

ANDRZEJ WRÓBEL

AUTONOMIA PROCEDURALNA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH. ZASADA EFEKTYWNOŚCI I ZASADA EFEKTYWNEJ OCHRONY SĄDOWEJ W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

Zagadnienie autonomii proceduralnej państw członkowskich i jej ograniczeń oraz efektywności prawa wspólnotowego jest szeroko dyskutowane w literaturze przedmiotu¹. Doktryna prawa wspólnotowego nie opracowała dotychczas spójnej koncepcji autonomii proceduralnej i zasady efektywności, co wynika nie tyle z faktu, że jest to zagadnienie stosunkowo nowe, lecz raczej z tego, iż orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które przyczyniło się do powstania tej koncepcji i wytycza jej kontury, jest w tej materii niejednolite i niekonsekwentne.

Celem niniejszego opracowania nie jest wyczerpująca analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, lecz jedynie próba odpowiedzi na pytanie, jakiego rodzaju wzajemne relacje zachodzą między autonomią proceduralną państw członkowskich, zasadą efektywności i zasadą efektywnej ochrony sądowej oraz jaki jest prawny charakter tych zasad. W opracowaniu nie są rozważane zagadnienia związane z odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa za szkody wyrządzone obywatelom Unii Europejskiej naruszeniem prawa wspólnotowego przez państwa członkowskie², ani też zagadnienia dotyczące środków tymczasowych i zabezpieczających.

Autonomia proceduralna państw członkowskich jest rozumiana – zgodnie z formułą Rewe/Comet – jako kompetencja państwa członkowskiego do uregulowania właściwości sądów i procedur (sądowych) służących rozpoznawaniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym (ochronie praw wynikających z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego)³. Nie oznacza to

¹ W literaturze polskiej zwłaszcza S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, w: *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, s. 27 i n.

² W tej kwestii zob. N. Pótorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w prawie Wspólnot Europejskich*, Zakamycze 2002, *passim*.

³ Wyrok z 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland, 33/76 (ECR 1976, s. 01989); wyrok z 16 grudnia 1976 r., Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen 45/76 (ECR 1976, s. 02043): „it is for the national legal order of each Member State to designate the competent courts and to lay down the procedural rules for proceedings designed to ensure the protection of the rights which individuals acquire through the direct effect of Community law”.

jednak, że zagadnienia ustrojowe i proceduralne dochodzenia roszczeń opartych na prawie wspólnotowym są wyłączone z kompetencji Wspólnot Europejskich. Autonomia ta jest bowiem warunkowa, to znaczy aktualizuje się – w świetle formuły Rewe/Comet – wówczas, gdy brak jest odpowiedniej regulacji wspólnotowej. W przypadku zatem gdy prawo wspólnotowe określa tryb i zasady rozpoznawania roszczeń wspólnotowych lub w inny sposób reguluje zagadnienia ustrojowo-proceduralne, to w zasadzie nie tyle ogranicza tę autonomię, ile ją w ogóle wyklucza. Oczywiście skutki regulacji wspólnotowej w sferze autonomii proceduralnej państwa członkowskiego zależą od wielu czynników, zwłaszcza formy aktu prawnego Wspólnoty zawierającego tego typu przepisy proceduralno-ustrojowe. W przypadku bowiem gdy prawo wspólnotowe reguluje zasady i tryb postępowania przed sądami państw członkowskich w formie rozporządzenia, to z zasady brak jest miejsca na jakąkolwiek regulację tej materii przez państwo członkowskie. Inaczej w przypadku dyrektyw, których rozwiązania prawne w tej mierze wymagają rozwinięcia lub uzupełnienia, albo „skopiowania” przez przepisy ustanowione przez państwo członkowskie.

Z powyższego wynika, że zagadnienie autonomii proceduralnej państwa członkowskiego jest ściśle powiązane z zagadnieniem podstaw i granic harmonizacji lub ujednoczenia procedur sądowych państw członkowskich⁴. Praktyka wyraźnie potwierdza tezę o poszerzaniu zakresu tej regulacji na poziomie wspólnotowym, co odpowiednio ogranicza kompetencje państw członkowskich. Zasada subsydiarności może stanowić tarczę ochronną państw członkowskich przed naporem nowych regulacji procesowych ze strony Wspólnoty, jednakże można się zastanawiać, czy jest to skuteczny oręż w walce z zasadą skuteczności (efektywności), która nakazuje sądom niestosowanie sprzecznych z nią krajowych przepisów procesowych.

Autonomia proceduralna państwa członkowskiego dotyczy jedynie pewnego rodzaju relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, a mianowicie: relacji prawo wspólnotowe materialne – prawo krajowe proceduralne (w szerokim znaczeniu). Wiąże się w ten sposób z doktryną bezpośredniego skutku, zgodnie z którą przepisy prawa wspólnotowego o pewnej charakterystyce wywołują skutek bezpośredni, a mianowicie przyznają uprawnienia obywatelom Unii Europejskiej (aspekt materialnoprawny), które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich (aspekt proceduralny). Oznacza to, że obywatele Unii Europejskiej mogą dochodzić roszczeń opartych na prawie wspólnotowym przed sądami państw członkowskich w trybie i na zasadach określonych w proceduralnym i ustrojowym prawie krajowym.

Nie budzi wątpliwości teza, że tego rodzaju relacje nie mogą być wyjaśnione doktryną pierwszeństwa (nadrzędności) prawa wspólnotowego przed (nad) prawem krajowym, skoro założeniem istnienia autonomii proceduralnej jest brak „stosownych” przepisów prawa wspólnotowego, a zatem brak jest wzorca, do którego mogą być odnoszone krajowe przepisy procesowe. W konsekwencji nie może być mowy o sprzeczności krajowych norm proceduralnych ze współ-

⁴ Ch. M. G. Himsworth, *Things Falls Apart: The Harmonisation of Community Judicial Procedural Protection Revisited*, EL Rev. 1997, nr 22, s. 291 i n.

notowymi przepisami materialnoprawnymi⁵. Jednakże niemożność zastosowania doktryny bezpośredniego skutku do relacji między tymi normami jest kompensowana zasadą efektywności, której skutki są zbliżone do doktryny bezpośredniego skutku, a mianowicie przepisy proceduralne krajowe, które nie odpowiadają wymaganiom tej zasady, nie mogą być stosowane przez sądy państw członkowskich⁶.

Pojęcie „autonomia proceduralna państw członkowskich” jest w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości rozumiane szeroko, ponieważ obok zagadnień ściśle procesowych obejmuje także zagadnienia ustrojowe⁷. Ponadto, w wyroku z 19 listopada 1991 r. w sprawach połączonych *Andrea Francovich i Danila Bonifaci oraz inni przeciwko Republice Włoskiej*⁸, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że w razie braku regulacji wspólnotowej, państwo członkowskie jest obowiązane do wynagrodzenia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa wspólnotowego, zgodnie z przepisami krajowymi o odpowiedzialności odszkodowawczej. Podkreślił wszakże, że stosowne materialnoprawne i proceduralne (*substantive and procedural*) określone w prawie krajowym przesłanki wynagrodzenia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie nie mogą być mniej korzystne niż te, które odnoszą się do podobnych roszczeń, oraz że nie mogą unieemożliwiać lub poważnie utrudniać uzyskania stosownego odszkodowania⁹. Oznacza to, że pojęcie autonomii proceduralnej obejmuje niekiedy także zagadnienia o charakterze materialnoprawnym¹⁰.

Równie szeroko jest rozumiane w doktrynie i orzecznictwie pojęcie efektywnego środka prawnego (*effective remedy*)¹¹. W węższym znaczeniu oznacza roszczenie, np. roszczenie odszkodowawcze według formuły *Francovich*, w najszerszym zaś – postępowanie sądowe z jego instytucjami procesowymi, w tym legitymacją sądową i procesową, terminami procesowymi, regułami postępowania dowodowego, uzasadnieniem orzeczenia sądu, środkami odwoławczymi (zaskarżenia), kosztami sądowymi, kontrolą sądową decyzji administracyjnych. Zagadnienie jest sporne, ale można przyjąć, że prawo do efektywnego środka prawnego oznacza w istocie prawo do efektywnej ochrony sądowej¹².

⁵ Opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie *van Schijndel*, § 24 i 25: „What the primacy of Community law requires in the first place is a general rule that, when a national court is confronted with a conflict between a substantive provision of national law and substantive provision of Community law, the Community law should prevail. [...] But as regards procedural rules, the primacy of Community law does not require that they should be overridden in all circumstances so as to allow Community law to enter the arena at any stage in the proceedings.”

⁶ Szerzej por. S. Prechal, *Community Law in National Courts: The Lessons from van Schijndel*, CML Rev. 35, 1998, s. 683 i n.

⁷ Opinia rzecznika generalnego Jacobsa w sprawie *van Schijndel*, § 14.

⁸ C-6/90 i C-9/90 (ECR 1991, s. I-05357).

⁹ „In the absence of any Community legislation, it is in accordance with the rules of national law on liability that the State must make reparation for the consequences of the loss and damage caused. Nevertheless, the relevant substantive and procedural conditions laid down by the national law of the Member States must not be less favourable than those relating to similar domestic claims and must not be so framed as to make it virtually impossible or excessively difficult to obtain reparation.”

¹⁰ Por. M. Hoskins, *Tilting the Balance: Supremacy and National Procedural Rules*, EL Rev. 1996, nr 21, s. 365 i n.

¹¹ C. Harlow, *A Common European Law of Remedies*, w: *The Future of Remedies in Europe*, red. C. Kilpatrick, T. Novitz, P. Skidmore, Oxford-Portland Oregon 2000, s. 73.

¹² O relacjach między „rights” a „remedies” por. np. M. Rufferet, *Rights and Remedies in European Community Law: A Comparative View*, CML Rev. 1997, nr 34, zwłaszcza s. 328 i n.; Th. Eilmansberger, *The Relationship between Rights and Remedies in EC Law: In Search of the Missing Link*, CML Rev. 2004, nr 41.

