

## Zasada pewności prawa w działaniu administracji Unii Europejskiej oraz jako zasada ogólna prawa Unii Europejskiej

### Wprowadzenie

„Pewność prawa” jest wyrażeniem często obecnym w uzasadnieniach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (TK) oraz Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS)<sup>1</sup>. Filozofowie prawa uznają pewność prawa za jedną z głównych wartości, którym prawo winno hołdować. Prawo opatrzone kwalifikacją „pewne” ma sprzyjać potrzebie bezpieczeństwa, zdaniem psychologów – jednej z podstawowych potrzeb człowieka.

Zasada pewności prawa jest pochodną szeroko zakreślonych zasad: ochrony zaufania obywateli do państwa, przewidywalności prawa oraz bezpieczeństwa prawnego, znajdujących swój wyraz w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). W systemie prworządym obywatel musi mieć zapewnioną ochronę swoich przewidywań opartych na istniejących normach prawnych, gdyż do tego sprowadza się jego „zaufanie do systemu”.

Zasada pewności prawa realizowana jest w taki sposób, że raz nabyte prawo powinno być stabilne, zaś możliwości jego odjęcia (a jak twierdzą niektórzy – również możliwości jego modyfikacji), jeżeli mogą w ogóle istnieć, powinny być ściśle określone przez ustawę. Zasada pewności

---

<sup>1</sup> Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Europejski Trybunał Sprawiedliwości zmienił nazwę na Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W niniejszym opracowaniu autorka posługuje się nazwami: „Trybunał Sprawiedliwości UE” dla spraw wszczętych po wejściu w życie traktatu lizbońskiego oraz „Europejski Trybunał Sprawiedliwości” dla spraw wszczętych przed wejściem w życie tego traktatu.

prawa oznacza również, że państwo i jego organy nie powinny zaskakiwać obywateli nagłymi i niespodziewanymi zmianami stanowionego przez siebie prawa, powodując tym niepewność sytuacji prawnej obywateli bądź innych podmiotów prawnych.

Drugą ważną regułą wynikającą z zasady pewności prawa jest adekwatność ingerencji prawnej w życie społeczne. Ingerencja taka powinna być uwarunkowana względami ochrony interesów państwa lub ważnych wartości akceptowanych społecznie.

Trzecią istotną kwestią jest ochrona praw słusznie nabytych. Wynika ona pośrednio z zasady pewności prawa i stanowi konsekwencję tej pewności o szczególnym znaczeniu prawnym oraz praktycznym.

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pozwala na określenie stopnia poszanowania powyższej zasady przez instytucje unijne. Stanowi również podstawę umożliwiającą zajęcie stanowiska w kwestii zakresu obowiązywania zasady pewności prawa, która jest „zasadą ogólną”, a więc zaliczaną do prawa pierwotnego Unii Europejskiej (UE).

## **1. Zasada pewności prawa w działaniu administracji UE**

W tym miejscu można postawić pytania, co dla Unii Europejskiej i jej instytucji oznacza zasada pewności prawa oraz czy instytucje unijne są zobligowane do jej stosowania. Unia Europejska i jej instytucje nie mogą naruszać pozycji prawnej podmiotów, których dalsze istnienie stanowi lub może stanowić przedmiot ochrony. Chroniona jest pewność prawa i zaufanie do prawa. Trwałość tej ochrony zależy od okoliczności danej sytuacji (przypadku) oraz celu przepisu, z którego wynika potencjalnie chroniona pozycja.

Zgodnie z zasadą pewności prawa normy prawne powinny być jasne i przewidywalne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, stąd na przykład, aby stanowiony przez organ lub instytucję UE akt wywierał skutki prawne, musi być oparty na odpowiedniej podstawie prawnej, ponadto musi zawierać uzasadnienie i zostać notyfikowany wszystkim zainteresowanym podmiotom.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na cechy administracji publicznej. Przede wszystkim działa ona w imieniu państwa i na jego rachunek lub na rzecz innego, odrębnego od państwa podmiotu, któremu państwo przekazało część swojej władzy – stąd dominującą metodą działań administracyjnych jest kierownictwo, hierarchiczne

podporządkowanie i nadzór. Administracja publiczna ma charakter władczy – jest zabezpieczona możliwością zastosowania przymusu państwowego. Dlatego istotny wydaje się postulat efektywnego i skutecznego funkcjonowania administracji publicznej z poszanowaniem zasady pewności prawa.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej przyjęta w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei zawiera między innymi prawo do dobrej administracji (art. 41)<sup>2</sup>. Oznacza to, że prawem, i to podstawowym, obywatela Unii Europejskiej jest domaganie się bezstronnego, zgodnego z prawem i bez zbędnej zwłoki rozpatrzenia sprawy przez niego wniesionej do danego organu lub instytucji Unii. Prawu temu towarzyszy obowiązek właściwego organu lub instytucji rozstrzygnięcia sprawy.

Inicjatorem opracowania Kodeksu Dobrej Administracji był R. Perry, deputowany do Parlamentu Europejskiego. Kodeks został opracowany przez J. Södermanna – Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej. Parlament Europejski zalecił we wrześniu 2001 r. stosowanie Kodeksu w organach i instytucjach Unii. Można go więc traktować jako zbiór standardów przydatnych (także poza granicami Unii) do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma także żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za odpowiednie do wyznaczania obowiązków polskiej administracji. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej.

Zgodnie z zasadami i wymogami dobrej administracji rozstrzygnięcie administracyjne załatwiająca sprawę powinno zapaść w rozsądnym czasie od momentu, w którym zainteresowane strony wypowiedziały się co do zebranych dowodów. Limity czasowe ograniczające długość trwania poszczególnych rodzajów postępowań administracyjnych mają

---

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE 2012, C 326/02, t. 55, s. 391. Zgodnie z art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej „1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. 2. Prawo to obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. 3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw Państw Członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. 4. Każdy może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Traktatów i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku”.

w swoim założeniu gwarantować pewność stanu prawnego oraz ekonomię postępowania<sup>3</sup>.

Na organach administracji spoczywa obowiązek uzasadniania swoich decyzji. Ów wymóg nawiązuje wprost do treści art. 296 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którym rozporządzenia, dyrektywy i decyzje wydawane przez instytucje unijne powinny mieć uzasadnienie. To zaś, służąc kontroli działalności organu oraz umożliwiając weryfikację zgodności danego aktu z prawem oraz potwierdzenie nabycia prawa, powinno zawierać podstawę prawną i faktyczną wydania aktu. Brak uzasadnienia może prowadzić do stwierdzenia nieważności danego aktu. W uzasadnieniu rozporządzeń i dyrektyw – również tych, które pełnią rolę aktów administracyjnych – można poprzestać jedynie na podaniu ogólnych przyczyn wydania danego aktu. Natomiast w uzasadnieniu decyzji należy dodatkowo powołać się na rozstrzygany przypadek (konkretną sytuację faktyczną) i dokonać jego subsumpcji pod obowiązujące przepisy prawa. Niekiedy wymóg uzasadnienia aktu może być ograniczony lub nawet wyłączony przez obowiązek utrzymania tajemnicy. Należy też zwrócić uwagę, że właściwe i wyczerpujące uzasadnienie aktu służy efektywnej kontroli sądowej tegoż aktu, jako że Sąd musi znać motywy, jakimi kierował się organ administracji, wydając dane rozstrzygnięcie. Uzasadnienie powinno także przekonywać jednostkę o słuszności podjętego aktu oraz sprawiać, by ewentualna decyzja jednostki o zaskarżeniu tego aktu do sądu była świadoma i oparta na pełnej znajomości faktów w danej sprawie.

