

Rozdział I. Zagadnienia wprowadzające

§ 1. Pojęcie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich

Prawodawstwo unijne, poza nielicznymi wyjątkami w postaci Unijnego Kodeksu Celnego¹, nie przywiduje przepisów proceduralnych, na mocy których jednostka mogłaby dochodzić roszczeń wynikających z prawa UE. W utrwalonym orzecznictwie TS przyjęte jest stanowisko, w świetle którego w przypadku nieustanowienia odpowiednich regulacji na poziomie UE, właściwe przepisy postępowania służące ochronie praw jednostek wynikających z prawa unijnego stanowią – zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich – wewnętrzne przepisy tych państw, z tym zastrzeżeniem jednak, że:

- 1) nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji zaistniałych na gruncie prawa krajowego (zasada równoważności), oraz
- 2) nie czynią one praktycznie niemożliwym lub nadmiernie trudnym wykonywania praw wynikających z unijnego porządku prawnego (zasada skuteczności).

Wskazane powyżej kryteria oceny przepisów krajowych zostały po raz pierwszy zastosowane w orzeczeniach TS w sprawach *Rewe*² oraz *Comet*³. Zasada autonomii proceduralnej została wywiedziona przez TS w głównej mierze z zasady lojalnej współpracy ujętej obecnie w art. 4 ust. 3 TUE⁴ (dawniej

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 952/2013 z 9.10.2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L z 10.10.2013 r. Nr 269, s. 1).

² Wyr. TS z 16.12.1976 r., 33/76, *Rewe-Zentralfinanz eG et Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, EU:C:1976:188, pkt 5.

³ Wyr. TS z 16.12.1976 r., 45/76, *Comet BV v. Produktschap voor Siergewassen*, EU:C:1976:191, pkt 12.

⁴ Traktat o Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz.Urz. UE C z 30.3.2010 r. Nr 83, s. 13 i n.).

art. 10 TWE⁵). Za istotną cechę autonomii proceduralnej państw członkowskich należy uznać jej warunkowy charakter, albowiem ma ona zastosowanie tylko w tych dziedzinach, w których brak jest przepisów unijnych o charakterze proceduralnym⁶. Jeśli zatem prawo UE określa tryb i zasady rozpoznawania roszczeń, albo w inny niż ustalony w prawie krajowym sposób reguluje kwestie ustrojowo – proceduralne, to w gruncie rzeczy nie tyle je ogranicza, ile skutkuje wyłączeniem autonomii proceduralnej⁷. W tym ujęciu pojęcie „zasady autonomii proceduralnej państw” aczkolwiek z pozoru nieprecyzyjne, z uwagi na fakt, że autonomia proceduralna państw członkowskich nie stanowi zasady ogólnej prawa unijnego⁸, to jednak określa ono rzeczywistość prawną, w której realizacja roszczeń wywodzonych z prawa unijnego dokonuje się za pomocą krajowych środków proceduralnych⁹. Podkreślenia wymaga fakt, iż dopiero pod wpływem doktryny prawa UE TS zaczął używać terminu „zasady autonomii proceduralnej” w 2001 r.¹⁰ Należy zastrzec, że z uwagi na konsekwentne stosowanie pojęcia „zasady autonomii proceduralnej” w aktualnym orzecznictwie TS, zostało ono przyjęte w niniejszej pracy niezależnie od zastrzeżeń formułowanych przez niektórych przedstawicieli doktryny¹¹.

Przed omówieniem zasady skuteczności i równoważności konieczne jest ustalenie zakresu zastosowania zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich. Analiza orzecznictwa TS prowadzi do wniosku, że zasada ta obejmuje wszelkie krajowe zasady proceduralne, nie tylko ustanowione przez kra-

⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C z 29.12.2006 r. Nr 321E, s. 43.

⁶ M. Fedorowicz, A. Michór, O charakterze prawnym decyzji nowych europejskich organów nadzoru nad rynkiem finansowym UE, EPS 2011, Nr 11, s. 28.

⁷ A. Wróbel, Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej, RPEiS 2005, Nr 1, s. 36.

⁸ Z. Kmieciak, Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej, ZNSA 2009, Nr 2, s. 13.

⁹ W. van Gerven, Of Rights, Remedies and Procedures, Common Market Law Review 2000, Nr 3, s. 502.

¹⁰ Wyr. TS z 7.1.2004 r., C-201/02, *The Queen on the application of Delena Wells v. Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions*, EU:C:2004:12, pkt 65, 67, 70.

¹¹ W ocenie N. Półtorak bardziej właściwym jest użycie określenia „kompetencji państw członkowskich do stosowania krajowych przepisów proceduralnych”. N. Półtorak, Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych, Warszawa 2010, s. 62. Podobnie M. Domańska, w: C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 124.

jowego ustawodawcę w aktach rangi ustawowej, ale również dyrektywy dowodowe i domniemania prawne funkcjonujące w danym porządku prawnym¹².