Sporne i wieloznaczne jest pojęcie efektywności w rozumieniu prawa wspólnotowego. Można wyróżnić szersze i węższe pojęcie efektywności. W szerszym znaczeniu oznacza obowiązek państwa członkowskiego do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowemu w wewnętrznym porządku prawnym, w węższym zaś – obowiązek sądów państw członkowskich efektywnego stosowania i wykładni prawa wspólnotowego (zapewnienia efektywnej ochrony roszczeń opartych na prawie wspólnotowym). Zasadę efektywności w węższym znaczeniu wywodzi się z ogólnego obowiązku państw członkowskich – wyrażonego w art. 10(5) TWE – podejmowania wszelkich stosownych środków w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatu i powstrzymywania się od działań, które mogłyby zagrażać osiągnięciu celów określonych w Traktacie (Factortame C-213/89). Według niektórych ujęć, zasada efektywności jest praktycznym wyrazem zasady pierwszeństwa i bezpośredniego skutku, jej celem zaś jest umożliwienie jednostkom dochodzenia przed sądami państw członkowskich pełnego przestrzegania i ochrony praw wynikających z prawa wspólnotowego. Według innych – jest elementem wykładni funkcjonalnej (celowościowej) przepisów prawa wspólnotowego¹³.

Zasada efektywności pełni istotne funkcje w systemie wspólnotowej ochrony prawnej, w szczególności zaś uzasadnia ograniczenie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, stanowi podstawę prawną dla ustanowienia roszczeń obywateli Unii Europejskiej niemających oparcia w wyraźnym przepisie prawa wspólnotowego (np. roszczenie odszkodowawcze typu Francovich), uzasadnia określanie przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości obowiązków sądów państw członkowskich w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego, stanowi dyrektywę interpretacyjną dla sądów państw członkowskich w tym zakresie.

Zasada efektywności, podobnie jak zasada autonomii proceduralnej państwa członkowskiego, nie uzyskała statusu ogólnej zasady prawa wspólnotowego. Inaczej zatem, niż zasada efektywnej ochrony prawnej, nie przynależy do pierwotnego prawa wspólnotowego, co jednak zasadniczo nie osłabia jej znaczenia w systemie prawa wspólnotowego. Zasada efektywności stanowi bowiem dla sądów państw członkowskich istotny wzorzec dla oceny zgodności krajowego prawa procesowego z jej wymaganiami, a w konsekwencji – podstawę do odmowy zastosowania przepisów krajowych sprzecznych z tą zasadą. Charakterystyczne jest również, że jest to zasada, której treść jest stale konkretyzowana, uzupełniana i dopełniana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a jej zakres ulega stałemu poszerzaniu o nowe instytucje i zagadnienia nie tylko procesowe. Wymaga także podkreślenia, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie jest właściwy do oceny, czy przepisy procesowe państw członkowskich odpowiadają wymaganiom zasady efektywności. Jego funkcja w tym zakresie sprowadza się do określania dostatecznie sprecyzowanych wskazówek dla sądów państw członkowskich, które oceniają, czy proceduralne przepisy krajowe są w konkretnym wypadku zgodne z wymaganiami zasady efektywności.

¹³ Por. D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego*, w: *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Zakamycze 2005, s. 315-316.

II. AUTONOMIA PROCEDURALNA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH?

Autonomia proceduralna państw członkowskich jest konstrukcją prawną¹⁴, dla której uzasadnieniem i założeniem są dwa orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a mianowicie wyrok z 16 grudnia 1976 r. w sprawie Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland oraz wyrok z 16 grudnia 1976 r. w sprawie Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen, w których stwierdzono, że w razie braku stosownych norm prawa wspólnotowego, do porządku prawnego każdego z państw członkowskich należy określenie sądów właściwych i procedur służących zapewnieniu ochrony praw obywateli, które wynikają z bezpośrednio skutecznych przepisów prawa wspólnotowego. Z orzeczeń tych wynika jednoznacznie, że konstrukcja autonomii proceduralnej państwa członkowskiego powinna być przede wszystkim odnoszona do procesu stanowienia prawa przez państwo członkowskie, nie zaś do procesu stosowania prawa przez organy tego państwa, w tym zwłaszcza sądowego stosowania prawa. Autonomia proceduralna państw członkowskich wyraża się najogólniej w tym, że państwo członkowskie ma pewien, z założenia szeroki, zakres swobody w ustawowym kształtowaniu właściwości sądów (ustroju sądów) i procedur (sądowych i pozasądowych) służących ochronie praw opartych na prawie wspólnotowym. W węższym znaczeniu autonomia proceduralna może być relatywizowana do procesu sądowego stosowania prawa i ujmowana jako swoboda sądów państw członkowskich w zakresie stosowania krajowych przepisów procesowych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie wspólnotowym¹⁵. Paradygmatem tej swobody jest wyrażona w wyroku z 7 lipca 1981 r. w sprawie Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH and Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel¹⁶ zasada „no new national remedies”, zgodnie z którą celem Traktatu nie było utworzenie nowych środków prawnych dla sądów państw członkowskich, innych niż te już przewidziane w prawie krajowym¹⁷.

Zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich stale się zmniejsza wskutek – po pierwsze – rosnącej aktywności prawodawczej Wspólnoty Europejskiej w obszarze zagadnień proceduralnych (ograniczenie autonomii proceduralnej w zakresie stanowienia prawa), a po drugie – aktywności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości ustanawiającego zasady korzysta-

¹⁴ Pojęcie „autonomia proceduralna” jest używane przez rzeczników generalnych; por. np. opinię rzecznika generalnego Legera w sprawie Shirley Preston i inni v. Wolverhampton Healthcare NHS Trust and others, case 78/98. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w wyroku z dnia 7 stycznia 2004 r. *The Queen, on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions* (C-201/02) użył tego pojęcia stwierdzając, że: „The detailed procedural rules applicable are a matter for the domestic legal order of each Member State, under the principle of procedural autonomy of the Member States, provided that they are not less favourable than those governing similar domestic situations (principle of equivalence) and that they do not render impossible in practice or excessively difficult the exercise of rights conferred by the Community legal order (principle of effectiveness).”

¹⁵ H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Union*, Kluwer Law International 2001, s. 199.

¹⁶ 158/80 (ECR 1981, p. 01805).

¹⁷ Por. A. Arnulf, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press 1999, s. 148-149, który jest zdania, że w orzeczeniu tym ETS chciał podkreślić, że mimo iż od sądów krajowych nie wymaga się tworzenia nowych środków prawnych, to jednak powinny one dostosowywać warunki, w jakich istniejące krajowe środki są przyznawane, do wymagań prawa wspólnotowego.

nia przez sądy krajowe z kompetencji do stosowania i wykładni krajowych przepisów proceduralnych (ograniczenie autonomii proceduralnej w zakresie sądowego stosowania prawa). Pierwsze z tych ograniczeń ma swoje usprawiedliwienie i uzasadnienie w przepisach traktatowych, w tym zwłaszcza w przepisie art. 65 TWE, który przyznaje Wspólnocie kompetencje prawodawcze w dziedzinie międzynarodowego prawa prywatnego i procesowego¹⁸, oraz w innych przepisach stanowiących podstawę prawną do ustanawiania w drodze wspólnotowych aktów prawnych przepisów o charakterze procesowym. Należy tu zaliczyć zwłaszcza przepisy dyrektyw dotyczących zakazu dyskryminacji, w tym art. 6 dyrektywy Rady z 9 lutego 1976 r. o zastosowaniu zasady równego traktowania kobiety i mężczyzny w zakresie dostępu do zatrudnienia..., art. 10 i 11 dyrektywy Rady 2000/78/WE z 27 listopada 2000 r. określającej warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy, które zobowiązują państwa członkowskie do ustanowienia pewnych standardów proceduralnych zgodnych z dyrektywą. Wspólnotowe standardy proceduralne przewidują także przepisy art. 8 i 9 dyrektywy Rady 64/221 o koordynacji szczególnych regulacji dotyczących przemieszczania się i zamieszkania cudzoziemców, jakie mogą być stosowane ze względu na porządek i bezpieczeństwo lub zdrowie publiczne, przepisy dyrektyw o zamówieniach publicznych¹⁹ i wiele innych. Ustanowienie reguł proceduralnych na szczeblu wspólnotowym oraz obowiązek ich transpozycji do krajowego porządku prawnego jest równoznaczny z ograniczeniem autonomii proceduralnej państwa członkowskiego w zakresie stanowienia prawa w dziedzinie objętej tymi regułami. Biorąc pod rozwagę treść słowną formuły Rewe/Comet, można nawet przyjąć, że ustanowienie wspólnotowych reguł proceduralnych autonomię tę wyklucza, skoro przesłanką jej istnienia jest „brak jakichkolwiek (stosownych) przepisów prawa wspólnotowego.” Wydaje się bowiem, że zagadnienie autonomii proceduralnej państwa członkowskiego wiąże się wyłącznie z jednym typem relacji wspólnotowych i krajowych przepisów prawnych, a mianowicie: relacją pomiędzy wspólnotowymi przepisami materialnoprawnymi a krajowymi przepisami proceduralnymi²⁰.

Autonomię proceduralną państw członkowskich w sferze sądowego stosowania krajowych reguł i zasad proceduralnych ogranicza interwencjonizm orzeczniczy Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który na podstawie art. 10 (dawny 5) TWE ustanawia zasady, jakimi powinien kierować się sąd państwa członkowskiego w procesie stosowania i wykładni krajowych przepisów procesowych przy rozpoznawaniu spraw opartych na (materialnym) prawie wspólnotowym, przy czym chodzi tu wyłącznie o sytuacje, w których – zgodnie z formułą Rewe/Comet – brak jest stosownych, a zatem procesowych (ustrojowych) przepisów na szczeblu wspólnotowym. Do podstawowych zasad ograniczających autonomię proceduralną państwa członkowskiego w tej sferze należą zasady określone w formule Rewe/Comet, a mianowicie zasada ekwiwa-

¹⁸ Th. Wiedermann, w: *EU – Komentarz*, red. J. Schwarze, Baden-Baden 2000, s. 875.

¹⁹ Por. A. Soltysińska, *Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej*, Zakamycze 2004, rozdz. V i VI; por. rozdział V dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 31 marca 2004 r.: „on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts”.

