

Marta Laszuk*

SPRAWY POLSKIE PRZED SĄDAMI UNIJNYMI W OKRESIE OD 1.5.2004 R. DO 31.12.2010 R.¹

1. Wstęp

Od 1.5.2004 r., tzn. wraz z przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska zyskała możliwość obrony swoich interesów przed sądami unijnymi, a sądy polskie – możliwość, a niekiedy obowiązek, zadawania pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: Trybunał Sprawiedliwości lub Trybunał)². Niniejszy artykuł przedstawia „sprawy polskie” przed sądami unijnymi w Luksemburgu w okresie od 1.5.2004 r.

* Mgr Marta Laszuk – Starszy Specjalista w departamencie Prawa Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych; aplikant adwokacki.

¹ Artykuł wyraża osobiste poglądy Autorki i nie odzwierciedla stanowiska instytucji, z którą jest ona związana zawodowo. Wszystkie powoływane orzeczenia i opinie rzeczników generalnych są dostępne na stronie internetowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej: www.curia.europa.eu. W przygotowaniu niniejszego opracowania wykorzystano dane zawarte w: *Udział Polski w postępowaniach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem oraz Trybunałem EFTA. Część I – sprawy sporne (grudzień 2010 r.)* oraz *Udział Polski w postępowaniach toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości, Sądem oraz Trybunałem EFTA. Część II – sprawy prejudycjalne oraz postępowania przed Trybunałem EFTA (grudzień 2010 r.)* – dokument Ministerstwa Spraw Zagranicznych, udostępniony dzięki uprzejmości Pana Bogusława Majczyny, zastępcy Dyrektora Departamentu Prawa Unii Europejskiej Ministerstwa Spraw Zagranicznych; *Polskie sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (zestawienie spraw zakończonych oraz spraw w toku – stan na 15 maja 2009 r.)* – publikacja Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Luksemburg, maj 2009. Autorka dziękuje Panu Bogusławowi Majczynie za udostępnienie niezbędnych materiałów oraz Pani Karolinie Rokickiej za cenne uwagi, które pomogły jej przygotować niniejszy artykuł.

² Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1.12.2009 r., zmienił nazwę „Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich” na „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

do 31.12.2010 r. Celem artykułu jest kompleksowe omówienie polskiego uczestnictwa we wszystkich postępowaniach przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), obecnie Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Z jednej strony, artykuł przedstawia sprawy, w których Polska broniła swoich interesów, korzystając zarówno z możliwości wnoszenia skarg bezpośrednich, jak i z możliwości przystępowania do toczących się postępowań w charakterze interwenienta. Z drugiej strony, artykuł przedstawia Polskę w roli strony pozwanej przez Komisję Europejską (dalej: Komisja) za naruszenie zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Osobny rozdział poświęcono zasadom reprezentacji Polski przed sądami unijnymi. Przedmiotem analizy jest również współpraca polskich sądów z Trybunałem Sprawiedliwości w ramach procedury pytań prejudycjalnych. Przyjęta w artykule szeroka definicja „spraw polskich” pozwala również ocenić aktywność polskich podmiotów prywatnych, które mogą bronić przysługujących im praw poprzez wnoszenie skarg bezpośrednich.

2. Definicja „spraw polskich”

Definicja „spraw polskich” przyjęta na potrzeby niniejszego artykułu, została sformułowana w oparciu o rodzaje postępowań przewidziane w TWE (obecnie TFUE), w których można odnotować udział państwa polskiego (w tym udział polskich sądów w przypadku pytań prejudycjalnych) lub udział polskich podmiotów prywatnych. Do „spraw polskich” należy zatem zaliczyć:

- 1) skargi bezpośrednie na podstawie art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE):
 - a) wniesione przez Polskę,
 - b) wniesione przez podmioty prywatne (obywateli polskich lub podmioty zarejestrowane na terytorium Polski);
- 2) postępowania przeciwko Polsce na podstawie art. 226 TWE (obecnie art. 258 TFUE);
- 3) sprawy prejudycjalne (art. 234 TWE, obecnie 267 TFUE):
 - a) wniesione w wyniku pytań zadawanych przez polskie sądy,
 - b) wniesione w wyniku pytań zadawanych przez sądy innych państw członkowskich, w których Polska przedstawiła stanowisko;
- 4) sprawy skargowe, do których Polska przystąpiła w charakterze interwenienta;
- 5) sprawy dotyczące opinii wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 300 ust. 6 TWE (obecnie art. 218 ust. 11 TFUE), w których Polska przedstawiła stanowisko.

Artykuł nie obejmuje postępowań przed Sądem do spraw Służby Publicznej. Warto jednak zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie C-197/09 *RX M v. Europejska Agencja Leków*, w którym Polska przedstawiła stanowisko. Sprawa ta została wszczęta w ramach wyjątkowej procedury rozpoznania wyroku Sądu Pierwszej Instancji (dalej: Sąd)³ w sprawie T-12/08 *M v. Europejska Agencja Leków*, w którym Sąd uchylił postanowienie Sądu do spraw Służby Publicznej w sprawie F-23/07 *M v. Europejska Agencja Leków* i rozstrzygnął sprawę co do istoty. Wyjątkowa procedura rozpoznania została wszczęta na wniosek pierwszego rzecznika generalnego, a Trybunał badał w postępowaniu, czy wyrok Sądu narusza jedność i spójność prawa wspólnotowego.

W okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. żadne inne państwo członkowskie nie skorzystało z możliwości wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości sprawy przeciwko Polsce za naruszenie zobowiązań traktatowych, na podstawie art. 227 TWE (obecnie art. 259 TFUE). Podkreślić należy, iż tego typu sprawy należą do rzadkości i państwa członkowskie w zupełnie wyjątkowych okolicznościach korzystają z możliwości przewidzianej w tym przepisie. W tym samym okresie Komisja nie zdecydowała się wnieść do Trybunału żadnej sprawy przeciwko Polsce o nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 228 TWE (obecnie art. 260 TFUE), tj. skargi za niewykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego naruszenie zobowiązań traktatowych.

3. Zasady reprezentacji polski przed sądami unijnymi

Zasady reprezentacji Polski przed sądami unijnymi określają zarówno przepisy prawa unijnego, jak i przepisy prawa krajowego.

Z punktu widzenia przepisów prawa unijnego szczególne znaczenie ma art. 19 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ujętego w Protokole nr 3 do TFUE⁴ (dalej: Statut), zgodnie z którym państwa członkowskie reprezentuje przed Trybunałem Sprawiedliwości pełnomocnik, ustanawiany dla każdej sprawy. Pełnomocnika może wspomagać doradca albo adwokat lub radca prawny. Z ww. przepisu Statutu wynika zatem, że w przypadku

³ Traktat z Lizbony, który wszedł w życie 1.12.2009 r., zmienił nazwę „Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich” na „Sąd”. W dalszej części artykułu używana jest nazwa „Sąd”.