Przechodząc do przedstawienia warunków stosowania zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich wskazać należy, że zasada równoważności¹³ zasadniczo stanowi zakaz dyskryminacji na gruncie prawa procesowego roszczeń wywodzonych z prawa UE. W orzecznictwie TS przyjęto stanowisko, w świetle którego przyjmuje się, że zasada równoważności wymaga, aby całość uregulowań dotyczących środków ochrony prawnej znajdowała zastosowanie jednakowo w sytuacji, gdy podstawę ich wnoszenia stanowi naruszenie prawa UE lub prawa krajowego¹⁴. W celu zweryfikowania, czy zasada równoważności nie jest naruszona, sąd krajowy ma obowiązek ocenić podobieństwo roszczeń wynikających z naruszenia prawa UE albo prawa krajowego, co wiąże się z koniecznością uwzględnienia celu oraz istotnych cech tych roszczeń¹⁵. Podkreślić należy, że dokonanie powyższej oceny należy do sądu krajowego, a nie TS. W większości spraw, w których sądy krajowe kierowały pytania prejudycjalne, TS, udzielając wskazówek sądom krajowym, pozostawia im ostateczną ocenę, czy dane roszczenie krajowe jest równoważne (ekwiwalentne) roszczeniu o charakterze unijnym¹⁶. W przypadku ustalenia podobieństwa roszczeń „unijnych” oraz „krajowych”, sąd krajowy ma obowiązek zweryfikować, czy równoważne są warunki proceduralne, w jakich te roszczenia są dochodzone¹⁷. Jak wskazuje się w orzecznictwie TS, w celu przeprowadzenia tej oceny, „(...) sąd krajowy powinien zbadać w sposób obiektywny i abstrakcyjny podobieństwo rozpatrywanych norm pod kątem ich miejsca w procedurze, przebiegu tej procedury i szczególnych cech norm”¹⁸.

¹² Wyr. TS z 21.1.2016 r., C-74/14, „*Eturas*” UAB i in. v. *Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*, EU:C:2016:42, pkt 34.

¹³ Zasada równoważności określana jest również jako zasada ekwiwalentności.

¹⁴ Wyr. TS z 26.1.2010 r., C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL v. Administracion del Estado*, EU:C:2010:39, pkt 33.

¹⁵ Wyr. TS z 16.5.2000 r., C-78/98, *Shirley Preston i in. v. Wolverhampton Healthcare NHS Trust i in. i Dorothy Fletcher i in. v. Midland Bank plc.*, EU:C:2000:247, pkt 49.

¹⁶ Np. wyr. TS z 29.10.2009 r., C-63/08, *Virginie Pontin v. T-Comalux SA*; EU:C:2009:666, pkt 55.

¹⁷ W ocenie P. Brzezińskiego kryteria oceny ekwiwalentności formułowane są na gruncie prawa materialnego, natomiast kryteria oceny zachowania ekwiwalentności dotyczą prawa proceduralnego. Zob. P. Brzeziński, *Zasada ekwiwalentności w prawie Wspólnot Europejskich*, EPS 2017, Nr 6, s. 37.

¹⁸ C-63/08, *Virginie Pontin*, pkt 46.

W niektórych sytuacjach sąd krajowy może być zobligowany do stwierdzenia niezgodności prawa krajowego z zasadą równoważności. Za typowy przykład naruszenia zasady równoważności w orzecznictwie TS wskazuje się sytuację, w której jednostka powołująca się na uprawnienie przyznane jej na mocy prawa UE, narażona jest na dodatkowe koszty i krótsze terminy do inicjowania stosownych postępowań w porównaniu z sytuacją, w której dochodziłaby ona podobnego roszczenia wynikającego z prawa krajowego¹⁹. Tym samym zasada równoważności nie wymaga od państw członkowskich udostępnienia najbardziej korzystnych reguł proceduralnych przewidzianych w prawie krajowym dla roszczeń mających podstawę w prawie unijnym. Wymagany jest nie najkorzystniejszy, ale równoważny poziom ochrony uprawnień wywodzonych z prawa unijnego²⁰.

Rozważania dotyczące zasady skuteczności poprzedzić należy dokonaniem rozróżnienia terminologicznego pomiędzy zasadą efektywności prawa UE (*effet utile*) a zasadą skuteczności (warunek autonomii proceduralnej). Rozróżnienie takie jest istotne z uwagi na okoliczność, że w literaturze przedmiotu zasada efektywności prawa UE bywa nazywana skrótowo zasadą efektywności, w sytuacji w której zasada skuteczności (warunek autonomii proceduralnej) również zamiennie określana jest zasadą efektywności²¹. Zasada efektywności prawa UE stanowi filar unijnego porządku prawnego, a swoim zakresem oddziaływania obejmuje wszelkie działania (zarówno stanowienie, jak i stosowanie prawa) państw członkowskich mające na celu wykonanie i egzekwowanie uprawnień przyznanych prawem unijnym. Według poglądów prezentowanych przez A. Wróbla zasada efektywności prawa UE stanowi metazasadę o niesprecyzowanym prawnie charakterze, która jest albo uzasadnieniem dla wielu innych zasad prawa unijnego (w tym zasad ogólnych), albo zasady te są z niej wywodzone, albo stanowią jej przejawy²². Za normatywną akceptację tej zasady można uznać art. 19 ust. 1 zdanie drugie TUE, zgodnie z którym państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem UE. W prawie pierwotnym pojęcie „skutecznego wdrażania prawa Unii” po raz pierwszy zastało zastoso-

¹⁹ Wyr. TS z 1.12.1998 r., C-326/96, *B.S. Levez v. T.H. Jennings (Harlow Pools) Ltd.*, EU:C:1998:577, pkt 51 oraz C-78/98, *Preston*, pkt 60.

