.

Ważnym aspektem dla dalszego określenia indywidualnej dotkliwości jest rozróżnienie pomiędzy pomocą indywidualną a programem pomocowym. To drugie pojęcie definiuje się jako każde działanie, na podstawie którego, bez dalszego wprowadzania w życie wymaganych środków, można dokonać wypłaty pomocy indywidualnej na rzecz przedsiębiorstw określonych w ustawie w sposób

<sup>79</sup> Por. rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999, op. cit.

<sup>80</sup> Konkurenci mogą się na ten przepis bezpośrednio powołać przed sądem krajowym, por. ETS 120/73 Lorenz (n.b. 8).

<sup>81</sup> Art. 1 lit. h rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, op. cit.

<sup>82</sup> SPI T-132/96 i. T-143/96 *Freistaat Sachsen* (n.b. 91); SPI T-214/97 *Vlaams Gewest* (n.b. 29); por. C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 414 i nast.

ogólny i abstrakcyjny, oraz każde działanie, na podstawie którego pomoc, która nie jest związana z konkretnym projektem, może zostać przyznana jednemu lub kilku przedsiębiorstwom na czas nieokreślony i/lub w nieokreślonej kwocie<sup>83</sup>. Natomiast „pomoc indywidualna” oznacza pomoc, która nie jest przyznawana na podstawie programu pomocowego oraz pomoc podlegającą obowiązkowi zgłoszenia przyznawaną na podstawie programu pomocowego<sup>84</sup>.

### 3.2.2.3. Skargi beneficjenta

Jeżeli Komisja odrzuci projekt pomocy państwowej, obecni lub potencjalni beneficjenci będą zainteresowani zaskarżeniem takiej decyzji. W takim przypadku należy rozróżnić dwie konstelacje: taką, w której pomoc została już udzielona wbrew zakazowi wynikającemu z art. 88 ust. 3 zd. 3 TWE, i taką, w której potencjalni beneficjenci na podstawie prawa krajowego stracili prawo do otrzymania pomocy.

W pierwszej konstelacji dane państwo członkowskie jest zobowiązane zażądać zwrotu pomocy od beneficjenta. Sądy wspólnotowe uznają bezpośrednią i indywidualną dotkliwość beneficjenta, jeżeli decyzja Komisji odnosi się do pomocy indywidualnej. W takim przypadku skarga o stwierdzenie nieważności jest zatem „oczywiście” dopuszczalna<sup>85</sup>. Jeśli dojdzie do sporu przed sądem krajowym o zwrot pomocy, a beneficjent nie wniósł skargi z art. 230 TWE, Trybunał odrzuci zapytanie wstępne o ważność decyzji – taka sytuacja miała miejsce w wyżej wymienionej sprawie *Deggendorf*<sup>86</sup>. Natomiast orzecznictwo w odniesieniu do decyzji dotyczących programów pomocowych i nakazujących zwrot pomocy udzielanej na podstawie programów jest niejednoznaczne<sup>87</sup>. Z uwagi na ryzyko związane z zaniechaniem wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, w omawianej sytuacji zalecane jest wniesienie skargi pomimo niejasności występujących w orzecznictwie.

W drugiej konstelacji, w której decyzja Komisji powoduje, że państwo członkowskie nie może w przyszłości udzielać notyfikowanej pomocy, a beneficjent traci przez to prawo do otrzymania pomocy, beneficjent jest bezpośrednio i indywidualnie dotknięty, jeżeli decyzja Komisji dotyczy pomocy indywidualnej<sup>88</sup>. Skarga o stwierdzenie nieważności byłaby „oczywiście” dopuszczalna, natomiast Trybunał odrzuciłby późniejsze zapytanie wstępne o ważność decyzji po upływie terminu z art. 230 ust. 5 TWE. Inaczej przedstawia się sytuacja w przypadku programu pomocowego. Tu akt wspólnotowy nie będzie dotyczył beneficjenta w sposób indywidualny z uwagi na abstrakcyjno-generalny charakter programu pomocowego, co zostanie z reguły stwierdzone w ramach postępowania przed

<sup>83</sup> Art. 1 lit. d rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, op. cit.

<sup>84</sup> Art. 1 lit. e rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999, op. cit.