Elementem zasady pewności prawa jest zasada ochrony „uprawnionego oczekiwania” (ochrony zaufania). Oznacza ona, że środki podejmowane przez ustawodawcę unijnego nie mogą naruszać zaufania danego podmiotu (czy grupy podmiotów), jeśli nie jest to uzasadnione względami nadrzędnego interesu publicznego. Pojęcie „uprawnionego oczekiwania” należy rozumieć w ten sposób, że jest to oczekiwanie rozsądnej osoby,

---

<sup>3</sup> Judgment of the Court of 14 IX 1999, *Commission of the European Communities v. Assi Domän Kraft Products and Others*, C-310/97 P, European Court Reports (ECR) 1999, s. I-5363, I-5398, [http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61997J0310&lg=pl](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=61997J0310&lg=pl) (dostęp: 6 II 2014); zob. też orzeczenia Sądu Pierwszej Instancji (Sądu) w sprawach: *Windpark przeciwko Komisji* oraz *Socurte, Quavi i Stec przeciwko Komisji*: Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 13 XII 1995; *Windpark Groothusen GmbH & Co. Betriebs-KG v. Commission of the European Communities*, T-109/94, ECR 1995, s. II-3007; Judgment of the Court of First Instance (First Chamber) of 7 III 1995, *Socurte – Sociedade de Curtumes a Sul do Tejo Lda, Quavi – Revestimentos de Cortiça Lda and Stec – Sociedade Transformadora de Carnes Lda v Commission of the European Communities*, joined cases T-432/93, T-433/93 and T-434/93, ECR 1995, s. II-0503.

iz nastąpią wydarzenia, jakie w normalnych okolicznościach miałyby miejsce<sup>4</sup>.

Z powyższej ochrony korzysta podmiot, którego oczekiwania opierają się na szczególnego rodzaju zapewnieniu ze strony instytucji unijnych. Owe szczególne gwarancje mogą polegać na swoistym porozumieniu między władzami a danym podmiotem albo na pewnym trybie postępowania, albo na wyraźnym zapewnieniu ze strony władz<sup>5</sup>.

W wielu definicjach zasady pewności prawa jako jej istotny element akcentuje się okoliczność, że normy prawne powinny być tak zdefiniowane, aby jednostka mogła przewidzieć skutki prawne swojego zachowania.

### 1.1. Prawo dostępu do informacji jako realizacja zasady pewności prawa

Prawo do informacji jest kolejnym wyrazem przestrzegania przez instytucje unijne, a także poszczególne państwa członkowskie zasady pewności prawa. Otwartość administracji można zdefiniować jako dostępność do informacji, czy też możliwość „zbadania z zewnątrz” administracji jako całości.

---

<sup>4</sup> Nie stanowi zatem naruszenia uprawnionego oczekiwania zmiana przepisów na niekorzyść podmiotu, również zmiana przewidywalna, np. ze względu na specyfikę danego sektora (zob. Judgment of the Court of 3 V 1978, *Toepfer v. Commission*, 12/77, ECR 1978, s. 1019, 1030 – zwłaszcza w zakresie wspólnej polityki rolnej), a także mieszcząca się w granicach zwykłego ryzyka gospodarczego (zob. Judgment of the Court of 13 XI 1990, *Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte Fedesa and others*, C-331/88, ECR 1990, s. I-4023; handlowcy nie mogli rozsądnie oczekiwać, że stosowanie substancji hormonalnych do produkcji zwierzęcej nie będzie zabronione, w sytuacji gdy nie zakończyły się badania naukowe dotyczące ich szkodliwości).

<sup>5</sup> Judgment of the Court of First Instance of 28 IV 1988, *J. Mulder v. Minister van Landbouw en Visserij*, 120/86, ECR 1988, s. 2321, 2344, <http://eur-lex.europa.eu/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61986J0120:EN:HTML> (dostęp: 3 II 2014): „Ponieważ ani przepisy rozporządzenia nr 1087/77, ani jego preambuła nie wskazują, aby zobowiązanie do zaprzestania produkcji mleka, zaciągnięte na podstawie tego rozporządzenia, mogło po jego wygaśnięciu stanowić przeszkodę dla wznowienia produkcji mleka przez zainteresowanych producentów, fakt, iż ci producenci mogą być, przez cały okres stosowania nowych rozporządzeń wprowadzających dodatkową opłatę na produkcję mleka, pozbawieni kwot referencyjnych, o których mowa w tych rozporządzeniach, narusza uprawnione oczekiwania tych producentów, że skutki systemu premii za zaprzestanie produkcji mleka, któremu się poddali, będą ograniczone” (s. 2353, § 26; tłum. aut.); „Gdy taki producent, jak w obecnej sprawie, został zachęcony przez środek Wspólnoty do zaprzestania produkcji mleka na określony czas, w interesie ogólnym i za wypłatą premii, może on w sposób uprawniony oczekiwać, że po wygaśnięciu jego zobowiązania nie będzie poddany ograniczeniom, które dotyczą go w sposób szczególny, ponieważ skorzystał z możliwości oferowanej przez przepisy Wspólnoty” (s. 2352, § 24; tłum. aut.).

Zasada dostępu do informacji (zwana również zasadą przejrzystości) jest istotna przede wszystkim dlatego, że ułatwia kontrolę i zapobiega nadużyciom władzy. Spojrzenie z zewnątrz mobilizuje nadzór i kontrolę wewnętrzną oraz utrudnia ukrywanie faktów świadczących o nieprawidłowościach w administracji. Otwarty system polityczny, zrozumiały i sprzyjający partycypacji obywateli, może liczyć na większą akceptację. Jest to główny powód, dla którego Rada i Komisja wprowadziły obowiązujący Kodeks publicznego dostępu do dokumentów<sup>6</sup>, zapewniając (przynajmniej w teorii) możliwie najszerszy dostęp do dokumentów przyjmowanych przez te dwie instytucje. Kolejnym krokiem w stronę większej przejrzystości i otwartości na szczeblu UE było zagwarantowanie art. 255 traktatu amsterdamskiego<sup>7</sup> prawa dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji wszystkim osobom fizycznym i prawnym mającym miejsce zamieszkania lub siedzibę w jednym z państw członkowskich. Tryb tego dostępu został określony w przyjętym przez Radę i Parlament Europejski Rozporządzeniu nr 1049/2001 w sprawie dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji<sup>8</sup>. Zgodnie z tym Rozporządzeniem każdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji<sup>9</sup>. Instytucje mogą, z zastrzeżeniem tych samych zasad, warunków i ograniczeń, udzielić dostępu do dokumentów każdej osobie fizycznej lub prawnej niemającej miejsca zamieszkania lub siedziby w państwie członkowskim<sup>10</sup>.

System dostępu do oficjalnych danych ma zastosowanie do wszelkich dokumentów przyjmowanych i posiadanych przez organy i jednostki organizacyjne Unii, tj. dokumentów przez nie sporządzanych lub otrzymywanych i pozostających w ich posiadaniu, we wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej.

---

<sup>6</sup> Council decision 93/731/EC: Code of conduct concerning public access to Council and Commission documents of 31 XII 1993 (O.J. EC 1993, L340, s. 41–42).

<sup>7</sup> Treaty of Amsterdam amending the Treaty establishing the European Community (wersja skonsolidowana O.J. 1997, C340/03, vol. 40, s. 282).