⁴ Dz.Urz. UE 2008 Nr C 115/210.

reprezentacji państw członkowskich przed Trybunałem Sprawiedliwości nie obowiązuje przymus adwokacko-radcowski.

W przypadku przepisów krajowych w ciągu pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej podstawowe znaczenie miało zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z 23.3.2004 r. w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów⁵, a także przyjęta przez Komitet Europejski Rady Ministrów 28.12.2004 r. „Procedura koordynacji udziału Polski w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, Sądem Pierwszej Instancji oraz Trybunałem EFTA”. Ustawa z 8.8.1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej⁶ nie regulowała kwestii reprezentacji.

Zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów powołało do życia Komitet Europejski Rady Ministrów – stały komitet Rady Ministrów, będący organem opiniodawczo-doradczym oraz pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (§ 1 zarządzenia). Obsługę prac Komitetu Europejskiego Rady Ministrów zapewniał zlikwidowany z dniem 1.1.2010 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 13 ww. zarządzenia rozpatrzeniu przez Komitet podlegały „rozstrzygnięcia w zakresie spraw związanych z postępowaniami przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości”. Zgodnie z § 3 ust. 2b tego zarządzenia osobę reprezentującą Polskę w postępowaniach przed sądami unijnymi powoływał i odwoływał Prezes Rady Ministrów, na wniosek Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

W ciągu pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej kluczową rolę w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości odgrywał Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów z 27.4.2004 r. został on wyznaczony jako organ właściwy do kontaktów z Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach wynikających z art. 23 i art. 55 Statutu, czyli do otrzymywania zawiadomień o toczących się przed Trybunałem Sprawiedliwości postępowaniach prejudycjalnych, a także orzeczeń Sądu. Wnioski prejudycjalne, otrzymywane przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej na podstawie art. 23 Statutu, były następnie przekazywane do ministerstw właściwych w danej kwestii. Akta sprawy podlegały analizie prawnej w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej i we właściwych resortach. Na jej podstawie podejmowano decyzję o przyłączeniu się do postępowania, tj. złożeniu uwag pisemnych na podstawie art. 23 Statutu lub

⁵ M.P. Nr 14, poz. 223.

⁶ Dz.U. Nr 106, poz. 494.

złożeniu wniosku o przeprowadzenie fazy ustnej postępowania na podstawie art. 104 § 4 Regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości⁷. Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej przekazywał do Trybunału Sprawiedliwości wszystkie pisma procesowe w danej sprawie, a także udzielał pełnomocnictw do występowania na rozprawie. Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej odgrywał kluczową rolę również w innych postępowaniach, m.in. w postępowaniach z art. 226 TWE (obecnie art. 258 TFUE) i art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE).

W związku z wejściem w życie 1.1.2010 r. ustawy z 7.8.2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich⁸ opisane powyżej zasady reprezentacji Polski przed sądami unijnymi straciły aktualność. Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich zlikwidowała Urząd Komitetu Integracji Europejskiej i w jego miejsce powołała urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa ta wprowadziła ponadto zmiany do ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej⁹, m.in. poprzez utworzenie nowego działu „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, który obejmuje m.in. ochronę interesów Polski w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 13 ust. 3 pkt 4 znowelizowanej ustawy minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zapewnia, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, reprezentację Polski w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 ust. 5 tej ustawy kierowanie działami „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” i „sprawy zagraniczne” powierza się jednemu ministrowi. Dział „członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” objął Minister Spraw Zagranicznych, zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 22.12.2009 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych¹⁰, które weszło w życie 1.1.2010 r.

Odrębne uregulowania w zakresie reprezentacji Polski przed sądami unijnymi obowiązują w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Sposób reprezentacji Polski w tych sprawach określa ustawa z 30.4.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹¹. Zgodnie z jej art. 29 ust. 1 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie po-

⁷ Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE 2010 Nr C 177/1.

⁸ Dz.U. Nr 161, poz. 1277.

⁹ T.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, ze zm.

¹⁰ Dz.U. Nr 220, poz. 1725.

¹¹ T.j.: Dz.U. z 2007 r., Nr 59, poz. 404, ze zm.

mocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie – minister właściwy do spraw rolnictwa, jest organem właściwym do reprezentowania Polski w postępowaniach z zakresu pomocy publicznej toczących się przed sądami unijnymi, w których Polska jest stroną. Te organy są też właściwe do wnoszenia w imieniu Polski, za zgodą Rady Ministrów, odwołania od decyzji Komisji w sprawach z zakresu pomocy publicznej (art. 29 ust. 2 ustawy), a także do wnoszenia, również za zgodą Rady Ministrów, spraw z zakresu pomocy publicznej do Trybunału Sprawiedliwości oraz uczestniczenia w postępowaniach toczących się w tym zakresie przed sądami unijnymi (art. 29 ust. 5 ustawy). Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a w zakresie pomocy publicznej w rolnictwie i rybołówstwie – minister właściwy do spraw rolnictwa, jest również organem właściwym do wnoszenia odwołań od decyzji Komisji, na wnioski i w imieniu organu jednostki samorządu terytorialnego (art. 29 ust. 4 ustawy). Zgodnie z art. 29 ust. 7 i ust. 8 ustawy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz minister właściwy do spraw rolnictwa mogą korzystać z zastępstwa procesowego, którego koszty są pokrywane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli z wnioskiem o wniesienie odwołania występuje organ tej jednostki.

Przepis art. 29 ustawy z 30.4.2010 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wymaga krótkiego komentarza. Po pierwsze, art. 29 ust. 5 ustawy może budzić wątpliwości interpretacyjne, bowiem nie jest jasne znaczenie pojęcia „sprawa z zakresu pomocy publicznej”, którym posługuje się ten przepis. Można na przykład zadać pytanie, czy sprawa prejudycjalna, która dotyczy interpretacji rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 z 22.3.1999 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 93 [87] Traktatu WE¹² jest „sprawą z zakresu pomocy publicznej” w rozumieniu art. 29 ust. 5 ustawy i czy w związku z tym uwagi pisemne Polski w takiej sprawie powinny być wniesione do Trybunału Sprawiedliwości przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Art. 29 ust. 5 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej wymaga sprecyzowania w celu uniknięcia ewentualnych sporów kompetencyjnych między Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a organem uprawnionym do reprezentacji Polski na podstawie zasad ogólnych. Po drugie, w związku z art. 29 ust. 4 ustawy powstaje pytanie, czy jednostka samorządu terytorialnego może z własnej inicjatywy wnieść odwołanie od decyzji Komisji. Na podstawie tego przepisu nie jest jasne, czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenten-

¹² Dz.Urz. UE 1999 Nr L 83/1, polskie wydanie specjalne: rozdział 8, tom 1, s. 339.

tów może odmówić jednostce samorządu terytorialnego wniesienia odwołania. Z punktu widzenia prawa unijnego, w którym w sprawach z zakresu pomocy publicznej jednostkom samorządu terytorialnego przysługuje status podmiotów prywatnych¹³, zasadna wydaje się teza, że jednostki te są uprawnione do samodzielnego wniesienia odwołania na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE, a prawo krajowe nie może tego uprawnienia ograniczać. Z takim ograniczeniem mielibyśmy do czynienia w sytuacji, w której Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odmówiłby jednostce samorządu terytorialnego wniesienia w jej imieniu odwołania, pozbawiając ją możliwości korzystania z tego środka ochrony prawnej.