²⁰ Por. C. Harlow, op. cit., s. 70, dla której podział kompetencji między ETS a sądami krajowymi opiera się na rozróżnieniu norm proceduralnych i norm materialnych (*substantive*).

lentności (zwana również zasadą niedyskryminacji) i zasada efektywności. Nie ulega wszakże wątpliwości, że na zakres tej autonomii wpływają także inne zasady prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza zasady ogólne prawa wspólnotowego o charakterze procesowym, oraz przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Wpływ formułowanych przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości zasad na proces stosowania i wykładni prawa wspólnotowego przez sądy państw członkowskich jest znaczny, bowiem Trybunał nie ogranicza się do sformułowania konkretnej – wiążącej sąd państwa członkowskiego – zasady prawa, lecz wywodzi z niej lub w powiązaniu z nią konkretne obowiązki sądu państwa członkowskiego, w tym obowiązek niestosowania przepisu proceduralnego sprzecznego z taką zasadą.

W pierwszym okresie, charakteryzowanym jako „no new national remedies”, zasadniczo przyjmowano tzw. minimalistyczne podejście, zgodnie z którym państwa członkowskie nie były zobowiązane do ustanawiania nowych lub zmiany istniejących w prawie krajowym reguł proceduralnych w celu zapewnienia realizacji roszczeń opartych na prawie wspólnotowym (wyrok ETS z 7 lipca 1981 r. w sprawie Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH et Rewe-Markt Steffen v. Hauptzollamt Kiel, case 158/80, ECR 1981, s. 01805), w którym stwierdzono, że wprowadzenie traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej umożliwia jednostkom prywatnym wnoszenie skarg (powództw) bezpośrednich do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, to jednak nie jest intencją traktatu tworzenie nowych środków prawnych w postępowaniu przed sądami państw członkowskich zapewniających przestrzeganie prawa wspólnotowego innych niż środki prawne już przewidziane w prawie krajowym. Uznawano w szczególności, że sprawy dotyczące zadośćuczynienia za szkody wyrządzone jednostkom naruszeniem prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie muszą być rozstrzygane przez sądy zgodnie z prawem danego państwa członkowskiego (wyrok ETS z 13 lutego 1979 r. w sprawie Granaria BV v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, case 101/78, ECR 1979, s. 00623). Podobnie stwierdzono w sprawie zwrotu opłat pobranych lub nałożonych niezgodnie z prawem wspólnotowym (wyrok ETS z 27 marca 1980 r. w sprawie Amministrazione delle finanze dello Stato v. Denavit Italiana Srl, case 61/79, ECR 1980, s. 01205).

W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych pojawiały się symptomy przełamывania dotychczasowego minimalistycznego podejścia ETS w odniesieniu do autonomii proceduralnej państwa członkowskiego. ETS dokonywał bowiem oceny przewidzianych w prawie krajowym rozwiązań proceduralnych pod kątem spełnienia wymagań zasady ekwiwalentności i zasady efektywności; przyjmował w szczególności, że:

a) ustanawiane przez państwo członkowskie sankcje za naruszenie zasady niedyskryminacji (odszkodowanie) muszą być efektywne i zniechęcające (do takich praktyk) (wyrok ETS z 10 kwietnia 1984 r. w sprawie Sabine von Colson and Elisabeth Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen, case 14/83, ECR 1984, s. 01891);

b) reguły proceduralne nakładające na podatnika obowiązek wykazania (wyłącznie w drodze dowodu z dokumentu), że pobrane niezgodnie z prawem wspólnotowym opłaty nie „przeszły” na konsumenta, są niezgodne z zasadami prawa wspólnotowego (wyrok z 9 listopada 1983 r. w sprawie Amministrazione delle Finanze dello Stato v. SpA San Giorgio, case 199/82, ECR 1983, s. 03595;

por. wyrok ETS z 25 lutego 1988 r. w sprawie SA Les Fils de Jules Bianco and J. Girard Fils SA v. Directeur Général des Douanes et Droits Indirects Joined, cases 331/85, 376/85 and 378/85, ECR 1988, s. 01099);

c) reguły dowodowe mogą podlegać ograniczeniom wynikającym z prawa wspólnotowego (wyrok z 21 września 1983 r. w sprawie Deutsche Milchkontor GmbH and others v. Federal Republic of Germany Joined, cases 205-215/82, ECR 1983, s. 02633);

d) skuteczność roszczenia odszkodowawczego nie zależy od udowodnienia przesłanki zawinięcia wymaganej przepisami prawa krajowego (wyrok z 8 listopada 1990 r. w sprawie Elisabeth Johanna Pacifica Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV-Centrum) Plus, case 177/88, ECR 1990, s. I-03941);

e) ustawodawca krajowy nie może – w następstwie wyroku ETS, z którego wynika, że niektóre przepisy krajowe są niezgodne z Traktatem – przyjmować reguł proceduralnych, które wyraźnie ograniczają możliwość wszczęcia postępowania w sprawie zwrotu podatków pobranych na podstawie tych (niezgodnych z prawem wspólnotowym) przepisów (wyrok ETS z 29 czerwca 1988 r. w sprawie C. Deville v. Administration des Impost, case 240/87, ECR 1988, s. 035130);

f) przewidziany w prawie krajowym zakaz bezpodstawnego wzbogacenia się nie może usprawiedliwiać niewypłacenia kwot należnych w związku z przepisami dyrektywy 79/7 o równym traktowaniu mężczyzn i kobiet w dziedzinie zabezpieczenia społecznego (sprawa Norah McDermott and Ann Cotter v. Minister for Social Welfare and Attorney General [1987], case 286/85, ECR 1453);

g) przewidziany w prawie krajowym termin do wszczęcia postępowania nie biegnie do czasu należytego wykonania dyrektywy przez państwo członkowskie (wyrok z 25 lipca 1991 r. w sprawie Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General, case 208/90, ECR 1991, s. I-04269);

h) osoby dyskryminowane ze względu na płeć mają prawo do efektywnego środka prawnego (środka zaskarżenia) (wyrok ETS z 15 maja 1986 r. w sprawie Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, case 222/84; wyrok w sprawie Factortame 1 (wyrok ETS z 19 czerwca 1990 r. w sprawie The Queen v. Secretary of State for Transport, *ex parte*: Factortame Ltd and others, case 213/89, ECR 1990, s. I-02433) jest niejednoznaczny, z jednej strony bowiem zakazuje państwom członkowskim utrzymywania jakichkolwiek przepisów prawa krajowego lub legislacyjnej, administracyjnej i sądowej praktyki, które mogłyby zagrozić skuteczności prawa wspólnotowego, z drugiej zaś nie określił, w jakich warunkach sąd państwa członkowskiego powinien określić nowe (nieistniejące w procedurze krajowej) środki prawne, w tym wypadku środki tymczasowe (zabezpieczające).

Charakter prawny autonomii proceduralnej państw członkowskich jest sporny. Wydaje się jednak nie ulegać wątpliwości, że nie jest to zasada ogólna prawa wspólnotowego²¹, lecz konstrukcja teoretyczna służąca wyjaśnianiu podziału kompetencji między prawodawcę wspólnotowego a prawodawcę krajowego w dziedzinie prawa procesowego oraz podziału kompetencji między

²¹ Wg H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, op. cit., s. 199: „so-called ‘principle of national procedural autonomy’”.

sądami wspólnotowymi (ETS i Sąd Pierwszej Instancji) a sądami państw członkowskich w dziedzinie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego, a także zakresu swobody sędziego krajowego w stosowaniu i wykładni krajowych przepisów proceduralnych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie wspólnotowych. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że treść tej autonomii sprowadza się do następującej formuły: w razie braku stosownych przepisów wspólnotowych, do kompetencji (organów prawodawczych) państw członkowskich należy prawne uregulowanie ustroju sądów i procedur sądowych, a do właściwości sądów krajowych – stosowanie i wykładnia krajowych przepisów procesowych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie wspólnotowym.

Przeciwno koncepcji autonomii proceduralnej państw członkowskich można podnieść wiele zastrzeżeń²². Przede wszystkim doktryna prawa wspólnotowego nie określiła zasadniczych elementów tej konstrukcji, a samo pojęcie nie zostało zdefiniowane, zaś autorzy posługujący się nim z reguły nie wyjaśniają znaczenia, jakie mu są skłonni przypisać. Stwarza to wrażenie, że posługują się nim w sposób przypadkowy. Niewątpliwie koncepcja autonomii proceduralnej państw członkowskich ma konotacje i implikacje polityczne, jest bowiem traktowana jako „strukturalny przejaw suwerenności państwowej”²³. Nie kwestionując jej politycznej funkcji i znaczenia, trzeba jednak zgodzić się z tym, że nie stanowi ona skutecznej zapory przed powiększającymi się kompetencjami Wspólnoty Europejskiej i Unii Europejskiej w dziedzinie, najogólniej rzecz biorąc, prawa procesowego i ustrojowego dotyczącego – z jednej strony – właściwości sądów państw członkowskich, z drugiej zaś – przed wprowadzie zmiennym i niekonsekwentnym, lecz zawsze wkraczającym głęboko w sferę tej autonomii orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Problem, który określa się jako problem autonomii proceduralnej państw członkowskich, jest w istocie zagadnieniem podziału kompetencji między Wspólnotę a państwa członkowskie²⁴ w dziedzinie procedur sądowych w szerszym kontekście współpracy sądowej i na tej płaszczyźnie powinien być definiowany i rozwiązywany. Konstrukcja autonomii proceduralnej państw członkowskich o niewyraźnych konturach doktrynalnych i oparta na chwiejnych podstawach orzeczniczych nie jest dostatecznie skutecznym narzędziem rozwiązywania rzeczywistych problemów pojawiających się w związku z dochodzeniem roszczeń opartych na prawie wspólnotowym przed sądami państw członkowskich. Koncepcja autonomii proceduralnej państw członkowskich zdaje się ponadto nadmiernie podkreślać autonomiczność, a przez to swoistą odrębność i niezależność dwóch systemów prawnych: systemu prawa wspólnotowego²⁵ i systemu prawa (wewnętrznego) państwa członkowskiego.

²² Por. zwłaszcza C. N. Kakouris, *Do the Member States Posses Judicial Procedura „Autonomy”?*, CML Rev. 1997, nr 34, passim. Zdaniem autora, nie ma dualizmu zasady efektywności i zasady autonomii proceduralnej, ta ostatnia bowiem nie istnieje. Sądy krajowe stosują własne prawo procesowe jako prawo uzupełniające w stosunku do prawa wspólnotowego. Krajowe prawo proceduralne służy zatem prawu wspólnotowemu i może być stosowane o tyle, o ile przyczynia się do efektywnego zastosowania prawa wspólnotowego. Jeżeli tego nie czyni, nie może być stosowane (s. 1408).