<sup>8</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 V 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz. Urz. UE 2001, L 145/0043), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32001R1049:PL:HTML> (dostęp: 3 II 2014).

<sup>9</sup> Art. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

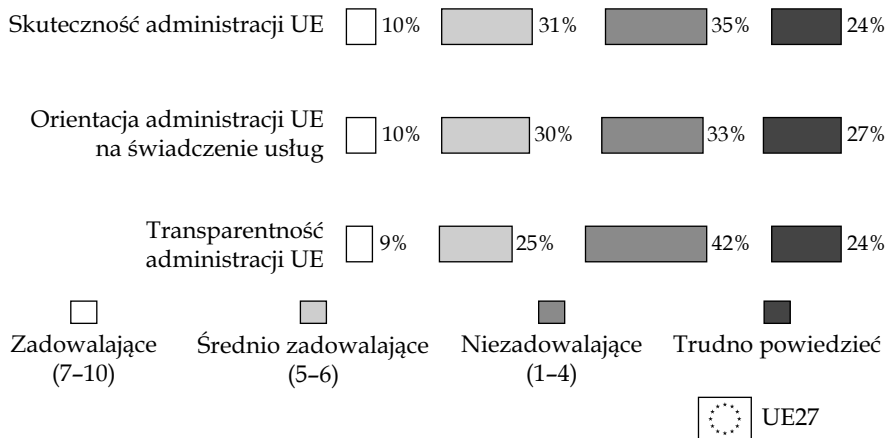
<sup>10</sup> Art. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1049/2001.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>11</sup> (TUE) „[k]ażdy obywatel Unii i każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w Państwie Członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, niezależnie od ich formy, z zastrzeżeniem zasad i warunków określonych zgodnie z niniejszym ustępem”.

## 1.2. Działanie administracji UE w praktyce

W dniu 7 lipca 2011 r. zostało wydane sprawozdanie sporządzone na zlecenie Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich. Jednym z najważniejszych ustaleń ankiety przeprowadzonej wśród mieszkańców 27 państw Unii miało być to, jak obywatele UE oceniają wydajność administracji unijnej.

QB2. Na podstawie tego, co Pan(i) wie oraz przy użyciu skali od 1 do 10, jak ocenił(a)by Pan(i) działanie administracji UE w każdym z następujących obszarów? 1 oznacza, że działanie administracji UE w danym obszarze jest „zdecydowanie niezadowolające”, a 10 oznacza, że jej działanie „zdecydowanie niezadowolające”.



Rycina. Rola i ocena działalności administracji UE. Ankieta przeprowadzona przez TNS Opinion & Social na zlecenie Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich

Źródło: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/rapport\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/rapport_pl.pdf) (dostęp: 13 I 2014).

<sup>11</sup> Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2012, C 326/01, t. 55.

Respondenci nisko oceniają działalność administracji UE pod względem wszystkich trzech badanych kryteriów: skuteczności, ukierunkowania na dobro obywateli i przejrzystości – więcej osób określa ją jako niezadowolającą niż umiarkowaną zadowolającą lub zadowolającą. Jeśli chodzi o pytanie o skuteczność administracji, respondentów, którzy uważają, że administracja UE nie wykazuje się zadowolającą skutecznością, jest więcej (35%) niż tych, którzy wyrażają umiarkowane lub duże zadowolenie. Co trzeci respondent ocenia działalność UE jako umiarkowanie zadowolającą (31%), podczas gdy zaledwie 10% uznaje ją za zadowolającą.

Jeśli chodzi o podejście samej administracji UE do pełnionej przez nią służby, respondenci z UE wydają się częściej oceniać działalność UE jako niezadowolającą (33%) niż jako umiarkowanie zadowolającą (30%) lub zadowolającą (10%).

Działalność UE jest ogólnie gorzej oceniana pod względem przejrzystości niż pod względem skuteczności i ukierunkowania na dobro obywateli. 42% badanych wyraża niezadowolenie z podejścia UE do kwestii przejrzystości, 25% uważa się za umiarkowanie zadowolonych, a zaledwie 9% wyraża zadowolenie<sup>12</sup>.

Analiza danych z poszczególnych krajów wyraźnie wskazuje, które z nich najlepiej oceniają działalność administracji UE. Najlepszą ocenę pod względem wszystkich trzech kryteriów wystawiają UE respondenci na Malcie i Słowacji, przy czym duże zadowolenie konsekwentnie wyrażają również mieszkańcy Bułgarii i Rumunii. Na drugim końcu skali znajdują się respondenci w Niemczech i Wielkiej Brytanii, którzy konsekwentnie wystawiają niską ocenę.

Wydaje się więc, że postulat zachowania pewności prawa w działaniu administracji w ostatnich latach pozostawiał sporo do życzenia. Ważne jest, aby funkcjonowanie administracji było nastawione na każdego obywatela, z przestrzeganiem zasady transparentności i skutecznego działania. W tym kontekście konieczne jest wzbudzenie zaufania obywatela do organów administracji publicznej, a także utrzymanie w nim poczucia stabilności prawa.

---

<sup>12</sup> Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, *Podsumowanie działalności Rzecznika Praw Obywatelskich. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich a prawa obywatelskie*, Specjalny Eurobarometr z 7 VII 2011 r., [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/syntheseanalysis\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2011/ombudsman/syntheseanalysis_pl.pdf) (dostęp: 13 VI 2013).

## 2. Zasada pewności prawa jako ogólna zasada prawa UE w kontekście wzruszania prawomocnych rozstrzygnięć administracyjnych i sądowych

Unijny porządek prawny rozróżnia zasadę pewności prawa oraz jej zasadniczy element, jakim jest zasada *res iudicata*. Co więcej, doniosłość prawną tej zasady na tle wzajemnych relacji zachodzących na linii stosowania i wzajemnego przenikania się prawa Unii Europejskiej z prawem krajowym dostrzega także Trybunał Sprawiedliwości, który często przywoływał znaczenie i rolę zasady pewności prawa w budowaniu argumentacji uzasadnień orzeczeń.

Znaczenie zasady pewności prawa można rozważać w kilku aspektach. Niewątpliwie najistotniejszymi z nich są: uwzględnianie z urzędu prawa unijnego, wzruszanie prawomocnych rozstrzygnięć sądowych i administracyjnych, sprzecznych z tym prawem, zasada pewności prawa w unijnych i krajowych porządkach prawnych oraz relacje zachodzące pomiędzy zasadą pewności prawa a zasadą pierwszeństwa<sup>13</sup>. Zasada pewności prawa nie jest zasadą absolutną. Doznaje ona ograniczeń między innymi ze względu na ochronę praworządności (zasada legalizmu). Biorąc pod uwagę funkcję, jaką pełnią zasady prawne w każdym systemie prawnym (zapewniają wewnętrzną spójność i jednolitość funkcjonowania), nie sposób sobie wyobrazić obecnego stanu rozwoju porządku unijnego i jego efektywności bez zasady pewności prawa. Powyższe przywołuje skojarzenie, że powszechność funkcjonowania danych norm wynikających z zasad prawa unijnego prowadzi do określonych konsekwencji w przypadku rozwiązań prawnych naruszających te normy zarówno na etapie stanowienia prawa, jak i stosowania w konkretnych stanach faktycznych<sup>14</sup>.