4. Skargi bezpośrednie wniesione przez Polskę

W okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Polska wniosła do sądów unijnych czternaście skarg bezpośrednich. Podstawę prawną tych skarg stanowił art. 230 TWE, a od 1.12.2009 r. – art. 263 TFUE.

Sześć spośród czternastu spraw zostało już rozstrzygniętych.

W wyroku z 18.7.2007 r. w sprawie C-460/05 *Polska v. Parlament i Rada* Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargę w sprawie zasad uznawania kwalifikacji zawodowych pielęgniarek. W wyroku z 23.10.2007 r. w sprawie C-273/04 *Polska v. Rada* Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargę przeciwko rozszerzeniu mechanizmu „phasing in” do wszystkich płatności bezpośrednich dla rolników. W wyroku z 10.6.2009 r. w sprawie T-257/04 *Polska v. Komisja* Sąd oddalił skargę w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi w związku z akcesją dziesięciu nowych państw do Unii Europejskiej. Postanowieniem z 10.6.2009 r. w sprawie T-258/04 *Polska v. Komisji* Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi w sprawie środków przejściowych w sektorze cukru w następstwie akcesji dziesięciu nowych państw. Bezpośrednim sukcesem Polski przed Sądem zakończyły się dwie sprawy: T-183/07 oraz T-69/08. W wyroku z 23.9.2009 r. w sprawie T-183/07 Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji dotyczącej krajowego rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę na lata 2008–2012. W wyroku z 9.12.2010 r. w sprawie T-69/08 Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji dotyczącej polskich przepisów krajowych, stanowiących odstępstwo od dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego

¹³ Zob. m.in. wyrok Sądu, sprawa T-171/02 *Regione autonoma della Sardegna v. Komisja*.

i Rady w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie¹⁴.

Sprawy w toku dotyczą opłat produkcyjnych w sektorze cukru¹⁵, nadwyżki zapasów produktów rolnych innych niż cukier oraz skutków finansowych ich eliminacji¹⁶, zasad przydzielenia państwom członkowskim na lata 2009–2012 kwot uzyskanych w wyniku modulacji, o której mowa w art. 7 i 10 rozporządzenia Rady (WE) nr 73/2009 ustanawiającego wspólne zasady oraz określone systemy wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej¹⁷, wyłączenia z finansowania unijnego niektórych wydatków poniesionych przez państwa członkowskie z tytułu Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich¹⁸.

W sprawach dotyczących zakazu połowów dorsza w Morzu Bałtyckim przez statki pływające pod banderą Polski¹⁹ oraz fuzji Unicredito Italiano i HVB²⁰ wniesione przez Polskę skargi zostały wycofane²¹.

Zwraca uwagę aktywność Polski w sektorze rolnictwa. Jest to zrozumiałe ze względu na znaczenie tego sektora w Polsce. Skargi bezpośrednie wnoszone na podstawie art. 263 TFUE stanowią ostateczną możliwość przedstawienia argumentów, które nie zostały uwzględnione na etapie procesu decyzyjnego i zakwestionowania niekorzystnych dla Polski decyzji.

Ze względu na wagę poruszonych w nich zagadnień krótkiego komentarza wymagają pierwsze trzy skargi bezpośrednie, które zostały wniesione przez Polskę do sądów unijnych 28.6.2004 r.²² Sprawy te dotyczyły ważnego z punktu widzenia „nowych” państw członkowskich zagadnienia prawnego, a mianowicie dopuszczalności zaskarżenia przez te państwa aktów przyjętych przez instytucje wspólnotowe na podstawie Traktatu akcesyjnego²³, przed

¹⁴ Dz.Urz. UE 2001 Nr L 106/1, polskie wydanie specjalne: rozdział 15, tom 6, s. 77.

¹⁵ Sprawa T-4/06 *Polska v. Komisja* oraz sprawa T-101/10 *Polska v. Komisja*.

¹⁶ Sprawa T-243/07 *Polska v. Komisja*.

¹⁷ Sprawa T-333/09 *Polska v. Komisja*.

¹⁸ Sprawa T-486/09 *Polska v. Komisja* oraz sprawa T-241/10 *Polska v. Komisja*.

¹⁹ Sprawa T-379/07.

²⁰ Sprawa T-41/06.

²¹ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej. Raport*, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 515.

²² Na temat tych spraw zob. S. Biernat, *Kwestia dopuszczalności pierwszych skarg Polski do sądów wspólnotowych* [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, (red. W. Popiołek, L. Ogiegło, M. Szpunar), Zakamycze 2005, s. 569–584.

²³ Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim

jego wejściem w życie. Już sam skład izb rozpatrujących te sprawy świadczy o wadze poruszonych w nich zagadnień prawnych. Sprawa C-273/04 była przedmiotem rozpoznania przez wielką izbę Trybunału Sprawiedliwości, a sprawy T-257/04 i T-258/04 – przez pierwszą izbę Sądu w składzie powiększonym.

W sprawie C-273/04 Polska wniosła o stwierdzenie nieważności art. 1 pkt 5 decyzji Rady z 22.3.2004 r. w sprawie dostosowania Aktu dotyczącego warunków przystąpienia oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej²⁴. W sprawie T-257/04 przedmiotem zaskarżenia były niektóre przepisy rozporządzenia Komisji nr 1972/2003 z 10.11.2003 r. w sprawie środków przejściowych przyjętych w odniesieniu do handlu produktami rolnymi ze względu na przystąpienie dziesięciu nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej²⁵, a w sprawie T-258/04 Polska zaskarżyła niektóre przepisy rozporządzenia Komisji nr 60/2004 z 14.1.2004 r. ustanawiającego środki przejściowe w sektorze cukru w następstwie akcesji dziesięciu nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej²⁶.

Zaskarżone akty prawne zostały przyjęte na podstawie art. 23 lub art. 41 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia²⁷ i opublikowane w *Dzien-*

Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2003 Nr L 236/17. Integralną częścią Traktatu jest Akt dotyczący warunków przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2003 Nr L 236/33.

²⁴ Dz.Urz. UE 2004 Nr L 93/1.

²⁵ Dz.Urz. UE 2003 Nr L 293/3, polskie wydanie specjalne: rozdz. 3, t. 40, s. 474, ze zm.

²⁶ Dz.Urz. UE 2004 Nr L 9/8, polskie wydanie specjalne: rozdz. 3, t. 42, s. 125.