<sup>85</sup> Sądy wspólnotowe w takich sytuacjach często nawet nie omawiają uprawnienia do wniesienia skargi, por. SPI T-459/93 *Siemens*.

<sup>86</sup> ETS C-188/92 *TWD Textilwerke Deggendorf* (n.b. 26).

<sup>87</sup> Sądy wspólnotowe częściowo przyjmują bezproblemowo bezpośrednią i indywidualną dotkliwość, por. ETS C-15/98 i inne *Sardegna Lines* (n.b. 31 i n.). W innych orzeczeniach sądy wspólnotowe akceptują indywidualną dotkliwość tylko ze względu na poszczególne okoliczności, mimo że bezpośrednio dotkliwość została zaakceptowana za względu na nakaz zwrotu pomocy, por. SPI T-9/98 *Mitteldeutsche Erdöl-Raffinerie* (n.b. 46 i n., n.b. 73 i n.).

<sup>88</sup> ETS 730/79 *Philip Morris* (n.b. 5). Bez sprawdzania w SPI T-204/97 i inne *EPAC*.

odpowiednim sądem wspólnotowym<sup>89</sup>. W związku z tym skarga o stwierdzenie nieważności nie byłaby „oczywiście” dopuszczalna, co z kolei stwarza możliwość wdrożenia zapytania wstępnego o ważność decyzji według art. 234 TWE.

### 3.2.2.4. Skargi konkurenta<sup>90</sup>

W przypadku skarg konkurentów kierowanych przeciwko pozytywnym decyzjom Komisji, konieczne jest rozróżnienie dotkliwości indywidualnej w fazie wstępnej i w fazie formalnej postępowania, natomiast nie jest to konieczne w sytuacji dotkliwości bezpośredniej. Pozytywna decyzja dotyczy konkurenta bezpośrednio, niezależnie od fazy postępowania poprzedzającej wydanie aktu Komisji, ponieważ dane państwo członkowskie w takiej sytuacji niewątpliwie udzieli określonym przedsiębiorcom notyfikowanej pomocy, przez co zostanie naruszona sfera interesów konkurentów<sup>91</sup>.

W przypadku skarg przeciwko decyzjom po zakończeniu wstępnej fazy postępowania, dotknięci indywidualnie są wszyscy ci, którzy jako konkurenci (w rozumieniu pojęcia „zainteresowana strona”) mieli prawo do przedstawienia swoich uwag w następnej (formalnej) fazie postępowania<sup>92</sup>. Aby w tej sytuacji stać się stroną zainteresowaną, konkurent musi udowodnić, że notyfikowana pomoc narusza jego pozycję na rynku<sup>93</sup>. Dowód taki nie sprawia kłopotów w przypadku pomocy indywidualnej, wobec czego skarga konkurenta o stwierdzenie nieważności byłaby w takim wypadku „oczywiście” dopuszczalna. W niektórych orzeczeniach sądy wspólnotowe zasadniczo odrzucają możliwość przeprowadzenia takiego dowodu w odniesieniu do programów pomocowych<sup>94</sup>. Z analizy innych orzeczeń wynika, że sądy uważają przedstawienie takiego dowodu za możliwe. Istnieją również przykłady spraw, w których dowody zostały przyjęte<sup>95</sup>. Należy stwierdzić, że orzecznictwo w odniesieniu do przedstawionej kwestii jest na tyle niejednolite, że kryterium „oczywistości” nie powinno tu znaleźć zastosowania.

Podobna sytuacja pojawia się w przypadku pozytywnych decyzji po zakończeniu formalnej fazy postępowania. Taka decyzja dotyczy konkurenta indywidualnie, jeżeli może on udowodnić, że brał czynny udział w tej fazie postępowania (przynajmniej w formie przedstawienia swoich uwag) i że notyfikowana pomoc w sposób odczuwalny narusza jego pozycję na rynku<sup>96</sup>. Spełnienie drugiego kryterium często zależy od konkretnej sytuacji i wymaga w każdym wypadku, aby skarżący bezpośrednio konkurował z beneficjentem. Podczas gdy sądy wspólnotowe uznały spełnienie drugiego kryterium w przypadku pomocy indywidualnej, nie było jeszcze orzeczenia w odniesieniu do programu pomocowego<sup>97</sup>. Należy się jednak spodziewać, że i w tej konstelacji sądy wspólnotowe będą

<sup>89</sup> SPI T-86/96 *ADL und Hapaq Lloyd* (n.b. 49 i n.).