Zasada zaufania obywatela do państwa nierozzerwalnie związana jest z domniemaniem nakazującym przyjąć, że każdy akt wydany przez uprawniony do tego podmiot jest prawidłowy i zgodny z prawem. Domniemanie prawidłowości przysługuje również decyzjom administracyjnym. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) w wyroku z 20 lipca 1981 r. stwierdził, iż każda decyzja ostateczna korzysta z domniemania prawidłowości, co w konsekwencji prowadzi do przyjęcia, że każdy organ administracji, który wydał wadliwą decyzję uprawniającą, jest tą

<sup>13</sup> M. Baran, *Zasada pewności prawa a zasada legalizmu unijnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 5, s. 13.

<sup>14</sup> *Ibidem*, s. 15.

decyzją związany do czasu jej zmiany w sposób przewidziany prawem<sup>15</sup>. Decyzja wadliwa, nawet jeśli zostało stwierdzone, iż jest wadliwością dotknięta, wyklucza jednakże odpowiedzialność osób, które jej się podporządkowały. Akt administracyjny (decyzję) należy traktować jako czynność władczą państwa.

Postępowanie administracyjne może być dotknięte wadami o różnym ciężarze. Bez wątplenia, funkcjonowanie w obrocie prawnym wadliwych decyzji ma wpływ na podstawowe gwarancje, które ustawodawca chce zapewnić jednostkom. Dodatkowo, postępowanie administracyjne charakteryzuje się względną nierównością stron, co oznacza, że organ administracji publicznej znajduje się często na pozycji uprzywilejowanej, a to ze względu na brak kontrydiktoryjności stron w postępowaniu. W związku z tym konieczne wydaje się zapewnienie jednostkom możliwości skutecznego rozpatrzenia sprawy.

Sytuacje, w których następuje wzruszenie ostatecznych decyzji administracyjnych, zostały ustawowo określone, nie ma więc tutaj miejsca na uznanie administracyjne dla podmiotu stosującego przepisy dotyczące wzruszania decyzji administracyjnej. Jednakże pośród przesłanek wzruszenia decyzji (a także wznowienia postępowania administracyjnego) nie ma przesłanki „niezgodności z prawem krajowym”. W związku z tym powstaje pytanie, czy w świetle polskich przepisów prawa jednostka może powołać się (czy to przed organem administracji publicznej, czy to przed sądem administracyjnym) na fakt, że ostateczna decyzja administracyjna narusza prawo Unii Europejskiej.

Odpowiadając na to pytanie, należy przede wszystkim odnieść się do zasady lojalnej współpracy, wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE<sup>16</sup>. Niejako jej konsekwencją jest zasada równoważności, która sprowadza się do tego, by przy stosowaniu krajowych środków prawnych (instytucji, mechanizmów) bez zróżnicowania traktować naruszenie prawa unijnego i naruszenie prawa krajowego, a dokładniej, by z perspektywy jednostki naruszenia prawa unijnego przez organy państwa członkowskiego nie

<sup>15</sup> Wyrok NSA z 20 VII 1981 r., sygn. SA 1478/81, ONSA 1981, nr 2, poz. 72.

<sup>16</sup> Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE 2012, C 326, t. 55, s. 14). Art. 4 ust. 3 TUE stanowi: „zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

traktować mniej korzystnie, niż gdyby organy te dopuściły się naruszenia prawa krajowego<sup>17</sup>. Jeszcze ważniejszą zasadą jest zasada efektywności, wymagająca od państwa członkowskiego zapewnienia takich środków proceduralnych, które skutecznie (efektywnie) umożliwiają jednostce dochodzenie swych uprawnień wynikających z przepisów prawa unijnego przed krajowymi sądami i organami administracji publicznej. Sąd należałoby stwierdzić, że w świetle respektowanej przez państwa członkowskie zasady lojalnej współpracy sąd administracyjny państwa członkowskiego (sąd krajowy) ma obowiązek wzruszyć ostateczną decyzję administracyjną niezgodną z prawem unijnym.

Odpowiedzi na postawione wyżej pytanie, jak to powszechnie w prawie Unii Europejskiej bywa, nie udzielają ani traktaty, ani akty prawne instytucji unijnych. Zagadnienie wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych niezgodnych z prawem UE znajduje natomiast wyraz w uzasadnieniach orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

W sprawie *Kühne & Heitz NV przeciwko Productschap voor Pluimvee en Eieren*<sup>18</sup> luksemburski Trybunał udzielał odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, wystosowane przez holenderski sąd. Przedsiębiorstwo Kühne & Heitz eksportowało drób w częściach do krajów trzecich. Eksporter dokonał zgłoszenia celnego, kwalifikując towar przy zastosowaniu odpowiedniego postanowienia Wspólnej Taryfy Celnej. W związku z tym, na podstawie Rozporządzenia Rady Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nr 2777/75 z dnia 29 października 1975 r. o wspólnej organizacji rynku drobiowego, spółka miała uprawnienie do otrzymania stosownej refundacji wywozowej. Jednakże po jakimś czasie holenderski organ celny dokonał odmiennej kwalifikacji celnej towaru. W konsekwencji organ ten zażądał zwrotu przyznanej Kühne & Heitz refundacji. Spółka złożyła odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone. W związku z tym wystąpiła na drogę postępowania sądowoadministracyjnego, wnosząc skargę na tę decyzję. Holenderski sąd administracyjny oddalił jednak skargę, uzasadniając, że organ krajowy prawidłowo zastosował przepisy, a więc zarzuty podnoszone przez spółkę były niezasadne. Sąd administracyjny nie zdecydował się na wystąpienie do Europejskiego Trybunału

<sup>17</sup> M. Taborowski, *Konsekwencje naruszenia prawa Unii Europejskiej przez sądy krajowe*, Warszawa 2012, s. 38.

<sup>18</sup> Judgment of the Court of 13 I 2004, *Kühne & Heitz NV v. Productschap voor Pluimvee en Eieren*, C-453/00, ECR 2004, s. I-00837, I-858, <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=72558&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=631235> (dostęp: 3 II 2014), dalej „Judgment of the Court of 13 I 2004, case C-453/00”.

Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym. W związku z oddaleniem skargi decyzja administracyjna holenderskiego organu stała się ostateczna. Kühne & Heitz musiała zwrócić przyznaną jej refundację.

Kilka lat później nastąpił przełom w tej sprawie, gdyż Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 5 października 1994 r. w sprawie *Voogd Vleesimport en-export*<sup>19</sup> stwierdził, że drób w częściach powinien być klasyfikowany przy użyciu pozycji taryfowej upoważniającej do przyznania refundacji wywozowej. Widać więc, że stan faktyczny powyższej sprawy był niemal identyczny ze sprawą spółki Kühne & Heitz.