²³ *Approximation of Judiciary Law in the European Union*, red. M. Storme, Kluwer Law International 1994, s. 39.

²⁴ Por. P. Saganek, *Podział kompetencji pomiędzy Wspólnoty Europejskie a państwa członkowskie*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2002, passim.

²⁵ Por. np. R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York 2004, passim.

III. ZASADA EKWIWALENTNOŚCI

Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczały – w świetle formuły Rewe/Comet – dwie zasady, a mianowicie, zasada ekwiwalentności, zgodnie z którą krajowe reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń (spraw) opartych na prawie wspólnotowym niż dla podobnych roszczeń (spraw) opartych na prawie krajowym, i zasada efektywności, według której krajowe reguły proceduralne nie mogą w praktyce czynić niemożliwym wykonywanie uprawnień (dochodzenie roszczeń) opartych na prawie wspólnotowym. Ponadto, sądy są obowiązane zapewniać ochronę roszczeń opartych na prawie wspólnotowym nie od daty ogłoszenia wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego, że dany przepis prawa wspólnotowego wywołuje skutek bezpośredni, lecz od daty wejścia w życie tego przepisu (wyrok ETS z 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, case 106/77, ECR 1978, s. 00629), co ma istotne znaczenie dla zapewnienia efektywności prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym, lecz zarazem rodzi poważne problemy procesowe w odniesieniu do zgodności z zasadą efektywności procesowych terminów prekluzyjnych (problem *national time-limits*). Autonomię proceduralną państw członkowskich ograniczają niewątpliwie także zasady ogólne prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza zasady o charakterze procesowym, jak na przykład prawo do efektywnej ochrony sądowej czy prawo do wysłuchania.

Zasada ekwiwalentności jest ujmowana jako podstawowa zasada prawa, wywodzona wprost z ogólnej zasady prawa wspólnotowego, jaką jest zasada niedyskryminacji²⁶. Zgodnie z zasadą ekwiwalentności, roszczenia oparte na prawie wspólnotowym nie mogą być procesowo traktowane gorzej niż podobne roszczenia oparte na prawie krajowym. Zasada ekwiwalentności nie wymaga natomiast, aby państwo członkowskie rozciągnęło najbardziej korzystne reguły (procesowe) dotyczące zwrotu opłat według prawa krajowego na wszystkie roszczenia o zwrot tych opłat pobranych (nałożonych) niezgodnie z prawem wspólnotowym²⁷. Podstawowym problemem jest w tym zakresie kwestia wykładni terminu „roszczenia podobne (porównywalne)”. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wynikają w tym zakresie dwie istotne konstatacje. Po pierwsze – ocena, czy w konkretnym wypadku roszczenie oparte na prawie wspólnotowym jest podobne do roszczenia opartego na prawie

²⁶ Por. np. H. G. Schermers, D. F. Waelbroeck, op. cit., s. 200; por. też 57 wyroku ETS z 19 czerwca 2003 r. w sprawie *Sante Pasquini and Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)*, case 34/02, w której stwierdzono, że nierespektowanie zasady ekwiwalentności prowadzi do naruszenia zasady równego traktowania pracowników: „The principle of equivalence, which requires that two comparable situations, one of Community origin and the other purely internal, should be subject to the same procedural rules, is in fact simply the expression of the principle of equal treatment, which is one of the fundamental principles of Community law. Article 49 of Regulation No 574/72, the sole purpose of which is to regulate relations between social security institutions of the various Member States, and not to determine the rights of the persons concerned *vis-à-vis* those institutions, may not be interpreted as allowing derogation from that principle of equal treatment”.

²⁷ Np. wyrok z 15 września 1998 r. w sprawach połączonych: *Ansaldo Energia SpA v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Marine Insurance Consultants Srl*, *GMB Srl and Others v. Amministrazione delle Finanze dello Stato*, cases 279/96, 280/96 i 281/96; wyrok z 15 września 1998 r. w sprawie *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) v. Ministero delle Finanze*, case 231/96.

krajowym, należy do sądu państwa członkowskiego, po drugie – sąd państwa członkowskiego powinien w zakresie tej oceny uwzględniać wskazówki formułowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Wskazówki te są określone dostatecznie ogólnie – np. należy wziąć pod rozwagę cel i istotne cechy roszczenia²⁸, co wydaje się uwzględniać konieczny zakres swobody sądu państwa członkowskiego w tym zakresie. Charakter prawny zasady ekwiwalentności nie jest jasny; pewne jest jedynie, że nie jest to zasada ogólna prawa wspólnotowego i że pozostaje w ścisłym związku z zasadą efektywności²⁹ i innymi zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza zasadą równego traktowania (zasada niedyskryminacji)³⁰.

IV. ZASADA EFEKTYWNOŚCI PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Zasada efektywności prawa wspólnotowego (*principle of effectiveness*) można rozumieć dwojako, a mianowicie jako ideę przewodnią systemu prawa (wspólnotowego i krajowego), zgodnie którą przepisy prawa wspólnotowego powinny być skutecznie urzeczywistniane, czyli że należy im zapewnić praktyczną skuteczność. W tym znaczeniu zasada efektywności prawa wspólnotowego nie różni się niczym szczególnym od postulatu efektywności prawa, który wymaga, aby ustanowione normy obowiązywały faktycznie (rzeczywiście). To co wydaje się specyficzne w zasadzie efektywności prawa wspólnotowego, to odniesienie jej głównie do problemu zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich, w mniejszym zaś stopniu do zagadnień skuteczności na poziomie Wspólnoty Europejskiej (Unii Europejskiej). Zasada efektywności prawa wspólnotowego w tym (szerokim) znaczeniu stanowi swoistego rodzaju metazasadę o niesprecyzowanym prawnym charakterze, albo bowiem jest uzasadnieniem dla wielu innych zasad, w tym zasad ogólnych prawa wspólnotowego, albo zasady te są z niej wywodzone, albo stanowią jej przejawy. Biorąc zaś pod uwagę, że zasada efektywności przede wszystkim porządkuje i wyjaśnia relacje między dwoma porządkami prawnymi (wspólnotowym i krajowym), to z tego punktu widzenia usprawiedliwiona wydaje się teza, iż zasada ta zawiera w sobie dwie inne zasady prawa wspólnotowego, a mianowicie: zasadę jego nadrzędności i zasadę bezpośrednio skutku tego prawa³¹. Pogląd ten ma, jak się wydaje, mocne oparcie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w tym zwłaszcza w wyroku z 9 marca 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, w którym pojęcie „efektywność” zostało użyte w tym właśnie szerokim znaczeniu – jako uzasadnienie dla zasady pierwszeństwa prawa

²⁸ Palmisani (the purpose and essential characteristic).

²⁹ Zob. T. Tridimas, *Enforcing Community Rights in National Courts: Some Recent Developments*, w: *The Future of Remedies...*, s. 47-49.

³⁰ W wyroku w sprawie Pasquini ETS stwierdził wyraźnie: „The principle of equivalence, which requires that two comparable situations, one of Community origin and the other purely internal, should be subject to the same procedural rules, is in fact simply the expression of the principle of equal treatment, which is one of the fundamental principles of Community law”.

³¹ Np. S. Weatherill, *Law and Integration in the European Union*, Oxford University Press 1995, s. 116.

wspólnotowego³². W związku z tym zasada efektywności w szerokim znaczeniu obejmuje zarówno stanowanie prawa, jak i jego stosowanie, przy czym chodzi tu głównie (aczkolwiek nie wyłącznie) o procesy zachodzące w państwie członkowskim, czyli o stanowanie i stosowanie prawa krajowego zgodnie z zasadą efektywności, uwzględniającą powyższe „konstrukcyjne” zasady prawa wspólnotowego. Szeroki jest także przedmiotowy zakres tej zasady, bowiem w takim ujęciu dotyczy ona wszelkich relacji (strukturalnych i funkcjonalnych) zachodzących między prawem wspólnotowym a krajowym, a zatem nie tylko relacji prawo materialne wspólnotowe – prawo materialne krajowe, której dotyczy klasyczna zasada pierwszeństwa.

Zasada efektywności jest rozumiana w węższym znaczeniu – zgodnie z formułą Rewe/Comet – jako wymaganie, aby przepisy (proceduralne i ustrojowe) prawa krajowego nie czyniły rzeczywiście niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywanie praw (dochodzenie roszczeń) przyznanych przez prawo wspólnotowe. Zasada ta jest adresowana do wszystkich organów państwa członkowskiego, które stanowią lub stosują krajowe przepisy proceduralne albo zapewniają ich wykonywanie, a zatem jej zakres podmiotowy jest taki sam, jak w przypadku zasady efektywności w szerszym znaczeniu. Węższy jest natomiast – z założenia – jej zakres przedmiotowy, odnosi się bowiem do relacji między prawem materialnym (praw opartych na prawie wspólnotowym) a prawem krajowym procesowym (procedury dochodzenia przed organami państwa członkowskiego praw opartych na prawie wspólnotowym). Jest to oczywiste, ponieważ funkcją tej zasady jest zapewnienie obywatelom Unii Europejskiej urzeczywistnienia ich praw podmiotowych (uprawnień, roszczeń) określonych w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa wspólnotowego, jednakże w trybie i na zasadach przewidzianych w prawie (proceduralnym) państw członkowskich. Okazało się, że wypracowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa nie stanowią same w sobie skutecznej gwarancji urzeczywistnienia roszczeń opartych na prawie wspólnotowym, nie odnoszą się one bowiem do norm proceduralnych, które mogą uniemożliwiać bądź utrudniać dochodzenie tych roszczeń przed organami państw członkowskich. W szczególności krajowe przepisy prawa określające terminy procesowe i materialnoprawne terminy przedawnienia roszczeń, dotyczące bezpodstawnego wzbogacenia lub odsetek, ograniczają w poważnym stopniu lub wręcz uniemożliwiają np. dochodzenie zwrotu opłat (podatków, ceł) poniesionych niezgodnie z prawem wspólnotowym lub kwot z tytułu naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na płeć w sprawach z zakresu prawa pracy albo ubezpieczenia społecznego. Należy jednak mieć na uwadze, że rozgraniczenie między normami proceduralnymi a normami

³² Sprawa 106/77 (ECR 1978, s. 00629); por. też 22: „Accordingly any provision of a national legal system and any legislative, administrative or judicial practice which might impair the effectiveness of community law by withholding from the national court having jurisdiction to apply such law the power to do everything necessary at the moment of its application to set aside national legislative provisions which might prevent community rules from having full force and effect are incompatible with those requirements which are the very essence of community law” oraz też 23: „This would be the case in the event of a conflict between a provision of community law and a subsequent national law if the solution of the conflict were to be reserved for an authority with a discretion of its own, other than the court called upon to apply community law, even if such an impediment to the full effectiveness of community law were only temporary”.

materialnoprawnymi jest dosyć swobodnie traktowane w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Do norm proceduralnych zalicza się bowiem także normy o charakterze ustrojowym, np. określające właściwość sądów, oraz niektóre normy materialnoprawne, np. bezpodstawne wzbogacenie, roszczenie odszkodowawcze, odsetki. W ten sposób zasada efektywności, która z założenia odnosi się do krajowych norm procesowych, ma znacznie szerszy zakres „oddziaływania” na krajowy system prawny, niżby to wynikało z jej celu i funkcji. Nie ulega więc chyba wątpliwości, że zasada ta stopniowo wkracza w dziedziny zastrzeżone dotychczas dla zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego.