²⁷ Art. 23 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia stanowi: „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisja i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może dokonać takich dostosowań do postanowień niniejszego Aktu odnoszących się do wspólnej polityki rolnej, jakie mogą okazać się niezbędne w wyniku zmiany reguł wspólnotowych. Takie dostosowania mogą być dokonane przed dniem przystąpienia”. Art. 41 ust. 1 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia zezwala Komisja na przyjmowanie środków przejściowych niezbędnych do ułatwienia przejścia

niku Urzędowym Unii Europejskiej przed akcesją Polski do Unii Europejskiej (odpowiednio 30.3.2004 r., 11.11.2003 r. i 15.1.2004 r.). Zaskarżone akty miały wejść w życie w dniu wejścia w życie Traktatu akcesyjnego „i tylko pod tym warunkiem”²⁸.

Zagadnienie prawne, jakie pojawiło się w omawianych sprawach, sprowadzało się do pytania, czy dwumiesięczny termin do zaskarżenia ww. aktów prawnych, przewidziany w art. 230 ust. 5 TWE (obecnie art. 263 ust. 6 TFUE) biegnie od momentu ich publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, czy też od momentu wejścia w życie Traktatu akcesyjnego. Rada i Komisja broniły poglądu, iż termin do wniesienia skargi rozpoczyna swój bieg w momencie publikacji aktu w Dzienniku Urzędowym, w związku z czym skargi wniesione 28.6.2004 r. zostały wniesione po terminie. Polska stała na stanowisku, że termin do zaskarżenia tych aktów biegnie od 1.5.2004 r., w związku z czym wszystkie trzy skargi zostały wniesione w terminie.

Na poparcie swojego stanowiska Polska powołała szereg istotnych argumentów prawnych. Najbardziej przekonujący argument odwoływał się do prawa „nowych” państw członkowskich do skutecznej ochrony sądowej. Polska dowodziła, że uznanie stanowiska Rady i Komisji doprowadzi do pozbawienia tych państw skutecznej ochrony sądowej, pomimo iż to właśnie ich dotyczą skutki prawne zaskarżonych aktów prawnych. Polska wskazywała, że w okresie przedakcesyjnym nie mogła zaskarżyć wspomnianych aktów na podstawie art. 230 ust. 4 TWE (obecnie art. 263 ust. 4 TFUE), ponieważ nie spełniała przesłanek przewidzianych w tym przepisie. Art. 241 TWE (obecnie art. 277 TFUE) również nie mógł stanowić skutecznego środka zaskarżenia, ponieważ nie daje on autonomicznego prawa do zaskarżenia aktu prawnego, a przewidziany w nim zarzut nieważności może być powoływany jedynie w ramach już toczącego się postępowania. Polska podniosła również, że akceptacja stanowiska Rady i Komisji w kwestii dopuszczalności powoduje, że instytucje wydające akt na podstawie art. 21 i 41 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia mogą uchylić się od kontroli jego legalności poprzez jego przyjęcie i publikację co najmniej dwa miesiące przed przystąpieniem „nowych” państw członkowskich.

W opinii przedstawionej 21.6.2007 r. w sprawie C-273/04 rzecznik generalny M. Poiares Maduro uznał, że termin do wniesienia skargi został przekroczony, niemniej jednak „zasady leżące u podstaw porządku prawnego

z istniejących w nowych państwach członkowskich systemu na system wynikający z zastosowania wspólnej polityki rolnej.

²⁸ Art. 2 ust. 3 Traktatu akcesyjnego.

Unii, w szczególności zasada skutecznej ochrony sądowej i zakres, jaki został jej stopniowo przyznany przez orzecznictwo, będą w ostateczności wymagać [dopuszczenia skargi]²⁹. Powołując się na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 23.4.1986 r. w sprawie 294/83 *Les Verts v. Parlament*, rzecznik generalny słusznie wskazał, że „jeżeli od tego zależy ochrona sądowa, Trybunał nie waha się wyjść poza brzmienie art. 230 [T]WE i zapełnić jego luki³⁰. Rzecznik dowodził, że w okresie przedakcesyjnym art. 230 ust. 4 TWE nie zapewniał Polsce ochrony sądowej, ponieważ na podstawie kryteriów przyjętych w orzecznictwie miałyby ona trudności w udowodnieniu, że zaskarżone przepisy dotyczą jej indywidualnie³¹. Rzecznik podzielił też argument Polski, zgodnie którym uznanie, iż termin do zaskarżenia aktu biegnie od momentu jego publikacji powoduje, że instytucje Unii – poprzez wybór daty publikacji – mogą uchylić się od kontroli sądowej. Jak wskazał, „[niedopuszczalne jest], aby skuteczność, czy wręcz istnienie podstawowego prawa do ochrony sądowej państw kandydujących do przystąpienia zależały od arbitralnego wyboru daty publikacji spornego aktu dokonanej przez instytucje wspólnotowe³²”.

Niestety, Trybunał Sprawiedliwości nie wypowiedział się jasno w kwestii dopuszczalności skargi. W punkcie 33 wyroku z 23.10.2007 r. Trybunał stwierdził, że „uważa za konieczne rozstrzygnięcie sprawy od razu co do jej istoty”. Można ubolewać, że Trybunał Sprawiedliwości uniknął rozwiązania trudnego problemu prawnego i nie sformułował zasady ogólnej, która mogłaby stanowić podstawę rozstrzygnięć w przypadku kolejnych akcesji. Niemniej jednak należy stwierdzić, że rozstrzygając sprawę co do istoty, Trybunał nie odmówił Polsce prawa do ochrony sądowej.

Inne stanowisko zajął Sąd. W postanowieniu z 10.6.2009 r. w sprawie T-258/04 Sąd odrzucił skargę Polski jako niedopuszczalną. Zdaniem Sądu „zanim Rzeczpospolita Polska uzyskała status państwa członkowskiego zaskarżone rozporządzenie dotyczyło jej bezpośrednio i indywidualnie i było możliwe wniesienie skargi o stwierdzenie jego nieważności na podstawie art. 230 akapit 4 [T]WE. Z powyższego wynika, że ściśle stosowanie terminów procesowych od dnia publikacji zaskarżonego rozporządzenia w niniejszym przypadku nie umożliwiło Rzeczypospolitej Polskiej w niniejszym przypadku dochodzenia jej praw i korzystania ze skutecznej ochrony sądowej³³”. Na pod-

²⁹ Zob. pkt 13 opinii.

³⁰ Ibidem, pkt 34.

³¹ Ibidem, pkt 43 i 44.

³² Ibidem, pkt 47.

³³ Pkt 69 i 70 postanowienia.

stawie zacytowanego fragmentu zwraca uwagę dbałość Sądu o to, by postanowienie było ograniczone do „niniejszego przypadku”, a przyjęte w nim rozstrzygnięcie nie mogło być wykorzystane w przyszłości jako zasada ogólna. W wyroku z 10.6.2009 r. w sprawie T-257/04 Sąd podzielił powyższe stanowisko³⁴. Wskutek odwołań wniesionych przez Polskę, w obu sprawach toczy się postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości³⁵.