²⁰ C-118/08, *Transportes Urbanos*, pkt 34.

²¹ Szerzej D. Miąsik, w: A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 225–228.

²² A. Wróbel, *Autonomia proceduralna*, s. 45.

wanie w art. 197 TFUE²³. Natomiast w znaczeniu węższym – zgodnie z formułą zawartą w orzeczeniach TS wydanych w sprawach *Rewe* oraz *Comet* – zasada skuteczności rozumiana jest jako wymóg, aby krajowe przepisy proceduralne nie mogły czynić praktycznie niemożliwym wykonywania uprawnień przyznanych przez prawo unijne. W tym też ujęciu zasada skuteczności jest przywoływana w niniejszej pracy. Natomiast pojęcie zasady efektywności stosowane jest w niniejszej pracy w jego szerokim (systemowym) znaczeniu.

Przechodząc do omówienia zasady skuteczności, zaznaczyć należy, że w orzecznictwie TS przyjęte jest stanowisko, zgodnie z którym zasada ta jest naruszona w sytuacji, w której prawo krajowe powoduje, że realizacja mających podstawę w prawie unijnym uprawnień jest nadmiernie utrudniona²⁴. Każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowe przepisy proceduralne czynią niemożliwym lub zbyt utrudnionym stosowanie prawa unijnego, należy rozpatrywać z uwzględnieniem ich systemowej pozycji oraz charakterystyki procedury, której element stanowią. W dotychczasowym orzecznictwie TS dość swobodnie traktował rozgraniczenie norm prawnych na materialnoprawne i proceduralne ze względu na występujące różnice między porządkami prawnymi państw członkowskich oraz konieczność zapewnienia skuteczności prawu unijnemu. Tytułem przykładu takiej praktyki orzeczniczej można wskazać, że TS zaliczył normy regulujące problematykę odsetek²⁵ do kwestii proceduralnych.

Po przedstawieniu zasady skuteczności konieczne jest ustalenie relacji tej zasady do zasady równoważności, tj. udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy powinny być one stosowane łącznie czy też oddzielnie. Wydawać by się mogło, że w świetle tradycyjnej formuły stosowanej przez TS w każdym wypadku badane jest spełnienie jednocześnie wymogów wynikających z zasady skuteczności oraz równoważności, jednakże praktyka orzecznicza TS przeczy możliwości jednoznacznego stwierdzenia, że oba warunki stosowane są łącznie. Analiza dotychczasowego orzecznictwa TS pozwala na podzielenie poglądu *M. Bobek*²⁶,

²³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana opublikowana w Dz.Urz. UE C z 9.5.2008 r. Nr 115, s. 47 i n.

²⁴ Wyr. TS z 9.11.1983 r., 199/82, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. San Giorgio SpA*, EU:C:1983:318, pkt 14. We wskazanym orzeczeniu TS po raz pierwszy uznał, że naruszenie zasady skuteczności może mieć miejsce także w przypadku, w którym dochodzenie roszczeń jest znacznie utrudnione.

²⁵ Wyr. TS z 18.4.2013 r., C-565/11, *Mariana Irimie v. Administrația Finanțelor Publice Sibiu i Administrația Fondului pentru Mediu*, EU:C:2013:250, pkt 25–27.

²⁶ *M. Bobek*, Why There is No Principle of „Procedural Autonomy” of Member States, dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://ssrn.com/abstract=1614922>.

zgodnie z którym relację między zasadą równoważności oraz skuteczności należy określać nie jako koniunkcję („oraz”), ale jako alternatywę zwykłą („lub”). Proponowany przez *M. Bobek* model lepiej odzwierciedla działanie TS, który co prawda niejednokrotnie powoływał się na formułę Rewe/Comet, jednakże w uzasadnieniu orzeczenia pomijał zasadę równoważności, ograniczając się do oceny prawa krajowego jedynie w świetle zasady skuteczności²⁷. Taki sposób działania TS uzasadnić można wymogami ekonomiki procesowej nakazującymi porzucenie złożonego procesu rozstrzygania w kwestii podobieństwa roszczeń wywodzonych z prawa UE oraz krajowego (tj. ocena prawa krajowego z punktu widzenia zasady równoważności) w przypadkach niezgodności przepisów krajowych z zasadą skuteczności. Analiza dotychczasowego orzecznictwa TS prowadzi do wniosku, że w konkretnych sprawach znacznie utrudnione jest wskazanie, którą ze wspomnianych zasad (łącznie/rozdzielnie) zastosuje TS. Jednakże, długoterminowo zauważalna jest preferencja na rzecz zasady skuteczności, co w głównej mierze wynika z faktu, że zastosowanie tej zasady umożliwia TS istotną ingerencję w krajowe porządki prawne. Postulowane w doktrynie²⁸, w pierwszej kolejności stosowanie zasady równoważności w celu oceny krajowych regulacji proceduralnych – w mojej ocenie – prowadziłoby do mniejszej harmonizacji przepisów krajowych.