W związku z tym Kühne & Heitz ponownie skierowała do organu celnego wnioski o przyznanie jej niezasadnie zwróconej refundacji. Holenderskie organy obu instancji odrzuciły wnioski spółki, zaś na tej podstawie Kühne & Heitz po raz kolejny wystosowała skargę do sądu administracyjnego. Sąd holenderski tym razem powziął wątpliwość co do rozstrzygnięcia tej sprawy. Zdecydował więc zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału pytanie prejudycjalne. Pytanie, które zadał sąd holenderski, porusza wiele problemów, dlatego też uzasadnione jest, aby przywołać całą jego treść:

czy zgodnie z prawem wspólnotowym [obecnie: unijnym – dop. A.K.-R.], a w szczególności w świetle wspólnotowej zasady współpracy zawartej w art. 10 TWE [traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, obecnie art. 4 ust. 3 TUE – dop. A.K.-R.] oraz w świetle okoliczności opisanych w niniejszym postanowieniu o zadaniu pytania prejudycjalnego, organ administracyjny ma obowiązek wzruszenia ostatecznej decyzji po to, by zapewnić pełną skuteczność prawa wspólnotowego, które powinno być interpretowane tak jak w wyroku Trybunału wydanym w odpowiedzi na późniejsze pytanie prejudycjalne?<sup>20</sup>

Ze względu na to, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wielowątkowy i porusza kilka kwestii, poniżej omówiony zostanie jedynie problem wzruszania ostatecznych decyzji administracyjnych.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim orzeczeniu zwrócił przede wszystkim uwagę na znaczenie zasady pewności prawa. Uznając ją za zasadę kluczową, Trybunał przyjął, że trwałość aktu administracyjnego wydanego przez uprawniony do tego organ ma pierwszorzędne znaczenie. Na tej podstawie stwierdził, iż sąd krajowy względnie organ administracji publicznej nie ma co do zasady obowiązku wzruszania

<sup>19</sup> Judgment of the Court of 5 X 1994, *Voogd Vleesimport en-export BV*, C-151/93, ECR 1994, s. I-04932.

<sup>20</sup> Judgment of the Court of 13 I 2004, case C-453/00, s. I-00837, I-867, § 19.

ostatecznej decyzji<sup>21</sup>. Jednocześnie wskazał, że jeśli prawo krajowe przewiduje możliwość dalszego prowadzenia postępowania w celu wzruszenia wadliwej decyzji administracyjnej, obowiązek taki powstać może. Tym samym ETS przypomniał państwom członkowskim, jak ważna jest zasada efektywności, dzięki której jednostki mogą skutecznie dochodzić przed sądami i organami administracji publicznej swoich uprawnień wynikających z prawa unijnego. W związku z tym, że taka sytuacja jest zupełnie wyjątkowa, może się zdarzyć, iż w celu wyeliminowania z obrotu prawnego decyzji administracyjnej zostanie naruszona zasada pewności prawa. Na tej podstawie Trybunał uznał, że mająca swe źródło w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy zobowiązuje organy administracyjne państw członkowskich do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli strona w postępowaniu występuje z takim wnioskiem. Sytuacja taka będzie mieć miejsce, gdy łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki: 1) organ krajowy ma możliwość wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej; 2) decyzja stała się ostateczna wskutek orzeczenia sądu ostatniej instancji; 3) wyrok sądu, jak się okazało wskutek późniejszego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości, został oparty na niewłaściwej wykładni prawa unijnego, przy czym sąd krajowy nie wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, mimo że miał takie prawo; 4) zainteresowana strona zwróci się do organu administracyjnego niezwłocznie po powzięciu przez nią wiadomości o zapadłym orzeczeniu Trybunału.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości dodał również w swym wyroku, że nawet jeśli spełnione zostaną powyższe przesłanki, to sąd winien rozważyć, czy wzruszenie decyzji administracyjnej nie naruszy praw osób trzecich<sup>22</sup>.

Widać więc, iż sędziowie luksemburskiego Trybunału, rozważając powyższą kwestię, musieli dokonać wyboru pomiędzy dwiema wartościami: poszanowaniem prawa jednostki do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, a co za tym idzie – wyeliminowaniem z obrotu prawnego aktów prawnych sprzecznych z prawem, oraz zasadą pewności prawa. W związku z tym należy stwierdzić, że przesłanki, które muszą kumulatywnie wystąpić, aby jednostka mogła żądać wzruszenia wadliwej decyzji administracyjnej, stanowią pewne ograniczenie zasady efektywności prawa unijnego, a także restrykcję samej zasady poszanowania prawa do sprawiedliwego i zgodnego z prawem rozpatrzenia sprawy. Można

<sup>21</sup> Judgment of the Court of 13 I 2004, case C-453/00, s. I-868, § 24.

<sup>22</sup> Judgment of the Court of 13 I 2004, case C-453/00, s. I-868, § 25.

więc stwierdzić, iż omawiane zagadnienie dotyczy relacji, a czasem wręcz napięcia, pomiędzy zasadą pełnej efektywności prawa unijnego a zasadą pewności prawa i trwałości decyzji administracyjnej.

O ile pierwsze trzy przesłanki niezbędne do wzruszenia decyzji administracyjnej nie stanowią większego problemu interpretacyjnego, to przesłanka ostatnia („niezwłoczne zwrócenie się przez zainteresowaną osobę do organu administracyjnego po powzięciu wiadomości o zapadłym orzeczeniu Trybunału”<sup>23</sup>) może budzić wątpliwości. W trakcie XXI Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych Unii Europejskiej<sup>24</sup> pod kierownictwem S. Biernata uznano w większości, że powyższa przesłanka winna mieć znaczenie uniwersalne (tak zdaniem: Austrii, Belgii, Czech, Danii, Grecji, Holandii, Irlandii, Litwy, Łotwy, Malty, Niemiec, Polski, Rumunii i Wielkiej Brytanii). Część sprawozdawców stwierdziła, iż omawiana przesłanka nie znajdzie zastosowania w ich porządkach prawnych (Estonia, Włochy) albo jej uniwersalne zastosowanie nie jest konieczne (Szwecja, Węgry), a to z tego względu, iż w tych państwach członkowskich organy administracyjne mają możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych w nieograniczonym czasie. Prawdą jest, że w poszczególnych państwach występują bardzo zróżnicowane granice czasowe dotyczące możliwości wystąpienia przez stronę z wnioskiem o wzruszenie ostatecznej decyzji administracyjnej i to od ustawodawcy krajowego zależy określenie granic tego terminu.

W związku z tym, iż unijne przepisy nie wymagają od państw członkowskich Unii ujednolicenia tej kwestii i wprowadzenia jednego wspólnego terminu, należy stwierdzić, że państwa członkowskie Unii będą w tym względzie dysponować tzw. zasadą autonomii proceduralnej<sup>25</sup>.

Powstaje zatem pytanie, jak wygląda praktyczne zastosowanie tego zagadnienia. Wkrótce po wydaniu orzeczenia w tej sprawie niemieckie sądy finansowe i administracyjne zaczęły powoływać się na przesłanki wynikające z tego wyroku. Również polski ustawodawca miał okazję zmierzyć się z tym zagadnieniem. Pierwotnie zaczęto się zastanawiać,

<sup>23</sup> Judgment of the Court of 13 I 2004, case C-453/00, s. I-868, § 26.

<sup>24</sup> XXI Kolokwium Stowarzyszenia Rad Stanu i Naczelnych Sądów Administracyjnych UE, <http://www.nsa.gov.pl/index.php/pol/NSA/Aktualno%C5%9Bci/Archiwum-aktualno%C5%9Bci/W-dniach-16-%E2%80%93-18-czerwca-2008-r.-Naczelny-S%C4%85d-Administracyjny-go%C5%9Bci%C5%82-po-raz-drugi-przedstawiceli-Stowarzyszenia-Rad-Stanu-i-Naczelnych-S%C4%85d%C3%B3w-Administracyjnych-Unii-Europejskiej2/XXI-Kolokwium-Stowarzyszenia-Rad-Stanu-i-Naczelnych-S%C4%85d%C3%B3w-Administracyjnych-Unii-Europejskiej> (dostęp: 13 IX 2013).