Niezależnie od ostatecznego wyniku powyższych spraw, podkreślenia wymaga fakt, że w pierwszych skargach bezpośrednich wniesionych do sądów unijnych Polska powołała przekonujące argumenty prawne. Zwraca w szczególności uwagę odwołanie się do fundamentalnych zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, takich jak prawo do ochrony sadowej. Ponadto omawiane sprawy miały istotne znaczenie z punktu widzenia wszystkich państw, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r. Odnotować należy fakt, iż w sprawie C-273/04 po stronie Polski interweniowały Łotwa, Litwa i Węgry, a w sprawie T-258/04 – Cypr. Niewątpliwie trzy pierwsze skargi bezpośrednie Polski do sądów unijnych, przede wszystkim ze względu na powołaną w nich argumentację prawną, powinny być rozpatrywane w kategoriach sukcesu.

Spośród wszystkich skarg wniesionych przez Polskę do sądów wspólnotowych w ciągu pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej warto również zwrócić uwagę na skargę w sprawie T-183/07³⁶, w której Polska zaskarżyła decyzję Komisji z 26.3.2007 r. dotyczącą krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę na lata 2008–2012. Również ta sprawa miała istotne znaczenie z punktu widzenia „nowych” państw członkowskich. W tym przypadku po stronie Polski interweniowały Węgry, Litwa i Słowacja. W wyroku z 23.9.2009 r. Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. Sąd uznał m.in., że zaskarżony akt został wydany z naruszeniem zdefiniowanego w dyrektywie 2003/87/WE³⁷ podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję. Sąd orzekł, że zastępując dane zawarte w krajowym planie rozdziału uprawnień własnymi danymi uzyskanymi w wyniku zastosowania własnej metody i ustalając maksymalny

³⁴ Pkt 61 i 62 wyroku.

³⁵ Sprawy C-335/09 P i C-336/09 P.

³⁶ Na temat tej sprawy zob. M. Nowacki, *Skutki polskiej skargi w sprawie limitu gazów cieplarnianych*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1, s. 20.

³⁷ Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE, Dz.Urz. UE 2003 Nr L 275/32, polskie wydanie specjalne: rozdz. 15, t. 7, s. 631.

poziom całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu, Komisja przekroczyła granice kompetencji przyznanych jej na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy³⁸. Wyrok Sądu w tej sprawie stanowi niewątpliwy sukces Polski. W wyniku odwołania wniesionego przez Komisję sprawa jest przedmiotem postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości³⁹.

Niewątpliwy sukces Polski stanowi również wyrok Sądu z 9.12.2010 r. w sprawie T-69/08. 13.4.2007 r. Polska zgłosiła Komisji na podstawie art. 95 ust. 5 TWE odstępstwa od przepisów dyrektywy 2001/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.3.2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie⁴⁰. Zgodnie z art. 95 ust. 6 TWE Komisja, w terminie 6 miesięcy od daty notyfikacji, powinna zatwierdzić lub odrzucić przepisy krajowe, a w przypadku braku decyzji Komisji w tym terminie są one uważane za zatwierdzone. Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję 12.10.2007 r., niemniej jednak notyfikowała ją Polsce dopiero w grudniu tego roku. Problem, jaki pojawił się w tej sprawie dotyczył tego, czy dla zachowania terminu przewidzianego w art. 95 ust. 6 TWE decydujące znaczenie ma moment przyjęcia decyzji przez Komisję, czy też moment jej notyfikacji adresatom. Sąd przyznał rację Polsce, która powołując się m.in. na art. 254 ust. 3 TWE, twierdziła, że decyzja staje się skuteczna w momencie jej notyfikacji adresatom. Wyrok ten ma istotne znaczenie z kilku powodów. Po pierwsze, stanowi jeden z pierwszych sukcesów Polski przed Sądem. Po drugie, sprecyzował niezwykle istotną kwestię o ogólnym znaczeniu dla systemu źródeł prawa Unii Europejskiej. Po trzecie, z punktu widzenia zasad ogólnych, takich jak zasada pewności prawa czy zasada rządów prawa, trudno wyobrazić sobie dopuszczalność rozwiązania proponowanego przez Komisję. Również w tej sprawie argumenty Polski przekonały inne państwa członkowskie – po stronie Polski interweniowały Czechy, Grecja i Austria.

Aktywność Polski w zakresie wnoszenia skarg bezpośrednich w ciągu pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej należy zatem ocenić pozytywnie. Zwraca uwagę nie tylko ilość zainicjowanych przez Polskę spraw, ale również ich charakter. Istotna ich część dotyczyła kwestii o charakterze ogólnym, ważnych dla innych państw członkowskich – zarówno tych, które przystąpiły do Unii Europejskiej w 2004 r., jak i pozostałych.

³⁸ Pkt 132 wyroku.

³⁹ Sprawa C-504/09 P.

⁴⁰ Zob. przypis 15.

5. Skargi bezpośrednie wniesione przez podmioty prywatne⁴¹

Skargi wniesione przez obywateli polskich i spółki zarejestrowane w Polsce dotyczą przede wszystkim znaków towarowych⁴², ochrony konkurencji⁴³, pomocy publicznej⁴⁴, wspólnej polityki rybołówstwa⁴⁵, wspólnej polityki handlowej⁴⁶.

Można również wyodrębnić szczególną kategorię spraw, w których podmioty prywatne próbowały bezskutecznie zaskarżyć decyzję Komisji z 26.3.2007 r. dotyczącą krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę na lata 2008–2012. W tych sprawach Sąd konsekwentnie stwierdzał niedopuszczalność skarg ze względu na brak bezpośredniego oddziaływania zaskarżonej decyzji na skarżących⁴⁷. Na marginesie warto przypomnieć, że w sprawie T-183/07 wspomniana decyzja Komisji została skutecznie zaskarżona przez Polskę, która – jako podmiot uprzywilejowany w rozumieniu art. 230 ust. 2 TWE (obecnie art. 263 ust. 2 TFUE) – nie musiała udowadniać spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 230 ust. 4 TWE (obecnie art. 263 ust. 4 TFUE).

Należy też zwrócić uwagę na wpływające do Trybunału Sprawiedliwości w pierwszych latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej skargi oczywiście bezzasadne, w których obywatele polscy przykładowo:

⁴¹ Niniejszy rozdział został przygotowany na podstawie danych zawartych w opracowaniu „Polskie sprawy przed Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich (zestawienie spraw zakończonych oraz spraw w toku – stan na 15 maja 2009 r.)”, op.cit. Rozdział obejmuje okres od 1.5.2004 r. do 15.5.2009 r.

⁴² Zob. m.in.: sprawy: T-248/05 *HUP Usługi Polska v. OHIM*, T-298/06, T-64/07, T-200/07, T-425/07 *Agencja Wydawnicza Technopol sp. z o.o. v. OHIM*, T-155/09 *Maxcom sp. z o.o. v. OHIM*.