Wskazana ingerencja polega na negatywnej harmonizacji systemów prawnych państw członkowskich poprzez usuwanie przeszkód proceduralnych w dochodzeniu roszczeń wywodzonych z prawa UE. Podzielam w tym zakresie pogląd prezentowany w literaturze przedmiotu²⁹, zgodnie z którym stosowanie zasady równoważności w odniesieniu do krajowych przepisów proceduralnych nie redukuje różnego poziomu ochrony prawnej jednostek pomiędzy państwami członkowskimi. Jak bowiem wskazano powyżej, zasada równoważności służy jedynie eliminowaniu dyskryminacji roszczeń wywodzonych z prawa UE, która to może być oceniana na poziomie konkretnego państwa członkowskiego, ale nie całej UE.

Podsumowując dotychczasowe rozważania na temat zasady autonomii proceduralnej, należy stwierdzić, że zasada ta może być określana jako subsydiarność proceduralna³⁰, czyli jako pierwszeństwo kompetencji państw człon-

²⁷ *N. Półtorak*, Ochrona uprawnień, s. 132.

²⁸ *A. Ward*, Do unto others as you would have them do unto you: Willy Kempter and the duty to raise EC law in national litigation, *European Law Review* 2008, Nr 5, s. 739.

²⁹ *P. Brzeziński*, Zasada ekwiwalentności, s. 43.

³⁰ *M. Accetto*, *S. Zleptnig*, The Principle of Effectiveness: Rethinking its Role in Community Law, *European Public Law* 2005, Vol. 11, No. 3, s. 395.

kowskich oraz pomocniczość działań UE w odniesieniu do regulacji krajowych procedur. Moim zdaniem, interwencja na poziomie unijnym następuje w chwili, w której działanie państwa nie spełnia unijnego standardu. Wspomniana interwencja dokonywana jest nie na poziomie legislacyjnym, ale orzecznictwem. W mojej ocenie zasada autonomii proceduralnej stanowi standard oceny krajowych przepisów proceduralnych (w szerokim rozumieniu przyjętym w orzecznictwie TS), zaś do jego stosowania zobowiązane są zarówno sądy krajowe, jak i organy administracji³¹. W literaturze przedmiotu³² wskazuje się na konieczność szerokiego rozumienia autonomii proceduralnej i objęcia jej zakresem także sfery stosowania prawa, a nie tylko jego stanowienia. Dodatkowo zasada autonomii proceduralnej uznawana jest za uzupełnienie zasady pierwszeństwa prawa UE³³.

W ramach niniejszej publikacji uwzględnione zostało oddziaływanie orzecznictwa TS na krajowe porządki prawne przy analizie poszczególnych mechanizmów stanowiących konsekwencje niezgodności z prawem unijnym ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych orzeczeń sądowych. W tym celu zostało ustalone, jakie obowiązki organów administracji oraz sądów krajowych orzecznictwo TS wiąże z daną konsekwencją niezgodności z prawem UE ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych orzeczeń sądowych. W świetle tych ustaleń, dokonana została ocena polskich przepisów proceduralnych pod kątem ich zgodności z zasadą równowagi i skuteczności.

³¹ W orzeczeniu w sprawie *Constanzo* TS zrównał bowiem obowiązki sądów oraz organów administracji w zakresie zapewnienia efektywności prawu unijnemu (wyr. TS z 22.6.1989 r., C-103/88, *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano*, EU:C:1989:256, pkt 28–33). Szerzej w kontekście obowiązku odmowy przez organ administracji zastosowania przepisów krajowych niezgodnych z prawem UE A. Bartosiewicz, R. Kubacki, Odmowa zastosowania prawa krajowego przez organ administracji. Gl. do wyr. WSA w Łodzi z 24.2.2005 r., I SA/Łd 1059/2004, Gl. 2007, Nr 1, s. 138.

³² Z. Kmiecik, Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne a prawo europejskie, Warszawa 2010, s. 29.

³³ M. Hoskins, Tilting the Balance, Supremacy and National Procedural Rules, *European Law Review* 1996, Nr 5, s. 365.