<sup>25</sup> Ibidem.

któremu z przepisów polskiej procedury administracyjnej lub sądowno-administracyjnej należałoby przyporządkować sprawę *Kühne & Heitz*. Wkrótce jednak dostrzeżono, że dla samej praktyki stosowania prawa unijnego powyższy problem jest kwestią zupełnie drugorzędną. Bez znaczenia bowiem jest fakt, czy sąd administracyjny powoła się w orzekaniu na przepis art. 145 § 1, art. 154 § 1 i 3 oraz art. 156 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>26</sup>, czy też na art. 273 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>27</sup>. Istotny w tym zakresie jest natomiast sam fakt wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej ze względu na jej niezgodność z prawem unijnym, nie zaś sposób tego wzruszenia.

Polski ustawodawca, dostrzegając pojawiający się problem, dokonał jednak nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa<sup>28</sup> poprzez dodanie w § 1 art. 240 pkt 11, zgodnie z którym od dnia 1 września 2005 r. istnieje możliwość wznowienia postępowania w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli „orzeczenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ma wpływ na treść wydanej decyzji”<sup>29</sup>.

Rozwój orzecznictwa ETS ukazał, że głównym problemem, który pojawił się po wydaniu rozstrzygnięcia w tej sprawie, jest właśnie zasada trwałości decyzji administracyjnej, a także fundamentalna dla wymiaru sprawiedliwości zasada *res iudicata*.

Znaczenie i doniosłość zasady pewności prawa ETS podkreślił również w wyroku w sprawie *Eco Swiss China*<sup>30</sup>. Na podstawie analizy treści krajowych regulacji procesowych, które uniemożliwiały ponowne procedowanie w danej kwestii przesądzonej istnieniem w tym zakresie prawomocnego orzeczenia, Trybunał Sprawiedliwości uznał, że pozostają one w zgodzie z prawem UE. Wydając takie rozstrzygnięcie, ETS podkreślił, iż jest ono uzasadnione na mocy zasad leżących u podstaw danego systemu prawnego, takich właśnie jak zasada pewności prawa i powaga rzeczy osądzonej<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2013, poz. 267.

<sup>27</sup> Tekst jedn. Dz. U. 2012, poz. 270 ze zm.

<sup>28</sup> Ustawa z dnia 29 VIII 1997 r. Ordynacja podatkowa (tekst pierwotny Dz. U. Nr 137, poz. 926 ze zm.). Punkt 11 został dodany do art. 240 § 1 Ordynacji podatkowej Ustawą z dnia 30 VI 2005 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 143, poz. 1199).

<sup>29</sup> Ordynacja podatkowa, art. 240 § 1 pkt 11.

<sup>30</sup> Judgment of the Court of 1 VI 1999, *Eco Swiss China Time Ltd v. Benetton International NV*, C-126/97, ECR 1998, s. I-3055.

<sup>31</sup> M. Baran, op. cit., s. 13.

Ciekawym rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości, dotyczącym możliwości uchylenia prawomocnego wyroku sądowego, jest sprawa *Rosemarie Kapferer przeciwko Schlank & Schick GmbH*<sup>32</sup>. Trybunał, odnosząc się do pytania wstępnego sądu austriackiego, odniósł się do zagadnienia, czy z prawa unijnego wynika obowiązek uchylenia niezgodnych z prawem unijnym prawomocnych orzeczeń sądowych, a zatem czy prawo UE może wywołać skutek polegający na przełamaniu zasady *res iudicata*. Trybunał w swym wyroku podkreślił, że istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu drogi prawnej, tj. po skorzystaniu z przysługujących środków odwoławczych lub też na skutek upływu terminów przewidzianych do złożenia tych środków, były niepodważalne. Wartością przemawiającą za takim rozwiązaniem jest, według ETS, zapewnienie stałości prawa oraz stosunków prawnych, a także prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości.

Trybunał stwierdził, że prawo unijne nie nakłada na sąd krajowy obowiązku pomijania krajowych przepisów proceduralnych nadających orzeczeniom sądowym przymiot prawomocności. Zdaniem ETS taki obowiązek nie powstaje nawet w przypadku, gdy organ wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, odmawiając zastosowania w danej sprawie krajowych przepisów postępowania, doprowadziłby do zgodności orzeczenia sądu z prawem unijnym.

Orzeczeniem w sprawie *Rosemarie Kapferer* Trybunał raz jeszcze podkreślił wartość, jaką prawo unijne przydaje zasadzie *res iudicata* i pozostającej pod jej istotnym wpływem zasadzie pewności prawa. Wyraźnie osłabił również działanie zasady efektywności prawa unijnego w stosunku do zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich oraz zawęził domniemywane przez praktykę skutki orzeczenia *Kühne & Heitz* poprzez ponowną interpretację wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy, a w szczególności jej stosunku do zasady powagi rzeczy osądzonej.

Zupełnie inne stanowisko Trybunał Sprawiedliwości zawarł w sprawie *Fallimento*<sup>33</sup>. Zgodnie z treścią tego orzeczenia „w wyjątkowych sytuacjach prawo unijne, poprzez zasadę pierwszeństwa, może wskazywać na

---

<sup>32</sup> Judgment of the Court of 16 III 2004, *Rosemarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH*, C-234/04, ECR 2006, s. I-02585.

<sup>33</sup> Wyrok Trybunału (czwarta izba) z 10 VI 2010 r., *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA przeciwko Presidenza del Consiglio dei Ministri*, C-140/09, Zbiór Orzeczeń 2010, s. I-05243, I-5246, dalej „Wyrok Trybunału (czwarta izba) z 10 VI 2010 r. w sprawie C-140/09”.

konieczność pominięcia wcześniejszego prawomocnego wyroku sądowego, który poprzez sprzeczność z prawem UE stoi w rażącej dysproporcji z unijnym pojmowaniem legalności”<sup>34</sup>. ETS położył tu duży nacisk na obowiązującą zasadę pierwszeństwa, przyjmując prymat legalizmu unijnego (efektywność czy to decyzji nakazującej windykację kwot pomocy, czy też unijnych reguł dotyczących podatku VAT) nad zasadą pewności prawa<sup>35</sup>. Podobny problem pojawił się w nowszym wyroku w sprawie spółki Lucchini<sup>36</sup>.

W 1985 r. spółka Lucchini wystąpiła o przyznanie pomocy na podstawie włoskiej ustawy w sprawie nadzwyczajnych środków dla regionu Mezzogiorno. Wniosek ten został zgłoszony Komisji Europejskiej (KE), ale w 1988 r. właściwe władze krajowe – oczekując na decyzję – przyznały tymczasowo część pomocy w postaci dotacji.

W 1990 r. Komisja uznała, że całość wnioskowanej pomocy jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Spółka nie zaskarżyła decyzji Komisji, wniosła natomiast sprawę przeciwko władzom włoskim do sądu cywilnego, który – nie odwołując się do mających zastosowanie przepisów prawa wspólnotowego, ani też do decyzji Komisji – uznał w dwóch wyrokach jej roszczenie o wypłatę pełnej kwoty pomocy, o którą początkowo się ubiegała. Ponieważ drugi wyrok nie został zaskarżony, uprawomocnił się w 1995 r. W 1996 r. Lucchini uzyskała nakaz zapłaty skierowany przeciwko Ministerstwu Przemysłu. Po wydaniu przez Komisję opinii, w której stwierdzono, że wypłacając pomoc uznaną już za niezgodną z rynkiem UE, właściwe władze naruszyły prawo UE, i wezwano je do odzyskania pieniędzy, Ministerstwo Przemysłu uchyliło dekret w sprawie przyznania pomocy i nakazało spółce Lucchini zwrot wypłaconych kwot. W 1999 r. Trybunał Administracyjny w Lazio (Tribunale Amministrativo del Lazio) – na podstawie skargi Lucchini – uznał, że ze względu na roszczenie o przyznanie pomocy stwierdzone prawomocnym wyrokiem administracja publiczna nie mogła uchylić swojego własnego aktu<sup>37</sup>. Następnie Krajowa Rada (Consiglio di Stato), do której ministerstwo wniosło odwołanie, stwierdziwszy istnienie

<sup>34</sup> Wyrok Trybunału (czwarta izba) z 10 VI 2010 r. w sprawie C-140/09, § 34 (tłum. aut.).