⁴³ Sprawy: T-398/08 *ZAIKS v. Komisja*, T-533/08 *Telekomunikacja Polska S.A. v. Komisja*.

⁴⁴ Sprawy: T-288/06 *Regionalny Fundusz Gospodarczy S.A. (dawniej Huta Częstochowa S.A.) v. Komisja*, T-291/06 *Operator ARP sp. z o.o. v. Komisja*, sprawy połączone T-273/06 i T-297/06 *ISD Polska sp. z o.o. i Industrial Union of Donbass Corp. v. Komisja*.

⁴⁵ T-228/08 *Grzegorz Szomborg v. Komisja*.

⁴⁶ T-469/07 *Philips Lighting Poland i Philips Lighting v. Radzie*.

⁴⁷ Postanowienia Sądu z 23.9.2008 r., w sprawach T-193/07 *Górażdże Cement v. Komisja*, T-195/07 *Lafarge Cement v. Komisja*, T-196/07 *Dykerhoff Polska v. Komisja*, T-197/07 *Grupa Ożarów v. Komisja*, T-198/07 *Cementowania „Warta” v. Komisja*, T-199/07 *Cementownia „Odra” v. Komisja*, T-203/07 *Cemex Polska v. Komisja*, oraz postanowienie Sądu z 20.10.2008 r., w sprawie T-208/07 *BOT Elektrownia Bełchatów i in. v. Komisja*.

- a) pozywali Polskę, traktując instytucje sądowe Unii Europejskiej jako instytucje odwoławcze od wyroków sądów krajowych lub decyzji organów krajowych⁴⁸,
- b) zarzucali Komisji, że nie wszczęła postępowania przeciwko Polsce o naruszenie zobowiązań wynikających z prawa unijnego⁴⁹,
- c) pozywali instytucje unijne, zarzucając im niepodjęcie działań w stosunku do adwokatów odmawiających zastępstwa procesowego⁵⁰, niewydanie opinii o zgodności ze wspólnym rynkiem Prawa czekowego z 1936 r.⁵¹, brak zwrotu kosztów podróży w związku z uczestnictwem w posiedzeniu grupy roboczej⁵²,
- d) zarzucali zaniechanie działania poszczególnym członkom Komisji⁵³.

Powyższe zestawienie pokazuje, że w ciągu pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej polskie podmioty prywatne aktywnie korzystały z możliwości kierowania skarg do Sądu na podstawie art. 230 ust. 4 TWE (obecnie art. 263 ust. 4 TFUE). Podkreślenia wymaga fakt, że w niektórych sprawach podmioty te skutecznie broniły przysługujących im praw⁵⁴. Oczywiście, przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej polskie podmioty prywatne również miały możliwość wnoszenia skarg na podstawie art. 230 ust. 4 TWE (obecnie art. 263 ust. 4 TFUE), niemniej jednak w okresie przedakcesyjnym uprawnienie to nie miało większego znaczenia w związku ze znikomą liczbą wspólnotowych aktów prawnych, które mogły dotyczyć polskich podmiotów. Dopiero z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europej-

⁴⁸ Postanowienie Sądu z 10.11.2005 r., sprawa T-182/05 *Kowalski v. Polska*; postanowienie Prezesa Sądu z 16.1.2007 r., sprawa T-328/06 *AJ Siwecki v. Polska*; postanowienie Prezesa Pierwszej Izby Sądu z 26.11.2007 r., sprawa T-347/07 *AJ Cislowska v. Urząd Gminy w Kotobrzegu*; postanowienie Sądu z 24.6.2008 r., sprawa T-127/08 *Przedsiębiorstwo Handlowe „Kaskat” sp. z o.o. v. Polska*; postanowienie Sądu z 17.12.2008 r., sprawa T-480/08 *Woźniak v. Polska*; postanowienie Prezesa Sądu z 30.3.2009 r., sprawa T-111/09 *AJ Żukowski v. Sąd Apelacyjny we Wrocławiu*.

⁴⁹ Postanowienie Prezesa Sądu z 16.6.2008 r., sprawa 179/08 *AJ Kasperowicz v. Komisja*.

⁵⁰ Postanowienie Prezesa Sądu z 7.5.2008 r., sprawa T-79/08 *AJ Kaczor v. Parlament, Rada, Komisja oraz Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich*.

⁵¹ Postanowienie Prezesa Drugiej Izby Sądu z 31.3.2008 r., sprawa T-397/07 *AJ Fijałkowska v. Komisja, Europejski System Banków Centralnych, Narodowy Bank Polski i Europejski Bank Centralny*.

⁵² Postanowienie Prezesa Sądu z 14.7.2006 r., sprawa T-15/06 *AJ Woszczyna v. Komisja*.

⁵³ Dopiero w toku postępowania skarżący wyjaśnili, że skarga na bezczynność jest skierowana przeciwko Komisji. Zob. postanowienie Prezesa Pierwszej Izby Sądu z 25.3.2009 r., sprawa T-125/07 *Scientific and Technological Committee i in. v. Komisja*.

⁵⁴ Zob. przykładowo wyrok Sądu z 1.7.2009 r., sprawa T-291/06 *Operator ARP sp. z o.o. v. Komisja*.

skiej art. 230 ust. 4 TWE (obecnie art. 263 ust. 4 TFUE) zyskał realne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i interesów jednostek. Zwraca również uwagę, i skądinąd może niepokoić, znaczący wpływ skarg oczywiście bezzasadnych, które świadczą o nieznanym istocie i celów unijnego systemu środków ochrony prawnej.

6. Polska jako strona pozwana przez Komisję na podstawie art. 226 TWE (art. 258 TFUE)

W okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Komisja wniosła przeciwko Polsce czterdzieści jeden skarg na podstawie art. 226 TWE (obecnie art. 258 TFUE). Sprawy wniesione przez Komisję w okresie pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej dotyczą różnorodnych dziedzin, m.in. zgodności z zasadą swobodnego przepływu towarów wymogu badania technicznego przywożonych pojazdów używanych, zarejestrowanych uprzednio w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej⁵⁵, prawa telekomunikacyjnego⁵⁶, prawa farmaceutycznego⁵⁷, opodatkowania akcyzą energii elektrycznej⁵⁸, wymogów organizacyjnych i warunków prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa inwestycyjne⁵⁹, obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie⁶⁰, regulowania detalicznych taryf za usługi dostępu szerokopasmowego do Internetu bez uprzedniej analizy rynku⁶¹, stosowania obniżonej stawki podatku VAT w wysokości 7% do dostaw, importu i wewnątrzwspólnotowego nabycia odzieży i dodatków odzieżowych dla niemowląt oraz obuwia dziecięcego⁶², reasekuracji⁶³, równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług⁶⁴, *swobody przepływu kapitału*⁶⁵, pomocy państwa⁶⁶, homolo-

⁵⁵ Wyrok TS z 5.6.2008 r., sprawa C-170/07.