§ 2. Pojęcie zasady pewności prawa

Zasada pewności prawa należy do ogólnych zasad prawa unijnego³⁴. Wymaga ona, by przepisy prawne były jasne, precyzyjne i przewidywalne co do skutków³⁵, zaś jej celem jest zagwarantowanie przewidywalności stanów faktycznych i stosunków prawnych regulowanych przez prawo unijne³⁶. Według poglądów T. Trimidias³⁷ zasada pewności prawa (ang. *legal certainty*) opiera się na założeniu, że podmioty prawa muszą wiedzieć, jakie ono jest, by umożliwić im odpowiednie zaplanowanie swoich działań. Zważywszy na cel niniejszej publikacji omówienie zasady pewności prawa zostało ograniczone do wybranych jej elementów – zasady powagi rzeczy osądzonej i zasady trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych³⁸. Podkreślenia wymaga fakt, że w wyrokach wydanych m.in. w sprawach *Köbler*³⁹ i *Kapferer*⁴⁰ TS wskazywał na znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej tak w prawie unijnym, jak i w krajowych porządkach prawnych. Niezaprzeczalnym jest fakt, że niepodważalność prawomocnych orzeczeń sądowych jest istotna dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych⁴¹, jak też dla prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Także ostateczny charakter decyzji administracyjnych,

³⁴ Wyr. TS z 12.2.2008 r., C-2/06, *Willy Kempter KG v. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2008:78, pkt 37.

³⁵ Wyr. TS z 18.11.2008 r., C-158/07, *Jacqueline Forster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, EU:C:2008:630, pkt 67.

³⁶ Wyr. TS z 15.2.1996 r., C-63/93, *Fintan Duff, Liam Finlay, Thomas Julian, James Lyons, Catherine Moloney, Michael McCarthy, Patrick McCarthy, James O'Regan, Patrick O'Donovan v. Minister for Agriculture and Food i Attorney General*, EU:C:1996:51, pkt 20.

³⁷ T. Trimidias, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2006, s. 242.

³⁸ W ramach niniejszej publikacji zostały pominięte te aspekty zasady pewności prawa, które nie wiążą się z zasadą prawomocności orzeczeń sądów krajowych i trwałości ostatecznych decyzji administracyjnych. W tym względzie konieczne jest odesłanie do literatury przedmiotu: T. Trimidias, *The general principles*, s. 242–257; J. Raitio, *The Principle of Legal Certainty in EC Law*, Dordrecht–Boston–London 2003; E. Paunio, *Beyond Predictability – Reflections on Legal Certainty and the Discourse Theory of Law in the EU Legal Order*, *German Law Journal* 2009, Vol. 11, s. 1439.

³⁹ Wyr. TS z 30.9.2003 r., C-224/01, *Gerhard Köbler v. Republice Austriackiej*, EU:C:2003:513, pkt 38.

⁴⁰ Wyr. TS z 16.4.2006 r., C-234/04, *Rosmarie Kapferer v. Schlank & Schick GmbH*, EU:C:2006:178, pkt 20.

⁴¹ W literaturze przedmiotu wskazuje się w tym względzie również na potrzebę zapewnienia jednostkom ochrony ich indywidualnej sfery prawnej przed naruszeniami i nadużyciami ze strony administracji publicznej. Zob. M. Bogusz, w: Z. Brodecki (red.), *Europa urzędników*, Warszawa 2009, s. 166.

nabyty w wyniku wyczerpania środków zaskarżenia lub upływu rozsądnych terminów do ich wniesienia, przyczynia się do zapewnienia pewności prawa. Przykładem może być wyrok TS w sprawie *Kühne & Heitz*⁴², w którym stwierdzono, że prawo unijne nie wymaga, aby organ administracji był co do zasady zobowiązany do wzruszenia ostatecznych rozstrzygnięć niezgodnych z prawem UE. Ze stanowiskiem TS koresponduje opinia RG *Colomera*⁴³ w sprawie *i-21 Germany*, zgodnie z którą niepodważalność ostatecznych decyzji administracyjnych, nawet niezgodnych z prawem, stanowi ogólną zasadę, ponieważ żaden system prawny nie toleruje, aby zgodność z prawem zdarzeń prawnych była rozważana w nieskończoność.

Podkreślenia wymaga fakt, że zasada pewności prawa nie ma jednak charakteru absolutnego, albowiem należy ją wyważyć z innymi wartościami zasługującymi na ochronę, takimi jak zasada lojalnej współpracy czy prawa podstawowe⁴⁴. W orzecznictwie TS podnosi się, że jeśli przepisy krajowe określające szczególny status prawomocnych orzeczeń sądowych i ostatecznych decyzji administracyjnych stanowią przeszkodę dla realizacji tych wartości, sądy krajowe – a także organy administracji – mogą być zobowiązane w szczególnych okolicznościach do zaprzestania stosowania tych regulacji⁴⁵. Wskazane powyżej okoliczności czynią koniecznym ustalenie stopnia ingerencji prawa unijnego w krajowe systemy prawne, w przypadku niezgodności ostatecznych decyzji administracyjnych lub prawomocnych wyroków sądów administracyjnych z prawem UE. Taka analiza miała na celu ustalenie na podstawie orzecznictwa TS rzeczywistego zakresu zasady trwałości decyzji administracyjnej oraz zasady powagi rzeczy osądzonej. Wyniki powyższych rozważań zostały przedstawione w zakończeniu niniejszej pracy.

⁴² Wyr. TS z 13.1.2004 r., C-453/00, *Kühne & Heitz NV v. Produktschap voor Pluimvee en Eieren*, EU:C:2004:17, pkt 24.

⁴³ Opinia RG *Colomera* z 16.3.2006 r. w połączonych sprawach *i-21 Germany GmbH (C-392/04)* i *Arcor AG & Co. KG (C-422/04) v. Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2006:181, pkt 74.