Omawiana formuła Rewe/Comet jest jednakże niejednolicie rozumiana i oceniana w doktrynie prawa wspólnotowego. Według jednego z poglądów formuła ta jest testem „praktycznej możliwości”, krajowe przepisy proceduralne bowiem nie mogą czynić niemożliwym w praktyce dochodzenia roszczeń opartych na prawie wspólnotowym³³; według innego ujęcia formuła ta wyraża wymaganie tzw. minimum ochrony (prawnej)³⁴. Oba poglądy nie wydają się trafne. W szczególności pogląd, według którego formuła Rewe/Comet gwarantuje jedynie minimalny standard ochrony prawnej, jest dyskusyjny z tego między innymi powodu, iż – jak przyznał później zwolennik tego poglądu – wspólnotowe standardy są z reguły wyższe niż przewidziane w prawie krajowym i każdy krajowy przepis (proceduralny lub materialnoprawny), który ogranicza ten standard, nie może być stosowany przez organ państwa członkowskiego³⁵, natomiast odnośnie do pierwszego z wymienionych poglądów należy odnotować, iż wymaganie praktycznej możliwości przekształciło się – w nowszym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości – w wymaganie efektywności, a zatem oczekiwanie, że sądy państw członkowskich będą twórcze w procesie podejmowania decyzji, które z krajowych reguł (procesowych lub materialnoprawnych) nie będą stosowane w celu zapewnienia efektywności prawu wspólnotowemu³⁶.

V. SPRAWA EMMOTT – ZASADA EFEKTYWNOŚCI CZY ZASADA EFEKTYWNEJ OCHRONY PRAWNEJ

Zasada efektywności najpełniej ujawnia się w sprawach, w których strony dochodzą kwot należnych z tytułu naruszenia wspólnotowej zasady niedyskryminacyjnego traktowania lub zwrotu opłat poniesionych niezgodnie z prawem wspólnotowym, a jednocześnie przepisy krajowe określające terminy dochodzenia tych roszczeń lub terminy przedawnienia uniemożliwiają skuteczne dochodzenie tych roszczeń (*national time-limits*). Szczególnie złożone i ważne problemy pojawiają się w związku z niewykonaniem lub nienależytym wyko-

³³ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press 2003, s. 230; R. C. Smith, *Remedies for Breaches of EU Law in National Courts: Legal Variation and Selection*, w: *The Evolution of EU*, red. P. Craig, G. de Búrca, Oxford University Press 2003, s. 294.

³⁴ T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford University Press 2000, s. 279.

³⁵ T. Tridimas, *Enforcing Community Rights...*, s. 41.

³⁶ P. Craig, G. de Búrca, op. cit., s. 242.

naniem dyrektywy przez państwo członkowskie³⁷ oraz temporalnymi skutkami wcześniejszych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, z których wynika, że przepis dyrektywy, na który strona powołuje się przed sądem krajowym, wywołał skutek bezpośredni przed dniem wniesienia powództwa do sądu.

Sprawą, która wywołała szeroką dyskusję naukową w tym zakresie, jest kontrowersyjna i złożona sprawa *Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General* (case 208/90). Najogólniej rzecz biorąc, chodziło w niej o procesowe skutki niewykonania lub nienależytego wykonania przez Irlandię dyrektywy Rady 79/7 z 19 grudnia 1978 r. w sprawie równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego. Przepis art. 4(2) tej dyrektywy zakazuje wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, w szczególności w odniesieniu do obliczania wysokości świadczeń, w tym podwyżek dla małżonka i dla osoby będącej na jego utrzymaniu. Dyrektywa powinna być zostać wykonana przez państwa członkowskie do 23 grudnia 1984 r. Irlandia w 1985 r. wydała przepisy o wykonaniu tej dyrektywy, które weszły w życie dopiero w 1986 r. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 1987 r. w sprawie *Norah McDermott and Ann Cotter v. Minister for Social Welfare and Attorney General* (case 286/85 [1987], ECR 1453) uznał, że przepis art. 4(2) dyrektywy jest przepisem bezpośrednio skutecznym od 23 grudnia 1984 r., co oznacza, że od tej daty kobiety mają takie same jak mężczyźni uprawnienia w zakresie zabezpieczenia społecznego. W szczególności w wyroku tym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zamężne kobiety mają prawo do takiego samego wzrostu świadczeń, jakie przysługuje żonatym mężczyznom będącym w identycznych jak te kobiety sytuacjach rodzinnych, nawet wówczas gdyby prowadziło to do podwojenia wypłat lub naruszenia zakazu bezpodstawnego wzbogacenia przewidzianego w prawie irlandzkim. Sąd stwierdził ponadto, że dyrektywa nie przewiduje wyjątku od określonej w art. 4 ust. 1 zasady równego traktowania, a zatem niedopuszczalna jest kontynuacja efektów dyskryminujących dotychczasowych przepisów prawa krajowego. W konsekwencji państwo członkowskie nie może utrzymywać po 23 grudnia 1984 r. jakichkolwiek nierówności w traktowaniu wynikających z faktu, że warunki nabycia uprawnień do świadczeń kompensacyjnych są warunkami stosowanymi przed tą datą.

W sprawie ustalono, że pani Emmott od 2 grudnia 1983 r. otrzymuje rentę inwalidzką zgodnie z przepisami prawa irlandzkiego, jednakże zmniejszoną zgodnie z zasadami obowiązującymi w odniesieniu do wszystkich kobiet zamężnych. Od 19 maja 1986 r. otrzymywała rentę w wysokości stosowanej w odniesieniu do kobiet i mężczyzn, jednakże bez dodatku na dwoje dzieci, który otrzymywała dopiero od 17 listopada 1986 r. Ostatecznie, w czerwcu 1988 r. przyznano jej z mocą od 28 stycznia 1988 r. rentę inwalidzką w wysokości przewidzianej dla kobiet i mężczyzn łącznie z dodatkiem na dzieci.

Pani Emmot, gdy dowiedziała się o powyższym wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Norah McDermott and Ann Cotter*, wystąpiła do organów ubezpieczeniowych o przyznanie jej szeregu świadczeń od 23 grudnia 1984 r., jednakże jej wniosek został uznany za spóźniony, zgodnie

³⁷ Por. B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Zakamycze 2004, zwłaszcza rozdział 4, passim.

z Order 84, Rule 21(1), of the Rules of the Superior Courts 1986. W wyniku pytania prawnego sądu irlandzkiego w sprawie Emmott, Europejski Trybunał Sprawiedliwości – powołując się na zasadę ekwiwalentności i zasadę efektywności – uznał, że powyższe przepisy prawa irlandzkiego odpowiadają tym wymaganiom, czyli terminy wnoszenia powództw do irlandzkiego Sądu Najwyższego nie naruszają prawa wspólnotowego. Zwrócił jednak uwagę na szczególny charakter dyrektyw i konsekwencje ich niewykonania przez państwa członkowskie. Wskazał w szczególności, że tak długo, dopóki dyrektywa nie zostanie właściwie transponowana do prawa krajowego, jednostki nie mają należytego rozeznania w pełni przysługujących im uprawnień. Ten stan niepewności dla jednostek istnieje nawet po ogłoszeniu wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego, że państwo członkowskie nie wykonało obowiązków wynikających z dyrektywy oraz że przepis lub przepisy dyrektywy są wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe, by można je było powoływać przed sądem państwa członkowskiego. W ocenie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, tylko prawidłowa transpozycja dyrektywy zakończy stan niepewności prawnej. W konkluzji Trybunał stwierdził, że do czasu, gdy dyrektywa nie zostanie prawidłowo transponowana, państwo członkowskie, które nie wykonało tego obowiązku, nie może powoływać się na opóźnienie jednostki w inicjowaniu wszczęcia postępowania przeciwko temu państwu o ochronę uprawnień przewidzianych przez przepisy tej dyrektywy oraz że przewidziany w prawie krajowym termin do inicjowania wszczęcia postępowania nie rozpoczyna do tego czasu biegu.

Orzeczenie wywołało szeroką dyskusję i obawy, że otwiera ono drogę do innych niż odszkodowawcze roszczeń (za okresy wcześniejsze) przeciwko państwu członkowskiemu, które nie wykonało należycie dyrektywy, oraz że narusza zasadę pewności obrotu prawnego (pewności prawa)³⁸. Z tego orzeczenia i jego uzasadnienia wynika w sposób oczywisty, że wszystkie roszczenia oparte na dyrektywie, która nie została wykonana w terminie przez państwo członkowskie, są dopuszczalne nawet wtedy, gdy powództwo zostanie wniesione po wielu latach od dnia powstania szkody lub innego uszczerbku. Jedynym temporalnym ograniczeniem jest data wejścia w życie odnośnej dyrektywy³⁹.