<sup>35</sup> M. Baran, op. cit., s. 14.

<sup>36</sup> Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 18 VII 2007 r., *Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato przeciwko Lucchini SpA, dawniej Lucchini Siderurgica SpA*, C-119/05, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0119:PL:HTML> (dostęp: 3 II 2014), dalej „Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 18 VII 2007 r. w sprawie C-119/05”.

<sup>37</sup> Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 18 VII 2007 r. w sprawie C-119/05, § 36.

konfliktu między wyrokiem z 1994 r. a decyzją Komisji z 1990 r., wystąpiła do ETS z pytaniem, czy prawo UE stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu prawa krajowego wprowadzającego zasadę powagi rzeczy osądzonej w przypadku, gdy uniemożliwia on odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa Unii, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została stwierdzona w ostatecznej decyzji Komisji<sup>38</sup>. ETS orzekł, że:

[p]rawo wspólnotowe stoi na przeszkodzie stosowaniu przepisu prawa krajowego wprowadzającego zasadę powagi rzeczy osądzonej, takiego jak art. 2909 włoskiego kodeksu cywilnego, w przypadku gdy jego stosowanie uniemożliwia odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa wspólnotowego, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została stwierdzona w ostatecznej decyzji Komisji<sup>39</sup>.

W konsekwencji nie należy stosować przepisu włoskiego kodeksu cywilnego (wyrażającego zasadę powagi rzeczy osądzonej) w przypadku, gdy jego stosowanie uniemożliwia odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa UE, której niezgodność ze wspólnym rynkiem została stwierdzona w ostatecznej decyzji KE.

Z orzeczenia tego płynie wniosek, że prawo UE stoi na przeszkodzie stosowaniu zasady powagi rzeczy osądzonej wtedy, gdy jej stosowanie uniemożliwia odzyskanie pomocy państwa przyznanej z naruszeniem prawa wspólnotowego. Sądy krajowe są zaś zobowiązane zapewnić pełną skuteczność przepisów prawa UE.

Całościowa analiza tego zagadnienia nakazuje przyjąć, że istnieją możliwości wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, jeżeli jest ona niezgodna z prawem unijnym. Jednakże skorzystanie z tego uprawnienia winno być obwarowane pewnymi ograniczeniami, wynikającymi z zasad ogólnych (zasady pewności prawa oraz zasady trwałości decyzji administracyjnej). Jeżeli więc okaże się, iż prawa jednostki do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy zostały naruszone, ma ona możliwość skorzystać z jeszcze jednej drogi, tj. mechanizmu odszkodowawczego, generującego odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa unijnego przez definitywne rozstrzygnięcie krajowe.

<sup>38</sup> Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z 18 VII 2007 r. w sprawie C-119/05, § 40.

<sup>39</sup> M. Baran, op. cit., s. 15.

### 3. Zasada nieretroakcji jako element zasady pewności prawa

Zasada pewności prawa wraz z zasadą proporcjonalności stanowią szeroko rozumiane pojęcie bezpieczeństwa prawnego, które wiąże się z ideą rządów prawa (*rule of law*). Nieodzownym składnikiem zasady pewności prawa jest tzw. „zasada nieretroakcji”, która oznacza, że prawo nie może działać wstecz. Tylko w wyjątkowych sytuacjach, gdy w grę wchodzi ważny interes publiczny i chronione jest uprawnione oczekiwanie zainteresowanych podmiotów, można zastosować wyjątek od powyższej zasady. Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w kwestii zakazu retroaktywnego działania prawa w sprawie *Regina przeciwko Kent Kirk*<sup>40</sup>. ETS stwierdził, że absolutny zakaz mocy wstecznej stanowi „jedną z zasad wszystkich porządków prawnych państw członkowskich”, która to została określona w art. 7 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>41</sup>, zajmując naczelne miejsce wśród ogólnych zasad prawa.

W innych dziedzinach prawa zasada *lex retro non agit* nie ma już tak absolutnego charakteru. Co prawda, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, że ze względu na pewność prawa instytucje unijne nie mogą zasadniczo ingerować w zakończony już stan faktyczny, zwłaszcza gdy po prawomocnym i ostatecznym rozstrzygnięciu jednostkom nadano uprawnienie. W drodze wyjątku okres początkowy obowiązywania aktu unijnego może jednak mieć skutek retroaktywny w sytuacji, gdy wymaga tego osiągnięcie zamierzonego celu, które jest usprawiedliwione „interese[m] ogółu”<sup>42</sup>.

Co więcej, ETS uznał, że zgodnie z zasadą pewności prawa normy prawne powinny być jasne i przewidywalne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, stąd na przykład przepis karny musi jasno określać zarówno przestępstwo, jak i karę (*nulla poena sine lege*), a postanowienia prawa karnego nie mogą być stosowane w sposób ekstensywny ze szkodą dla oskarżonego<sup>43</sup>.

<sup>40</sup> Judgment of the Court of 10 VII 1984, *Regina v. Kent Kirk*, 63/83, ECR 1984, s. 2689.

<sup>41</sup> Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności przyjęta w Rzymie w dniu 4 XI 1950 r. (Dz. U. 1993 Nr 61, poz. 284).

<sup>42</sup> Judgment of the Court of 21 III 1978, *Firma A. Racke v. Hauptzollamt Mainz*, 98/78, ECR 1979, s. 69.

<sup>43</sup> Judgment of the Court of 25 IX 1984, *Karl Könecke GmbH & Co. KG, Fleischwarenfabrik v. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*, C-117/83, ECR 1984, s. 3291.

Zakaz wstecznej mocy prawa stanowi podstawowy element zasady zaufania i pewności prawa. Oznacza to, że obywatele Unii mogą zasadniczo ufać, iż środki unijne nie mogą w późniejszym terminie pogorszyć istniejącej już sytuacji lub – inaczej mówiąc – prawo nie działa wstecz. Stosowanie zasady odnosi się głównie do aktów prawa wtórnego, które nie powinny wywoływać skutków prawnych, zanim nie zostaną oficjalnie ogłoszone, czyli zanim jednostki będą miały okazję poznać ich treść. U podstaw tej zasady znajduje się przekonanie, że jednostki powinny mieć możliwość planowania swoich działań, znając ich prawne konsekwencje w chwili podejmowania odpowiednich decyzji. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do prawa karnego. Retroaktywny skutek przepisów może również być szkodliwy dla transakcji handlowych, kiedy regulacja o takim skutku narusza, zaburza albo zupełnie zmienia warunki, które stanowiły podstawę zawarcia transakcji<sup>44</sup>.