⁴⁴ Na potrzeby niniejszej pracy zakres pojęcia praw podstawowych określono zgodnie z katalogiem tych praw ustanowionym w art. 6 ust. 3 TUE. Zgodnie z tym przepisem prawa podstawowe, zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa UE jako zasady ogólne prawa.

⁴⁵ C-392/04 oraz C-422/04 i-21 *Germany*, pkt 52 oraz opinia RG *Colomera* w tej samej sprawie, pkt 76.

§ 3. Pojęcie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań

Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań jest jedną z podstawowych zasad prawa UE⁴⁶. Każda jednostka znajdująca się w sytuacji, w której działanie władz publicznych (unijnych czy też krajowych stosujących prawo unijne) prowadziłyby do powstania uzasadnionych oczekiwań po jej stronie, może powołać się na omawianą zasadę w celu ochrony swoich interesów⁴⁷. W tym ujęciu zasada ta stanowi konsekwencję zasady pewności prawa⁴⁸. Z uwagi na powyższe na aprobatę zasługuje pogląd *T. Trimidias*⁴⁹, zgodnie z którym, z uwagi na różne funkcje obu zasad – zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań może być podstawą praw jednostek, przy czym zasada pewności prawa ma bardziej generalny charakter⁵⁰. Pogląd *T. Trimidias* potwierdza również stanowisko RG *Cosmas* przedstawione w opinii w sprawie *Duff*⁵¹, w świetle którego zasada pewności prawa wymaga, aby przepisy prawne były jasne i precyzyjne. Natomiast z zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań wynika obowiązek, aby organy władzy publicznej nie wykonywały swoich kompetencji po upływie pewnego okresu w taki sposób, że „(...) wpływa on na powstałe zgodnie z prawem wspólnotowym sytuacje i relacje w stopniu niemożliwym do przewidzenia przez staranną osobę⁵²”.

Zaznaczyć należy, iż zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań zapewnia ochronę jednostkom przed nieprzewidywalnymi skutkami działań władz publicznych – niezależnie od tego, czy miały one formę aktów normatyw-

⁴⁶ Wyr. TS z 15.7.2004 r., sprawy połączone C-37/02 i C-38/02, *Di Leonardo i Dilexport v. Ministero del Commercio con l'Estero*, EU:C:2004:443, pkt 70.

⁴⁷ Wyr. TS z 21.9.1983 r., sprawy połączone 205 do 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH i in. v. Republice Federalnej Niemiec*, EU:C:1983:233, pkt 30.

⁴⁸ Wyr. TS z 18.1.2001 r., C-83/99, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Królestwu Hiszpanii*, EU:C:2001:31, pkt 24.

⁴⁹ *T. Trimidias*, *The general principles*, s. 252.

⁵⁰ Podobnie *J. Lemańska*, *Uzasadnione oczekiwania w perspektywie prawa krajowego i regulacji europejskiej*, Warszawa 2016, pkt 5.2.

⁵¹ Opinia RG *Cosmas* z 8.6.1999 r. w sprawie *Fintan Duff i in. v. Minister for Agriculture and Food and Attorney General*, C-63/93, EU:C:1995:170, pkt 25.

⁵² Ang. „The principle of the protection of legitimate expectations requires the Community legislature and the other Community organs (or the national authorities operating under provisions of Community law) to exercise their powers over a period of time in such a way that situations and relationships lawfully created under Community law are not affected in a manner which could not have been foreseen by a diligent person”.

nych, czy też indywidualnych rozstrzygnięć⁵³. Ochrona ta ma istotne znaczenie w czterech typowych sytuacjach wskazanych przez P. Craig⁵⁴:

- 1) organ administracji wydaje decyzję skierowaną do jednostki lub oznaczonej grupy jednostek, a następnie organ ten zamierza takie rozstrzygnięcie uchylić;
- 2) jednostka lub grupa polega na oświadczeniu ze strony organu, który w późniejszym okresie podejmuje decyzję niezgodną z tym oświadczeniem;
- 3) zachowanie jednostki oparte jest na normie lub polityce o charakterze generalnym, które zostają zmienione;
- 4) w konkretnej sprawie ma miejsce odstępianie od normy lub polityki o charakterze generalnym.

Wskazać należy, że tylko pierwsza z przywołanych sytuacji bezpośrednio dotyczy problematyki badawczej niniejszej publikacji (dlatego pozostałe nie zostały omówione). W sytuacji gdy organ administracji podejmie działania w celu eliminacji ostatecznej decyzji administracyjnej niezgodnej z prawem unijnym, adresat takiej decyzji może kwestionować działanie organu, gdyż ostateczna decyzja tworzy po jego stronie uzasadnione oczekiwania co do zachowania władz publicznych. W tym zakresie widoczny jest wskazywany przez komentatorów niderlandzkich⁵⁵ związek zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań z zasadą ochrony praw nabytych. Jak wskazuje Ł. Prus rozróżnienie zasady ochrony praw nabytych oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań nie jest zbyt klarowne w dotychczasowym orzecznictwie TS, a nawet zasady te powinny być traktowane jako synonimy⁵⁶. Dodatkowo, ostateczna decyzja administracyjna tworzy uzasadnione oczekiwania po stronie osób trzecich, których taka decyzja dotyczy w sposób pośredni⁵⁷. Takie jednostki są zaintereso-

⁵³ Zob. wyr. TS z 5.6.1974 r., 81/72, *Komisja Wspólnot Europejskich v. Radzie Wspólnot Europejskich*, EU:C:1973:60, pkt 13.