<sup>90</sup> Por. ogólnie C. Koenig, M. Pechstein, C. Sander, op. cit., n.b. 430 i n.

<sup>91</sup> SPI T-266/94 *Skipsværftsforeningen* (n.b. 49); SPI T-188/95 *Waterleiding Maatschappij* (n.b. 86).

<sup>92</sup> ETS C-367/95 *Sytraval und Brinks France* (n.b. 40 i n.).

<sup>93</sup> SPI T-158/99 *Thermenhotel* (n.b. 68 i n.).

<sup>94</sup> SPI T-398/94 *Kahn Scheepvaart BV* (n.b. 41 i n.).

<sup>95</sup> Zob. SPI T-114/00 *Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* (n.b. 50 i n.) – jeszcze nie prawomocne.

<sup>96</sup> ETS 169/84 *Cofaz* (n.b. 23 i n.); SPI T-11/95 *BP Chemicals* (n.b. 72).

<sup>97</sup> Por. jednak argumentację Komisji przeciwko bezpośredniej i indywidualnej dotkliwości w SPI T-148/00 *Panhellenic Union of Cotton Ginners and Exportes* (n.b. 45).

stosowały bardzo restrykcyjną wykładnię tego kryterium, jeżeli w ogóle go nie odrzucają. W związku z tym skarga o stwierdzenie nieważności w żadnym wypadku nie byłaby „oczywiście” dopuszczalna w przypadku programu pomocowego, a w przypadku pomocy indywidualnej – tylko w zależności od konkretnej sytuacji.

#### IV. ZAKOŃCZENIE

Z powyższych rozważań wynika, że problem interferencji między postępowaniem według art. 230 TWE a postępowaniem w trybie art. 234 ust. 1 lit. b war. 1 TWE może wystąpić w wielu dziedzinach prawa wspólnotowego. Niektóre z nich zostały tu ukazane w ramach analizy odpowiedniego orzecznictwa. Na przykładzie prawa pomocy państwowej pokazano, że kwestie prawa procesowego nakładają się w wielu miejscach na wspólnotowe prawo materialne. Nie tylko z punktu widzenia sędziów sądów krajowych, lecz również adwokatów niezbędną jest znajomość orzecznictwa wspólnotowego w odniesieniu do art. 230 ust. 4 TWE, a przede wszystkim w związku z bezpośrednią i indywidualną dotkliwością, aby móc ocenić możliwości i konsekwencje procesowe dla stron sporu, względnie dla klientów. W obliczu braku odpowiedniej judykatury w licznych konstelacjach pozostaje czekać na wyroki Trybunału w ramach obu typów skarg, które należy do tego czasu konsekwentnie stosować.

#### VALIDITY CONTROL OF FINAL AND BINDING ACTS ACCORDING TO ART. 234 EUROPEAN COMMUNITY TREATY

##### S u m m a r y

The article deals with the relation between the action for annulment under Art 230 EC and the control of validity within the scope of the preliminary ruling procedure under Art 234(1) (b) EC. Despite some fundamental differences between both procedures – Art 230 EC is a direct action before the community courts, while Art 234 EC is a procedure of co-operation between national courts and the ECJ – overlaps are possible: After expiration of the time-limit, pursuant to Art. 230(5) EC, legal acts of community institutions become final. Yet, since the institution of a preliminary ruling procedure is not subject to any time-limit, such legal acts can be subject to a preliminary reference concerning their validity after the time limit pursuant to Art 230(5) has already expired. Making a reference in favour of a person who could bring an action for annulment against such an act but has failed to do so, would thus circumvent the finality of that act. For this reason the ECJ rejects references concerning the validity of acts under Art 234 EC, if an annulment action of the person in whose favour the reference is made was *obviously* admissible but no such action was brought. The article analyses the case-law existing on this issue and attempts to determine more precisely the criterion of obviousness. In addition, the article highlights constellations of overlap that have not yet been subject of the existing case-law.