Sprawa Emmott jest analizowana i rozpatrywana głównie, jeżeli nie wyłącznie, w kontekście wspomnianej wyżej zasady efektywności. Tymczasem sens tego wyroku i jego skutki należy rozpatrywać w świetle późniejszych orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w których wprost lub pośrednio odniósł się on do tego wyroku. W niedługim czasie po wydaniu wyroku w sprawie Emmott, Trybunał ograniczył praktyczne znaczenie tego wyroku poprzez podkreślenie, że jego teza odnosi się do szczególnych okoliczności przypadku pani Emmott⁴⁰, w tym sensie uznając je za orzeczenie wyjątkowe i podlegające interpretacji w świetle tych okoliczności.

³⁸ Por. zwłaszcza L. Flynn, *Whatever happened to Emmott? The Perfecting of Community Rules on National Time-Limits*, w: *The Future of Remedies...*, s. 54.

³⁹ A. Ward, *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law*, Oxford University Press 2000, s. 37.

⁴⁰ Odwoływanie się przez ETS do szczególnych okoliczności sprawy Emmott jest interpretowane jako wprowadzanie niebezpiecznej niepewności na poziomie wspólnotowym i krajowym; por. np. A. Biondi, *The European Court of Justice and Certain National Procedure Limitations: Not Such a Tough Relationship*, CML Rev. 1999, nr 36, s. 1279.

Stanowisko takie ETS zajął w wyroku w sprawie H. Steenhorst-Neerings v. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huishoudens (case 338/91). Sprawa powstała na tle następującego stanu prawnego i faktycznego. Przepisy prawa holenderskiego przyznawały mężczyznom i niezamężnym kobietom uprawnienia z tytułu niezdolności, do pracy po roku pozostawania w takim stanie, do ukończenia 65 roku życia. Przepisy te zostały następnie rozciągnięte na kobiety zamężne, jednakże z wyłączeniem tych kobiet, u których stan niezdolności powstał przed 1 października 1975 r. Wyższy Sąd Ubezpieczeniowy w wielu wyrokach uznawał, że to wyłączenie jest dyskryminujące ze względu na płeć, a w związku z tym kobiety zamężne, u których stan niezdolności powstał przed 1 października 1975 r., są uprawnione do świadczeń z tytułu niezdolności do pracy. Zgodnie z przepisami proceduralnymi, świadczenia z tytułu niezdolności do pracy są wypłacane za okres nie wcześniejszy niż rok od daty złożenia wniosku o świadczenie lub od daty uznania świadczenia z urzędu. Zgodnie z przepisami prawa holenderskiego, jeśli wdowa spełnia wymagania niezbędne do otrzymania renty wdowiej, świadczenie z tytułu niezdolności do pracy ulega wstrzymaniu. ETS przyjął, że w tej sprawie nie ma zastosowania reguła ze sprawy Emmott, nie chodzi tu bowiem o termin do wniesienia pozwu, lecz o retroaktywny skutek takiego wniesienia. W rozpoznawanej sprawie skarżąca nie doznaje zatem ograniczeń w dochodzeniu roszczeń opartych na prawie wspólnotowym, tzn. w powoływaniu się na przepisy dyrektywy 79/7 dotyczącej zakazu dyskryminacji ze względu na płeć w dziedzinie zabezpieczenia społecznego w postępowaniu przed sądem państwa członkowskiego, które nie wykonało tej dyrektywy. Istotne jest również i to, że w wyroku tym Trybunał stwierdził, iż przepis prawa krajowego ograniczający retroaktywny skutek wniesienia pozwu służy wymaganiom „dobrej administracji” (*sound administration*).

Innym orzeczeniem ograniczającym zakres stosowania reguły Emmott jest wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Elsie Rita Johnson v. Chief Adjudication Officer (410/92). Pani Johnson domagała się wypłaty świadczenia za okres od 23 grudnia 1984 r., w którym upłynął termin do wykonania dyrektywy 79/7. Władze krajowe, uwzględniając wyrok ETS w sprawie Johnson v. Chief Adjudication Officer (31/90), przyznały wypłatę świadczenia za okres 12 miesięcy wstecz od daty wniesienia pozwu, natomiast odmówiły wypłaty za okres wcześniejszy, powołując się w tym zakresie na przepis Social Security Act (1975). Ponieważ skarżąca w postępowaniu przed sądami krajowymi powołała się wprost na regułę Emmott, Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że reguła Emmott była uzasadniona szczególnymi okolicznościami sprawy, w której *national time-limit* skutkowało pozbawieniem skarżącej możliwości powołania się na jej wynikające z dyrektywy prawo do równego traktowania. Trybunał w konsekwencji przyjął, że reguła Emmott nie ma zastosowania w sprawie Johnson, lecz ma zastosowanie reguła przyjęta w sprawie podobnej do rozpatrywanej, a mianowicie: Steenhorst. Godne odnotowania jest to, że ograniczając regułę Emmott, Europejski Trybunał Sprawiedliwości odwołuje się do ogólnych (fundamentalnych) zasad prawa wspólnotowego, w tym zasady pewności obrotu prawnego⁴¹

⁴¹ Por. wyrok w sprawie Haahr Petroleum Ltd v. Åbenrå Havn, Ålborg Havn, Horsens Havn, Kastrup Havn NKE A/S, Næstved Havn, Odense Havn, Struer Havn and Vejle Havn, and Trafikministeriet (case 90/94),

i zasady zaufania⁴², przy czym w tym ostatnim wypadku zasada zaufania wyklucza nowelizacje krajowych przepisów, która pozbawia podatnika z mocą wsteczną uprawnień, jakie posiadał przed tą nowelizacją⁴³.

Z powyższych i późniejszych⁴⁴ orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zdaje się wynikać, że reguła Emmott jest przejawem specyficznego rozumienia przez Trybunał zasady efektywności, bliższego koncepcji efektywnej ochrony sądowej, a zwłaszcza zasadzie dostępu do sądu. Na przykład w wyroku z 17 listopada 1998 r. w sprawie Aprile Srl, in liquidation, v. Amministrazione delle Finanze dello Stato (case 228/96)⁴⁵, Europejski Trybunał Sprawiedliwości powołał się na klasyczne zasady ekwiwalentności i efektywności, które połączył w jedną przesłankę oceny krajowych (włoskich) przepisów proceduralnych określających *time-limit*, za drugą zaś uznał ustalenie, że zachowanie organu państwa członkowskiego, w związku z krajowym *time-limit*, w efekcie pozbawiło skarżącego jakiegokolwiek możliwości dochodzenia praw przed sądem krajowym.

Określenie charakteru wzajemnych relacji między zasadą efektywności i ekwiwalentności a zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego wymaga szczegółowej analizy stosownego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. W tym miejscu wystarczy jednakże podkreślić, że relacje te są wyznaczone przez prawny charakter tych zasad. Otóż zasady ogólne prawa wspólnotowego, w tym zasada zaufania, zasada pewności obrotu prawnego oraz zasada efektywnej ochrony prawnej należą do pierwotnego prawa wspólnotowego, co niewątpliwie wpływa na ich relacje z zasadą efektywności prawa wspólnotowego – zasadą o niesprecyzowanym prawnie charakterze; z tego punktu widzenia konflikt tych zasad będzie rozstrzygany na korzyść zasad ogólnych prawa

w którym Trybunał uznał: „It is apparent from the case-law, in particular from the Rewe and Comet judgments, that the laying down of reasonable limitation periods, which is an application of the fundamental principle of legal certainty, satisfies the two conditions referred to above and, in particular, cannot be regarded as rendering virtually impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by Community law, even if the expiry of those periods necessarily entails the dismissal, in whole or in part, of the action brought. 49 Finally, a limitation period of five years, such as that in issue in the main proceedings, must be considered to be reasonable”; identycznie w wyroku z 17 lipca 1997 r. w sprawie Texaco A/S v. Middelbart Havn i inni (case 115/95), w którym ETS stwierdził: „It is not contrary to Community law for a national limitation period applicable to claims for repayment of duties levied in breach of Article 95 of the Treaty or a provision similar to Article 18 of the Agreement concluded between the European Economic Community and the Kingdom of Sweden to run from an earlier point in time than that from which the duties were discontinued. The laying down of reasonable limitation periods, which is an application of the fundamental principle of legal certainty, cannot be regarded as rendering virtually impossible or excessively difficult the exercise of rights conferred by Community law”.

⁴² Zob. wyrok z 11 lipca 2002 r. w sprawie Marks & Spencer plc and Commissioners of Customs & Excise, case 62/00 (ECR 2002, s. I-6325), w którym Trybunał stwierdził: „National legislation retroactively curtailing the period within which repayment may be sought of sums paid by way of VAT collected in breach of provisions with direct effect of Sixth Directive 77/388/EEC of 17 May 1977 on the harmonisation of the laws of the Member States relating to turnover taxes – Common system of value added tax: uniform basis of assessment, such as those in Article 11A(1), is incompatible with the principles of effectiveness and of the protection of legitimate expectations”.

⁴³ Problem jest ogólniejszej natury, krajowe przepisy procesowe bowiem, które spełniają wymagania płynące z zasady ekwiwalentności i zasady efektywności muszą także czynić zadość zasadom ogólnym prawa wspólnotowego; por. w tej kwestii S. Prechal, *Community Law i National Courts: The Lessons form van Schijn-del*, CML Rev. 1998, nr 35, s. 690 i n.

⁴⁴ Szerzej odnośnie do następstw tego wyroku i jego aplikacji w późniejszych orzeczeniach zwłaszcza L. Flynn, *Whatever Happened to Emmott?...*, s. 54 i n.

⁴⁵ ECR 1998, s. I-7141.

wspólnotowego. Z drugiej strony zasady te są niezwykle ściśle funkcjonalnie i merytorycznie powiązane wzajemnie, co dotyczy zwłaszcza relacji między zasadą efektywności a ogólną zasadą efektywnej ochrony prawnej.