⁵⁴ P. Craig, *EU Administrative Law*, Oxford 2012, s. 553.

⁵⁵ G. ten Berge, R.J.G.M. Widdershoven, The principle of legitimate expectations in Dutch constitutional and administrative law, w: Netherlands reports to the fifteenth international congress of comparative law/Rapports néerlandais pour le quinzième congrès international de droit comparé, (1998), s. 425, dokument dostępny pod adresem internetowym: <http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2010-0518-200300/b22.pdf>.

⁵⁶ Zob. Ł. Prus, *Ochrona uzasadnionych oczekiwań jednostki jako zasada ogólna europejskiego prawa administracyjnego*, Wrocław 2018, s. 126.

⁵⁷ Dla przykładu takim podmiotem jest właściciel nieruchomości sąsiadującej z nieruchomością, na rzecz której właściciela wydano decyzję budowlaną w związku z wcześniejszą oceną oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

wane stabilizacją własnej sytuacji, tj. brakiem zmiany lub uchylenia decyzji wydanej na rzecz innego podmiotu, ale wpływającej na sferę ich interesów.

Zaznaczyć należy, iż dotychczasowe orzecznictwo TS w głównej mierze koncentrowało się na zakresie ochrony uzasadnionych oczekiwań adresata ostatecznej decyzji przyznającej pomoc publiczną sprzecznie z prawem UE. Tematyka ta została przedstawiona na tle sprawy *Alcan*⁵⁸ dotyczącej obowiązku wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej w związku z zastosowaniem zasady skuteczności (Rozdz. II § 1). Problematyka ochrony praw osób trzecich została poruszona przy analizie przesłanek stosowania obowiązku wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej ustanowionego w orzeczeniu TS w sprawie *Kühne & Heitz* (Rozdz. IV § 3 pkt V).

⁵⁸ Wyr. TS z 20.3.1997 r., C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH*, EU:C:1997:163.

Rozdział II. Obowiązek wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych oraz prawomocnych orzeczeń sądowych sprzecznych z prawem unijnym w związku z zastosowaniem zasady skuteczności

§ 1. Obowiązek wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych w związku z zastosowaniem zasady skuteczności

W celu wykazania istnienia w prawie unijnym obowiązku wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej, w związku z zastosowaniem zasady skuteczności, poniżej przeanalizowane zostały orzeczenia w sprawach *Alcan*¹, *Gemeente Rotterdam*² oraz *Bjankow*³. Analiza została przeprowadzona w celu ustalenia, czy z przywołanych orzeczeń TS wynika wzorzec oceny krajowych przepisów proceduralnych, określających tryby służące wzruszeniu ostatecznych decyzji administracyjnych.

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Alcan* ustanowił obowiązek wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych w związku z zasto-

¹ Wyr. TS z 20.3.1997 r., C-24/95, *Land Rheinland-Pfalz v. Alcan Deutschland GmbH*, EU:C:1997:163.

² Wyr. TS z 13.3.2008 r., połączone sprawy C-383/06–C-385/06, *Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening i Gemeente Rotterdam v. Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid i Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant v. Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening*, EU:C:2006:731.

³ Wyr. TS z 4.10.2012 r., C-249/11, *Christo Bjankow v. Glawen sekretar na Ministerstwo na wytresznite rabowi*, EU:C:2012:608.

sowaniem zasady skuteczności. Sprawa związana była z problematyką pomocy państw członkowskich na rzecz przedsiębiorców. Zasadne dla niniejszej analizy jest przedstawienie w ogólnym zarysie procesu stosowania przepisów prawa UE dotyczących pomocy publicznej. Zgodnie z art. 108 ust. 2 TFUE⁴ (dawniej art. 88 TWE), KE jest organem upoważnionym do kontroli zgodności z prawem unijnym udzielanej przez państwa członkowskie pomocy publicznej. Przed przyznaniem pomocy państwo członkowskie powinno uzyskać zgodę KE na udzielenie pomocy, jednak w wielu przypadkach władze państw członkowskich nie spełniają tego wymogu. W takiej sytuacji KE wydaje decyzję na podstawie art. 108 ust. 2 TFUE, w której może negatywnie ocenić przyznaną pomoc publiczną i zażądać od państwa członkowskiego odzyskania jej od beneficjentów. Zgodnie z rozporządzeniem Nr 2015/1589⁵ (dawniej rozporządzeniem Nr 659/1999⁶) dotyczącym zasad stosowania art. 108 TFUE, państwa członkowskie są zobowiązane odzyskać przyznaną pomoc publiczną na zasadach określonych w prawie krajowym. Prawodawca unijny wymaga przy tym, aby stosowanie krajowych przepisów proceduralnych umożliwiało bezzwłoczne i skuteczne wykonanie decyzji KE⁷. Jedynym wyjątkiem od powyższego obowiązku jest sytuacja, w której odzyskanie pomocy przez państwo członkowskie byłoby sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa unijnego⁸, a do katalogu tych zasad bezspornie zalicza się zasadę pewności prawa i zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań. Co szczególnie istotne, w ocenie beneficjentów pomocy publicznej może dojść do naruszenia tych zasad, gdy władze państwa członkowskiego w drodze ostatecznej decyzji administracyjnej przyznały pomoc publiczną, której zgodność z prawem unijnym została zakwestionowana przez KE w późniejszym okresie. Na skutek wydania przez KE decyzji,