⁵⁶ Wyrok TS z 13.11.2008 r., sprawa C-227/07, wyrok TS z 22.1.2009 r., sprawa C-492/07.

⁵⁷ Wyrok TS z 22.12.2010 r., sprawa C-385/08 oraz sprawa C-185/10.

⁵⁸ Wyrok TS z 12.2.2009 r., sprawa C-475/07.

⁵⁹ Wyrok TS z 19.3.2009 r., sprawa C-143/08.

⁶⁰ Wyrok TS z 16.7.2009 r., sprawa C-165/08.

⁶¹ Wyrok TS z 6.5.2010 r., sprawa C-545/08.

⁶² Wyrok TS z 28.10.2010 r., sprawa C-49/09.

⁶³ Wyrok TS z 29.10.2010 r., sprawa C-551/08.

⁶⁴ Wyrok TS z 17.3.2011 r., sprawa C-326/09.

⁶⁵ Sprawa C-271/09.

⁶⁶ Sprawa C-331/09.

gacji pojazdów silnikowych i ich przyczep⁶⁷, równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne⁶⁸, ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego⁶⁹, nieprawidłowego wdrożenia pierwszego pakietu kolejowego⁷⁰, usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego⁷¹, warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów⁷².

Spośród wszystkich spraw wniesionych przez Komisję przeciwko Polsce warto zwrócić uwagę m.in. na sprawę C-227/07⁷³, ponieważ w wyroku z 13.11.2008 r. skarga Komisji została częściowo oddalona. Sprawa ta dotyczyła zgodności niektórych przepisów polskiego prawa telekomunikacyjnego z dyrektywą o dostępie⁷⁴. Zwraca również uwagę sprawa C-49/09 dotycząca stawki podatku VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwi dziecięce, a w szczególności rozbieżność między korzystną dla Polski opinią rzecznika generalnego Juliane Kokott (opinia z 10.6.2010 r.) a niekorzystnym wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości. W wyroku z 28.10.2010 r. Trybunał orzekł, że stosując obniżoną stawkę podatku VAT na odzież i dodatki odzieżowe dla niemowląt oraz obuwi dziecięce, Polska naruszyła dyrektywę VAT⁷⁵. Ciekawe problemy prawne powstały również na gruncie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 12.2.2009 r. w sprawie C-475/07, w którym Trybunał stwierdził, że opodatkowując akcyzą producentów energii elektrycznej, Polska naruszyła dyrektywę 2003/96/WE z 27.10.2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej⁷⁶. Po tym wyroku powstało pytanie, czy, a jeśli tak, to na jakich zasadach producenci energii elektrycznej mogą doma-

⁶⁷ Sprawa C-311/10.

⁶⁸ Sprawa C-341/10.

⁶⁹ Sprawa C-362/10.

⁷⁰ Sprawa C-512/10.

⁷¹ Sprawa C-542/10.

⁷² Sprawa C-569/10.

⁷³ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, s. 517. Na temat tej sprawy zob. też I. Kawka, *Wpływ orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na polskie prawo telekomunikacyjne* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 392–393.

⁷⁴ Dyrektywa 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7.3.2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń, Dz.Urz. UE 2002 Nr L 108/7, polskie wydanie specjalne: rozdz. 13, t. 29, s. 323.

⁷⁵ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.Urz. UE 2006 Nr L 347/1.

⁷⁶ Dz.Urz. UE 2003 Nr L 283/51, polskie wydanie specjalne: rozdz. 9, t. 1, s. 405.

gać się od państwa zwrotu akcyzy pobranej z naruszeniem przepisów ww. dyrektywy⁷⁷.

Ponadto należy zwrócić uwagę na skargi wycofane. Sprawy, w których Komisja wycofała skargi dotyczyły m.in.: budowy obwodnicy Augusto-wa i Wasilkowa⁷⁸, prawa telekomunikacyjnego⁷⁹, transportu⁸⁰, rynków instrumentów finansowych⁸¹, ochrony ptactwa⁸², zezwoleń na import równoległy środków ochrony roślin⁸³, swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności osób pracujących na własny rachunek oraz pośredników zajmujących się handlem i dystrybucją produktów toksycznych⁸⁴, zasad oraz szczegółowych wytycznych dobrej praktyki klinicznej w odniesieniu do badanych produktów leczniczych przeznaczonych do stosowania u ludzi, a także wymogów zatwierdzania produkcji oraz przywozu takich produktów⁸⁵, zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego⁸⁶, zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów⁸⁷.

Komisja decyduje się na wycofanie skargi najczęściej w sytuacji, gdy nie ma argumentów prawnych pozwalających jej wygrać sprawę (i w związku z tym grozi jej niekorzystny wyrok Trybunału Sprawiedliwości) lub w sytuacji, gdy w toku postępowania państwo członkowskie usunęło zarzucane mu uchybienia⁸⁸.

⁷⁷ Na ten temat zob. N. Półtorak, *Zwrot podatku po wyroku Trybunału Sprawiedliwości w prawie polskim* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 292–302 oraz E. Michna, *Wpływ orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości na polski system podatkowy* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 251–252.

⁷⁸ Postanowienie Prezesa TS z 25.8.2009 r., sprawa C-193/07.

⁷⁹ Postanowienie Prezesa Pierwszej Izby TS z 10.6.2008 r., sprawa C-416/06 i postanowienie Prezesa TS z 17.9.2009 r., sprawa C-309/08. Na temat tej ostatniej sprawy zob. I. Kawka, *op.cit.*, s. 395–396.

⁸⁰ Postanowienie Prezesa Ósmej Izby TS z 1.7.2009 r., sprawa C-72/08 i postanowienie Prezesa TS z 14.5.2009 r., sprawa C-435/08.

⁸¹ Postanowienie Prezesa Szóstej Izby TS z 18.12.2008 r., sprawa C-142/08.

⁸² Postanowienie Prezesa TS z 29.6.2009 r., sprawa C-547/07.

⁸³ Postanowienie Prezesa TS z 28.9.2007 r., sprawa C-149/07.

⁸⁴ Postanowienie Prezesa TS z 1.6.2007 r., sprawa C-422/06 i postanowienie Prezesa TS z 11.2.2008 r., sprawa C-423/06.

⁸⁵ Postanowienie Prezesa Trzeciej Izby TS z 14.12.2010 r., sprawa C-349/09.

⁸⁶ Postanowienie Prezesa TS z 18.1.2011 r., sprawa C-232/10.

⁸⁷ Postanowienie Prezesa TS z 18.1.2011 r., sprawa C-304/10.

⁸⁸ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, s. 518.

Warto również zwrócić uwagę na wyjątkowo niepokojące zjawisko. Często zarzuty Komisji dotyczą nie tyle niewłaściwej implementacji przepisów unijnych, co braku notyfikacji krajowych środków wykonawczych, a zatem braku jakiegokolwiek implementacji⁸⁹. O ile w przypadku zarzutu niewłaściwej implementacji istnieje możliwość podjęcia polemiki z Komisją przed Trybunałem Sprawiedliwości, o tyle sprawy dotyczące braku notyfikacji co do zasady taką polemikę wykluczają⁹⁰.