VI. ZASADA EFEKTYWNEJ OCHRONY SĄDOWEJ

Prawo do efektywnej ochrony sądowej było przedmiotem orzeczenia w sprawie von Colson. W sprawie tej chodziło o wykładnię art. 6 dyrektywy 76/207. Rzecznik generalny był zdania, że z przepisu tego wynika obowiązek państwa członkowskiego przyjęcia środków, które są dostatecznie efektywne dla realizacji celu dyrektywy, i zapewnienia, że te środki mogą być faktycznie podnoszone przed sądem krajowym przez osoby, do których się odnoszą. Europejski Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że mimo iż pełna implementacja dyrektywy nie wymaga szczególnych form sankcji za bezprawną dyskryminację, to jednak taka sankcja musi gwarantować rzeczywistą i efektywną ochronę sądową (*real and effective judicial protection*). Niemieckie przepisy ograniczające wysokość odszkodowania do wartości nominalnej są niezgodne z zasadą efektywności, jednakże jednocześnie ETS uznał, że dyrektywa nie zawiera przepisów bezwarunkowych i wystarczająco precyzyjnych w odniesieniu do sankcji za dyskryminację, które w razie braku przepisów implementacyjnych w stosownym czasie mogłyby być podnoszone przez jednostki w celu uzyskania specyficznego, przewidzianego w dyrektywie odszkodowania, a którego nie obejmuje prawo krajowe. Oznacza to, że osoby skarżące w postępowaniu przed sądem niemieckim nie mogą domagać się zasądzenia odszkodowania na podstawie nieprawidłowo implementowanej dyrektywy. ETS zobowiązał wszakże sąd właściwy do stosowania wykładni prawa niemieckiego zgodnie z przepisami tej dyrektywy, jednakże tylko o tyle, o ile to jest możliwe (na gruncie prawa krajowego).

W tym orzeczeniu reguła efektywnej ochrony sądowej praw przyznanych jednostkom, opartych na przepisach prawa wspólnotowego, została wyinterpretowana przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości z zasady efektywności oraz art. 10 TWE i w tym sensie jest ich konkretyzacja.

Do innych konkluzji odnośnie do znaczenia efektywnej ochrony sądowej doszedł Europejski Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 15 maja 1986 r. w sprawie Marguerite Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, 222/84 (ECR 1986, s. 01651). W stanie faktycznym sprawy chodziło o to, że ze względu na dużą liczbę policjantów brytyjskich zabitych w Irlandii Północnej, Chief Constable podjął decyzję, iż tylko mężczyźni mogą nosić broń i jej używać, natomiast kobiety nie będą przeznaczane do zadań wymagających noszenia lub użycia broni. Na tej podstawie nie odnawiano kontraktów z kobietami dotychczas zatrudnionymi w policji, w tym z panią Johnston. Sex Discrimination (Northern Ireland) Order przewidywał, że zaden z jego przepisów zakazujących dyskryminacji ze względu na płeć nie może być podstawą do uznania za niezgodny z prawem aktu (decyzji) wydanego celem ochrony bezpieczeństwa państwowego lub ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Nadto, certyfikat wydany przez sekretarza stanu stwierdzający, że akt wymieniony w certyfikacie został wydany w wyżej wymienionych celach, stanowi zupełny dowód na tę okoliczność. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, udzielając odpowiedzi na pytanie prawne sądu, nadał regule efektywnej ochrony sądowej rangę zasady wspólnej dla tradycji konstytucyjnej państw członkowskich i wynikającej z art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, co sytuuje tę zasadę na szczeblu wspólnotowego prawa pierwotnego. Następnie stwierdził, że zasada ta nie dopuszcza traktowania wydanego przez władze krajowe certyfikatu stwierdzającego, że zostały spełnione przesłanki do wyłączenia zasady równego traktowania ze względu na ochronę bezpieczeństwa publicznego, jako zupełnego dowodu i wykluczającego sądową ocenę w tym zakresie. Przyjął, że przepis art. 6 dyrektywy skutkuje tym, iż wszystkie osoby, które uważają się za poszkodowane dyskryminacyjnym traktowaniem ze względu na płeć muszą mieć zapewniony efektywny środek prawny (*an effective judicial remedy*), który może być podniesiony przez te osoby przeciwko państwu członkowskiemu, które nie zapewniło jego pełnej implementacji do swojego wewnętrznego porządku prawnego.

Orzeczenie to wskazuje na dwie interesujące różnice w podejściu do zagadnienia efektywnej ochrony sądowej w odniesieniu do orzeczenia w sprawie von Colson. Po pierwsze – o ile w pierwszym orzeczeniu efektywna ochrona sądowa była bliżej niesprecyzowanym postulatem wywiedzionym z ogólniejszej zasady efektywności, o tyle w sprawie Johnston ma już rangę ogólnej zasady prawa wspólnotowego. Po drugie – w orzeczeniu Johnston zasada efektywności jest traktowana jako zastosowanie ogólnej zasady prawa wspólnotowego, jaką jest fundamentalne prawo do efektywnej ochrony sądowej⁴⁶. Zasada efektywnej ochrony sądowej nabiera w tym orzeczeniu wyraźniejszych konturów i jest oczywiste, że jej treścią jest nie tylko prawo dostępu do sądu, ale także prawo do efektywnego procesu sądowego, łącznie z prawem do efektywnych środków zaskarżenia.

Tezę o ogólniejszej naturze prawa do efektywnej ochrony sądowej potwierdził ETS w wyroku z 15 października 1987 r. w sprawie *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens and others (case 222/86)*. W wyroku tym – dotyczącym swobody przemieszczania się pracowników, w szczególności zaś odmowy uznania przez władze krajowe dyplomu wystawionego przez władze innego państwa członkowskiego dla swojego obywatela – wywiódł z zasady efektywnej ochrony sądowej ogólne założenie, że sąd państwa członkowskiego, oceniając legalność uzasadnienia decyzji odmawiającej takiego uznania, jest właściwy do żądania przedstawienia takiego uzasadnienia. Jednakże w przypadku gdy chodzi o zapewnienie efektywnej ochrony swobody traktatowej pracownika, ten ostatni musi mieć zapewnioną możliwość ochrony tej swobody przy najlepszych warunkach i mieć możliwość decydowania, przy pełnej wiedzy o doniosłych faktach, czy jest jakkolwiek podstawa do akcji sądowej. W konsekwencji właściwy organ państwa jest obowiązany do poinformowania pracownika o powodach odmowy uznania – albo w samej decyzji, albo na wniosek pracownika.

⁴⁶ T. Tridimas, *The General Principles...*, s. 291-292.

Podobną argumentację przedstawił ETS w uzasadnieniu wyroku z 7 maja 1991 r. w sprawie *Irène Vlassopoulou v. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg* (340/89, ECR 1991, s. I-02357), w którym uznał, że ocena, czy wiedza i kwalifikacje prawnika potwierdzone dyplomem uzyskanym w państwie pochodzenia odpowiadają wymaganiom państwa przyjmującego, musi być dokonywana zgodnie z wymaganiami prawa wspólnotowego dotyczącymi efektywnej ochrony praw przyznanych jednostkom przez Traktat. Wynika z tego, zdaniem Sądu, że każda decyzja powinna posiadać właściwości umożliwiające kontrolę sądową jej legalności, zaś osoba, której decyzja dotyczy, musi mieć możliwość poznania uzasadnienia jej wydania. W orzeczeniu tym wyraził ponadto pogląd, że istnienie środka prawnego przeciwko jakiegokolwiek decyzji władzy krajowej odmawiającej przyznania praw wynikających z Traktatu ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia jednostkom efektywnej ochrony tych praw.

Zagadnienie skutecznego środka zaskarżenia decyzji było przedmiotem wyroku z 21 stycznia 1999 r. w sprawie *Upjohn Ltd v. The Licensing Authority established by the Medicines Act 1968 and others* (case 120/97, ECR 1999, s. I-00223). *Upjohn* zaskarżył decyzję cofającą licencję na wprowadzenie do obrotu Triazolamu. Jednocześnie na wniosek Francji i Niemiec sprawa Triazolamu była przedmiotem postępowania przed komitetem dla produktów medycznych (zgodnie z dyrektywą 75/319), który był przeciwny całkowitemu wycofaniu leku z obrotu. Mimo to władze angielskie cofnęły licencję 9 czerwca 1993 r.; następnie komitet wydał opinię powołanej *ad hoc* grupy ekspertów, że Triazolam może być sprzedawany. 31 sierpnia 1993 r. sprawa legalności licencji wpłynęła do sądu, który przedstawił kilka pytań prawnych, m.in., czy państwo członkowskie jest obowiązane system sądowej kontroli decyzji odmawiających zgody na wprowadzenie leków do obrotu, zgodnie z którym sądy są uprawnione do zastąpienia własną oceną oceny faktów dokonanej przez właściwe organy administracji, oraz czy sąd jest obowiązany uwzględnić każdą prawnie doniosłą opinię naukową, wyrażoną po wydaniu zaskarżonej do sądu decyzji. Według prawa angielskiego sądy nie były do tego uprawnione.

ETS stwierdził, że dyrektywa przewiduje zaskarżanie decyzji odmawiającej zgody na wprowadzenie leku do obrotu, lecz nie określa odnośnej procedury, pozostawiając uregulowanie tej kwestii państwu członkowskiemu (autonomia proceduralna). ETS jest zdania, że zadośćuczynienie wymaganiom ekwiwalentności i efektywności nie oznacza, iż sąd oceniający legalność takiej decyzji może dokonywać własnej oceny faktów sprawy oraz opinii naukowych. ETS przyjął, że gdy zostaną – po wydaniu decyzji odmawiającej zgody na wprowadzenie leku do obrotu – ujawnione nowe dowody, prawa osób, których taka decyzja dotyczy, będą odpowiednio chronione poprzez ponowienie wniosku do organów administracji o przyznanie licencji.

W wyroku tym pozostała nierozstrzygnięta kwestia, czy procedura administracyjna jest do tego stopnia wystarczającym instrumentem ochrony praw wynikających z prawa wspólnotowego, że nie jest już konieczna merytoryczna ocena decyzji przez sąd.