⁴ Zgodnie z art. 108 ust. 2 akapitem pierwszym TFUE, „Jeśli Komisja stwierdzi, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag, że pomoc przyznana przez Państwo lub przy użyciu zasobów państwowych nie jest zgodna z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu artykułu 107, lub że pomoc ta jest nadużywana, decyduje o zniesieniu lub zmianie tej pomocy przez dane Państwo w terminie, który ona określa”.

⁵ Rozporządzenie Rady (UE) Nr 2015/1589 z 13.7.2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L z 24.9.2015 r. Nr 248, s. 9).

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 659/1999 z 22.3.1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L z 27.3.1999 r. Nr 83, s. 1).

⁷ Art. 16 ust. 3 rozporządzenia Nr 2015/1589 (dawniej art. 14 ust. 3 rozporządzenia Nr 659/1999).

⁸ Art. 16 ust. 1 rozporządzenia Nr 2015/1589 (dawniej art. 14 ust. 1 rozporządzenia Nr 659/1999).

władze państwa członkowskie są bowiem zobligowane do odzyskania pomocy publicznej, przyznanej sprzecznie z prawem UE, w tym do wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych, przyznających wsparcie dla przedsiębiorców. Beneficjent pomocy publicznej może w takim przypadku podnosić, że jego zachowanie (tj. wykorzystanie środków pochodzących z przyznanej pomocy publicznej) w okresie od przyznania pomocy publicznej do wydania decyzji KE, było związane z jego uzasadnionym oczekiwaniem, iż działania władz państwa członkowskiego były zgodne z prawem UE.

Wyrok TS w sprawie *Alcan* zapadł na tle stanu faktycznego, w którym niemiecka spółka uzyskiwała w drodze decyzji administracyjnych pomoc publiczną bez uprzedniej zgody KE. Decyzja KE stwierdzająca niezgodność z prawem unijnym przyznanej pomocy nie została zaskarżona ani przez RFN, ani przez beneficjenta pomocy. Z uwagi na niewykonanie powyższej decyzji, KE skierowała sprawę do TS, który stwierdził brak realizacji obowiązków państwa członkowskiego przez RFN⁹. W następstwie tego orzeczenia TS władze niemieckie uchyliły ostateczne decyzje przyznające pomoc. Rozstrzygnięcia te zostały zaskarżone przez beneficjenta pomocy publicznej, a w konsekwencji zostały one uchylone przed sąd krajowy pierwszej instancji, co podtrzymał sąd drugiej instancji. Spór przed Bundesverwaltungsgericht dotyczył interpretacji § 48 *Verwaltungsverfahrensgesetz*¹⁰, stanowiącego podstawę wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych. W świetle prawa niemieckiego istniały wówczas dwie okoliczności wyłączające żądanie zwrotu pomocy przez władze publiczne¹¹. Po pierwsze, uzyskana pomoc została wykorzystana w całości przez beneficjenta pomocy przed wydaniem decyzji administracyjnych uchylających wcześniejsze rozstrzygnięcia. Po drugie, władze krajowe wydały decy-

⁹ Wyr. TS z 2.2.1989 r., 94/87, *Komisja v. Niemcom*, EU:C:1989:46.

¹⁰ Niemiecka federalna ustawa o postępowaniu administracyjnym z 25.5.1976 r., BGBl. 1976 I, s. 1253.

¹¹ Prawo krajowe umożliwiało uchylenie w całości lub części ostatecznej decyzji administracyjnej zarówno ze skutkiem na przyszłość, jak i ze skutkiem wstecznym. Jednakże w przypadku deklaratoryjnych lub konstytutywnych aktów administracyjnych dotyczących uprawnień jednostki lub też przyznających korzyści materialne, możliwość ich uchylenia była wykluczona w sytuacji gdy:

1) jednostka miała uzasadnione oczekiwania względem wydanego aktu administracyjnego, zaś jej oczekiwania zasługiwały na większą ochronę niż interes publiczny przemawiający za uchyleniem aktu (§ 48 ust. 2 *Verwaltungsverfahrensgesetz*);

2) upłynął roczny termin biegnący od dnia, w którym organ administracji uzyskał wiedzę o okolicznościach umożliwiających wszczęcie postępowania (§ 48 ust. 4 *Verwaltungsverfahrensgesetz*).