## Podsumowanie

Gustav Radbruch<sup>45</sup> napisał kiedyś, że „[p]ewność prawa wymaga, by w każdym sporze prawnym zostało powiedziane ostatnie słowo, nawet jeżeli jest nieprawdziwe”. We wszystkich demokratycznych państwach zasada pewności prawa jest przestrzegana i stawiana jako jeden z wymogów konstytucyjnych respektowanych bezwarunkowo. Prawo unijne nie wprowadza w tym zakresie większej modyfikacji tej zasady. Podobnie jak to jest w systemach prawa krajowego, podmioty prawa nie mogą znajdować się w niepewności co do ich praw i obowiązków. Co więcej, przepisy unijne muszą być tak sformułowane, by obowiązki podmiotów były dla tych podmiotów zrozumiałe, podobnie jak to jest z normami krajowymi. W konsekwencji brak jasności, dwuznaczność przepisu nakładającego ciężary na jednostkę musi być rozstrzygana na korzyść jednostki. Środki administracyjne i legislacyjne muszą zawierać uzasadnienie i zostać

<sup>44</sup> P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2006, s. 362.

<sup>45</sup> Niemiecki filozof i profesor prawa, przedstawiciel neokantowskiej szkoły badeńskiej; Minister Sprawiedliwości Rzeszy w drugim gabinecie kanclerza Josepha Wirtha (X 1921 – XI 1922) i dwóch gabinetach Gustava Stresemanna (VIII – XI 1923). Przeszedł do historii głównie dzięki tzw. formule Radbrucha (*lex iniustissima non est lex* – prawo krańcowo niesprawiedliwe nie jest prawem), zgodnie z którą przepisy prawa pozytywnego (stanowionego; *lex*), które są „rażąco, w najwyższym stopniu sprzeczne” z prawem naturalnym (*ius*), mogą i powinny być w procesie stosowania prawa traktowane tak, jakby w ogóle nie obowiązywały.

zakomunikowane zainteresowanym. Przestrzeganie zasady pewności prawa wymaga również od demokratycznych państw przestrzegania zasady *nulla poena sine lege* oraz zasady *lex retro non agit*. Ustawodawca unijny kontroluje ponadto działania państw członkowskich w zakresie przestrzegania przez nie zasady pewności prawa. W jednym z orzeczeń Trybunał Sprawiedliwości stwierdza, że

[k]ażde państwo członkowskie powinno implementować dyrektywy w sposób, który w pełni odpowiada wymogom jasności i pewności [...], [przyjmując w tym celu odpowiednie przepisy krajowe – dop. A.K.-R.]; [p]raktyki czysto administracyjne [...] nie mogą być uważane za właściwe wypełnianie zobowiązań nałożonych przez artykuł 109 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą na państwa członkowskie, do których dyrektywy są adresowane<sup>46</sup>.

Prawu unijnemu nie jest również obca zasada *res iudicata*, będąca wierną konsekwencją zasady pewności prawa. Widać również, jak Trybunał Sprawiedliwości hołduje tej zasadzie w swoich orzeczeniach, poświęcając tym samym zasadę legalizmu unijnego. Postulat pewności systemu prawnego wymaga, aby konkretne rozstrzygnięcie, po wyczerpaniu zwyczajnych środków odwoławczych dostępnych w ramach właściwych procedur, pozostało niewzruszalne. Trybunał w orzeczeniach dotyczących spraw *Kühne & Heitz NV przeciwko Productschap voor Pluimvee en Eieren* oraz *Rosemarie Kapferer przeciwko Schlank & Schick GmbH* wskazał, że tylko w wyjątkowych przypadkach może dojść do wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej bądź prawomocnego wyroku sądowego, nawet za cenę funkcjonowania w porządku prawnym sprzecznego z normami unijnymi rozstrzygnięcia. Ma to jeszcze inne, być może poważniejsze, znaczenie. Trybunał Sprawiedliwości, nawet poświęcając postulat wynikający z zasady pierwszeństwa, nie wymaga od sądów krajowych, aby te z urzędu podnosiły naruszenie prawa unijnego (zwłaszcza w cywilnych, kontradyktoryjnych postępowaniach).

T. Tridimas, analizując znaczenie zasady pewności prawa w porządku unijnym, podkreśla, że „jest [ona] koncepcją – narzędziem, na które nie wolno spoglądać na tle konkretnego rozstrzygnięcia w oderwaniu od szerszego kontekstu sądowego wnioskowego ujmowanego całościowo”<sup>47</sup>.

<sup>46</sup> Judgment of the Court of 6 V 1980, *Commission of the European Communities v. the Kingdom of Belgium*, C-102/79, ECR 1980, s. 1473.

<sup>47</sup> T. Tridimas, *Legal Certainty is a Conceptual Tool which must not be Viewed in Isolation but in the Context of Judicial Reasoning Taken as a Whole*, w: *The General Principles of EU Law*, ed. by T. Tridimas, Oxford 1998, s. 243–244.

W związku z tym wydaje się, że Trybunał Sprawiedliwości UE, badając poszczególne sprawy poruszające problem przestrzegania zasady pewności prawa, powinien analizować każdy problem w sposób indywidualny, uwzględniając jednocześnie szerszy kontekst i pewne „wskazówki”, które zawarł wcześniej, rozstrzygając podobne przypadki.

Co więcej, w założeniu (przynajmniej teoretycznym) administracja UE ma również przestrzegać zasady pewności prawa. Ustawodawca unijny stworzył do tego odpowiednie instrumenty prawne. Jednakże, jak się okazuje, w praktyce efektywność, skuteczność i transparentność funkcjonowania unijnych organów administracyjnych pozostawiają wiele do życzenia. Jedną z możliwości zaradzenia temu problemowi jest większa kontrola działania administracji, a także szerszy zakres swobody jednostki w dostępie do informacji publicznej. Koncepcja praworządności zakłada bowiem, że przestrzeganie zasady pewności prawa jest wartością samoistną, dającą obywatelom poczucie stabilności i przewidywalności. Bez zagwarantowania tych wartości zasada pewności prawa pozostaje jedynie teorią.

#### **THE PRINCIPLE OF LEGAL CERTAINTY IN THE OPERATION OF THE EUROPEAN UNION ADMINISTRATION AND AS A GENERAL PRINCIPLE OF EUROPEAN UNION LAW**

##### **Summary**

“Certainty of law” is an expression often present in the justifications of decisions of the Constitutional Court and the European Court of Justice. Philosophers consider certainty of law as a major value that law should adhere to. The right to bear the qualification of “certain” is to encourage the need for safety which, according to psychologists, is one of the basic human needs. The principle of legal certainty derives from a broadly defined set of principles protecting citizens’ confidence in the state, the predictability of law, confidence in the law and the reliability of a legally established order, and is reflected in the decision delivered by the European Court of Justice of the European Union. Under the rule of law a citizen must be ascertained protection of his predictions or expectations based on the existing legal norms, upon which his confidence in the state regime is based. Legal certainty is achieved once stability of law is guaranteed and its abolition, or even modifications, as some claim, if at all admissible, should be precisely determined by statute. This paper is divided in two parts. The first relates to the compliance with the principle of legal certainty by EU bodies, in which access to information as well as the compliance of the EU administration operations in practice with the principle of legal certainty are analysed. The second part of this paper touches upon the problem of legal certainty – as a general

---

rule, which is frequently referred to in justifications of judgments delivered by the Court of Justice of the EU and addressed to Member States. The purpose of this paper is to present adherence to the principle of legal certainty as an intrinsic value which provides citizens with a sense of certainty, stability and predictability. Without a guarantee of these values, the principle of legal certainty remains only a theory.

**Keywords:** certainty of law – administrative law – the Court of Justice of the European Union