Zagadnienie to pojawiło się w sprawie *Shingara and Abbas Radiom* (65/95, 111/95), w której ETS oceniał środki prawne (zaskarżenia) służące obywatelom

Unii Europejskiej, którym odmówiono prawa wjazdu lub pobytu na terytorium państwa członkowskiego. Przedmiotem wykładni ETS był przepis art. 9 dyrektywy 64/221, który stanowił, że:

„1. W przypadku braku prawa wniesienia środka odwoławczego do sądu albo w przypadku, gdy środek odwoławczy może dotyczyć jedynie zgodności decyzji z prawem, lub gdy środek odwoławczy nie może mieć skutków suspensywnych, organy administracyjne nie wydają decyzji odmawiającej przedłużenia ważności dokumentu pobytowego lub nakazującej wydalenie posiadacza dokumentu pobytowego z terytorium, poza nagłymi przypadkami, do chwili otrzymania opinii właściwego organu państwa przyjmującego, przed którym dana osoba ma prawo do obrony i pomocy lub reprezentacji, zgodnie z prawem krajowym.

2. Każda decyzja odmawiająca wydania pierwszego dokumentu pobytowego lub nakazująca wydalenie danej osoby przed wydaniem dokumentu pobytowego jest na wniosek tej osoby przekazywana do rozpatrzenia organowi, którego wcześniejsza opinia jest wymagana na mocy ust. 1. Dana osoba jest wówczas uprawniona do przedłożenia osobiście swych środków obrony, z wyjątkiem przypadków, w których byłoby to sprzeczne z interesami bezpieczeństwa narodowego”.

Skarżący i Komisja byli zdania, że w przypadku gdy obywatele danego państwa członkowskiego mają prawo do wniesienia środka odwoławczego od każdej decyzji odmawiającej im prawa wjazdu na jego terytorium, to prawo takie powinno służyć obywatelowi innego państwa członkowskiego w odniesieniu do podobnej decyzji o odmowie wjazdu, mimo że powody odmowy są różne. ETS przyjął jednak, że sytuacje te nie są porównywalne (podobne), ponieważ w przypadku obywateli ich prawo wjazdu jest konsekwencją posiadania statusu obywatela, co oznacza, iż państwa członkowskie nie dysponują żadnym zakresem swobody (uznania) odnośnie do korzystania z tego prawa. Szczególne okoliczności, które mogą usprawiedliwiać skorzystanie z koncepcji *public policy* przeciwko obywatelowi innego państwa członkowskiego, mogą się różnić w zależności od kraju, a w związku z tym konieczne jest przyznanie państwom członkowskim stosownego zakresu uznania.

Ostatnio zagadnienie efektywnej ochrony sądowej w związku z art. 9 powyższej dyrektywy było rozważane przez ETS w sprawie Orfanopoulos i Raffaele Olivieri (482/01 i 493/01), obywateli Unii Europejskiej wydalonych z terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Jedno z pytań prawnych sądu administracyjnego rozpoznającego skargę na decyzję o wydaleniu dotyczyło kwestii, czy przepis art. 9 dyrektywy sprzeciwia się praktyce państwa członkowskiego, zgodnie z którą sądy tego państwa nie są obowiązane, oceniając legalność decyzji o wydaleniu obywatela innego państwa członkowskiego, do uwzględnienia stanu faktycznego powstałego po wydaniu ostatecznej decyzji. Z orzecznictwa Bundesverwaltungsgericht, akceptującego tę zasadę, wynika, że uwzględnienie w toku postępowania sądowego oświadczenia skarżącego o pogarszającym się stanie jego zdrowia i rychłej śmierci (AIDS) nie jest dopuszczalne. ETS przyjął, iż nie można wykluczyć, że w okresie od wydania decyzji o wydaleniu do jej oceny przez sąd mogą pojawić się wywołane zachowaniem się osoby wydalonej okoliczności, które mogą spowodować zmniejszenie stanu zagrożenia publicznego

lub nawet jego zniesienie. Ponadto wyjątki od zasady swobody przemieszczania się pracowników powinny być interpretowane wąsko. Powołując się na regułę Rewe/Comet ETS uznał, że art. 3 dyrektywy 64/221 sprzeciwia się praktyce państwa członkowskiego, zgodnie z którą sądy tego państwa nie są obowiązane – oceniając legalność decyzji o wydaleniu obywatela innego państwa członkowskiego – uwzględnić okoliczności powstałych po wydaniu ostatecznej decyzji i usuwających lub zmniejszających w sposób znaczący aktualny stan zagrożenia, które dla porządku publicznego powoduje zachowanie adresata decyzji. Dotyczy to w szczególności przypadku, gdy okres między wydaniem decyzji o wydaleniu a oceną tej decyzji przez sąd jest długi. W tezie 6 wyroku z 29 kwietnia 2004 r. ETS stwierdził, że przepis art. 9 dyrektywy 64/221 sprzeciwia się przepisowi państwa członkowskiego, który nie przewiduje, że w postępowaniu sądowym w sprawie decyzji administracyjnej o wydaleniu obywatela innego państwa członkowskiego ocenia się także celowość tej decyzji, jeżeli nie istnieje organ niezależny od organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję. Do właściwości sądu państwa członkowskiego należy ocena, czy sądy, podobnie jak organy administracyjne, mogą oceniać celowość decyzji o wydaleniu.

Powyższe orzeczenie dotyczące w istocie zasady efektywnej ochrony sądowej jest o tyle doniosłe, że wykracza poza regułę Johnston, która została ograniczona do obowiązku zapewnienia przez państwo dostępu do sądu krajowego w sprawach roszczeń opartych na prawie wspólnotowym⁴⁷. Wyrok w sprawie Orfanopoulos i Raffaele Olivieri zobowiązuje administracyjne sądy krajowe do zapewnienia rozpoznania istoty sprawy rozstrzygniętej decyzją administracyjną, co nie mieści się w tradycyjnej kontynentalnej koncepcji sądownictwa administracyjnego i w regule Johnston.

* * *

Powyższe rozważania skłaniają do kilku uwag ogólniejszej natury. Po pierwsze – zasada efektywnej ochrony sądowej jako ogólna zasada prawa wspólnotowego będzie miała donioślejsze znaczenie w rozwiązywaniu sprzeczności i niezgodności między prawem wspólnotowym a prawem krajowym, ujawniających się w toku sądowego stosowania prawa⁴⁸. Zasada ta jest bowiem zasadą o wyrazistszych konturach i silniej utrwaloną w europejskiej kontynentalnej kulturze prawnej niż zasada efektywności. Znaczenie tej pierwszej zasady będzie stopniowo wzrastać także w konsekwencji wejścia w życie Traktatu Konstytucyjnego, który przewiduje prawo do efektywnej ochrony sądowej oraz w związku z coraz bardziej aktywnym i kreatywnym stosowaniem przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości przepisów art. 6 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Po drugie – zasada efektywności jest wprawdzie atrakcyjnym i skutecznym instrumentem wkraczania Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na obszar stosowania przez sądy krajowe przepisów procesowych, służących dochodzeniu roszczeń opartych na

⁴⁷ Tak np. A. Ward, op. cit. s. 145.

⁴⁸ Por. W. van Gerven, *Of Rights, Remedies and Procedures*, CML Rev. 2000, nr 37, s. 501 i n.

prawie krajowym, jednakże nadmiar kreatywności Trybunału w aplikowaniu tej zasady w stosunku do krajowych przepisów proceduralnych przyczynia się do wytworzenia stanu niepewności prawnej, który Trybunał jednocześnie zamierza zwalczać⁴⁹; paradygmatem są tu będące przedmiotem „trybunalskiej” krytyki krajowe terminy procesowe, które służą zapewnieniu pewności obrotu prawnego. Po trzecie – z analizy orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w którym odwoływano się do zasady efektywności, wynika jednoznacznie, że większość analizowanych w nich kwestii proceduralnych dotyczy w różnym stopniu problemów związanych z zapewnieniem prawa obywateli Unii Europejskiej do efektywnej ochrony sądowej, np. terminy zaskarżania, zakres i przedmiot sądowej kontroli decyzji administracyjnych, postępowanie dowodowe, prawo do efektywnego środka zaskarżenia, uzasadnienie decyzji. Po czwarte – zasada autonomii proceduralnej państwa członkowskiego oparta jest na wyobrażeniu o autonomiczności, a przez to odrębności dwóch porządków prawnych, a mianowicie porządku prawa wspólnotowego i porządku prawa krajowego. Zagadnienie jest niezwykle sporne i uwikłane w kontekst polityczny, jednakże wydaje się, że chyba już nadszedł stosowny czas do uwolnienia prawa wspólnotowego z gorsetu prawa międzynarodowego i traktowania go jako nieodłącznej części prawa wewnętrznego. Wówczas problem efektywnej realizacji praw opartych na prawie wspólnotowym będzie rozstrzygany jako problem służebnej roli norm procesowych w relacji do norm materialnoprawnych, bez względu na to, czy są to normy wspólnotowe – czy normy krajowe. Przemawia za tym także postępująca i poszerzająca się harmonizacja krajowych norm procesowych.

*Prof. dr hab. Andrzej Wróbel jest pracownikiem
Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk
i sędzią Sądu Najwyższego.*

PROCEDURAL AUTONOMY OF EU MEMBER STATES: PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS AND EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION

Summary

This paper focuses on the relationship between the so called ‘procedural autonomy’ of the Member States on the one hand and the principles of effectiveness and effective judicial protection in the European Community law on the other. In *Rewe* and *Comet* judgments the ECJ holds that the creation of individual rights is a matter of Community law, while the remedies for the enforcement of these rights are – in the absence of relevant Community legal provisions – to be provided by national (procedural) law. In this context, it is obvious that the effectiveness of Community rights depends on national procedural rules. However, this national procedural autonomy is restricted by two important requirements: firstly, such rules are not less favourable than those governing similar domestic actions (the principle of equivalence) and secondly, they do not render the exercise of Community rights virtually impossible or excessively difficult (the principle of effective-

⁴⁹ P. Craig, G.de Burca, op. cit., s. 242.

ness). Recent European legislative interventions in procedural matters show that the concept of national procedural and institutional autonomy of the Member States no longer explains the very complicated relationship between the European substantive law and national procedural rules. This is rather a question of division of competences in procedural matters between the Member States and Communities and procedural harmonization than the somewhat obscure concept of autonomy.

On the other hand, the principle of effectiveness starts to play a crucial role in the protection of individual Community rights in national courts, so that it replaces the principle of primacy of Community law in those matters. However, the ECJ has developed the principle of effective judicial protection, which has received the rank of a fundamental Community legal principle. This principle can be regarded as more appropriate than the former one, to protect Community rights at the national level and within national procedural competences.