Niewątpliwie statystyka postępowań skargowych w okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. jest dla Polski niekorzystna. Liczba skarg wnoszonych przez Komisję przeciwko Polsce może świadczyć o istnieniu poważnych trudności związanych z implementacją prawa unijnego w Polsce. Różnorodność dziedzin, których dotyczą wnoszone przez Komisję skargi, świadczy o tym, że owe trudności mają charakter systemowy. Analiza powyższego problemu wykracza poza ramy niniejszego artykułu, niemniej jednak nie sposób nie zasygnalizować go w tym miejscu. Można też postulować, by w przyszłości więcej spraw wszczynanych w trybie art. 226 TWE (obecnie art. 258 TFUE) kończyło się na etapie postępowania nieformalnego lub administracyjnego przed Komisją. Niezależnie od argumentów, które mogą przemawiać za przedłużaniem postępowania w konkretnej sprawie, obrona krajowych przepisów przed Trybunałem Sprawiedliwości w sytuacji, gdy nie ma przekonujących argumentów prawnych, może podważać wiarygodność Polski jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

7. Sprawy prejudycjalne

7.1. Sprawy prejudycjalne wniesione w wyniku pytań zadanych przez polskie sądy

W okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. polskie sądy zadały pytania prejudycjalne w dwudziestu dziewięciu sprawach. Najczęściej pytania zadają sądy administracyjne – Naczelny Sąd Administracyjny skorzystał z procedury przewidzianej w art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) w jedenastu sprawach⁹¹, a wojewódzkie sądy administracyjne w dziewięciu spr-

⁸⁹ Ibidem, s. 505.

⁹⁰ Ibidem, s. 527.

⁹¹ Sprawa C-502/07 *K-1 sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Bydgoszczy*, sprawa C-441/08 *Elektrownia Pątnów II sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, sprawa

wach⁹². Na tym tle niewielka wydaje się aktywność sądów powszechnych. Z pytaniami w czterech sprawach wystąpiły sądy rejonowe⁹³, a w jednej sprawie sąd okręgowy⁹⁴.

11.3.2009 r. Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pierwszym pytaniem prejudycjalnym w sprawie C-99/09 *Polska Telefonía Cyfrowa v. Prezes UKE*, która dotyczy przenoszenia numerów między operatorami sieci komórkowych i bezpośrednich obciążeń abonentów z tym związanych.

W omawianym okresie Sąd Najwyższy zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami jeszcze w czterech sprawach. Sprawy te dotyczą kompetencji krajowych organów ochrony konkurencji do wydawania decyzji o niestwierdzeniu naruszenia art. 82 TWE (obecnie art. 102 TFUE)⁹⁵, możliwości uwzględnienia przez organ regulacyjny wytycznych Komisji, które nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym w języku polskim⁹⁶, zasad nabywania prawa do emerytury przez pracownika migrującego⁹⁷, dopłat bezpośrednich⁹⁸.

Najwięcej spośród wszystkich zadanych dotychczas przez polskie sądy pytań prejudycjalnych dotyczy kwestii podatkowych⁹⁹. Inne sprawy dotyczą

C-522/08 *Telekomunikacja Polska S.A. v. Prezes UKE*, sprawa C-438/09 *Dankowski v. Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi*, sprawa C-188/09 *Profaktor Kulesza, Frankowski, Trzaska s.j. w Białymstoku v. Dyrektor Izby Skarbowej w Białymstoku*, sprawa C-222/09 *Kronospan Mielec sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Rzeszowie*, sprawa C-395/09 *Oasis East sp. z o.o. v. Minister Finansów*, sprawa C-180/10 *Słaby v. Minister Finansów*, sprawa C-181/10 *Kuć v. Dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie*, sprawa C-280/10 *Kopalnia Odkrywkowa Polski Trawertyn P. Granatowicz, M. Wąsiewicz, s.j. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, sprawa C-372/10 *Pak-Holdco sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*.

⁹² Sprawa C-313/05 *Brzeziński v. Dyrektor Izby Celnej w Warszawie*, sprawa C-168/06 *Ceramika Paradyż v. Dyrektorowi Izby Skarbowej w Łodzi*, sprawa C-25/07 *Sosnowska v. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu*, sprawa C-414/07 *Magoora sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Krakowie*, sprawa C-426/07 *Krawczyński v. Dyrektor Izby Celnej w Białymstoku*, sprawa C-544/07 *Rüffler v. Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu*, sprawa C-314/08 *Filipiak v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*, sprawa C-530/09 *Inter-Mark Group v. Minister Finansów*, sprawa C-212/10 *Logstor ROR Polska sp. z o.o. v. Dyrektor Izby Skarbowej w Katowicach*.

⁹³ Sprawa C-134/07 *Kawala v. Gmina Miasta Jaworzno*, sprawa C-444/07 *MG Probud v. Główny Urząd Celny w Saarbrücken*, sprawa C-344/08 *Prokuratura Rejonowa w Kościanie v. Rubach*, sprawa C-283/09 *Weryński v. Mediatel 4B spółka z o.o.*

⁹⁴ Sprawa C-499/06 *Nerkowska v. ZUS*.

⁹⁵ Sprawa C-375/09 *Prezes UOKiK v. Tele2 Polska sp. z o.o., obecnie Netia S.A.*

⁹⁶ Sprawa C-410/09 *Polska Telefonía Cyfrowa sp. z o.o. v. Prezes UKE*.

⁹⁷ Sprawa C-440/09 *ZUS v. S. Tomaszewska*.

⁹⁸ Sprawa C-489/10 *Postępowanie karne przeciwko Ł. M. Bondzie*.

⁹⁹ Sprawy: C-313/05, C-168/06, C-25/07, C-134/07, C-414/07, C-426/07, C-502/07, C-544/07, C-314/08, C-441/08, C-188/09, C-222/09, C-395/09, C-438/09, C-530/09, sprawy połączone C-180/10

m.in. prawa telekomunikacyjnego¹⁰⁰, obywatelstwa Unii Europejskiej¹⁰¹, prawa upadłościowego¹⁰², ochrony gatunków dzikiej fauny i flory¹⁰³, współpracy sądowej w sprawach cywilnych¹⁰⁴. Specyfiką pytań prejudycjalnych zadawanych przez polskie sądy staje się interpretacja przepisów podatkowych, w szczególności w zakresie podatku od towarów i usług.

Niektóre sprawy dotyczące interpretacji przepisów podatkowych stwarzają okazję do tego, by Trybunał Sprawiedliwości zajął stanowisko w kwestii zasad ogólnych prawa unijnego. Przykładem może być postanowienie Trybunału z 6.3.2007 r. w sprawie C-168/06 *Ceramika Paradyż v. Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi*¹⁰⁵, w którym Trybunał nie udzielił odpowiedzi na pytanie prejudycjalne, ponieważ sprawa dotyczyła okresów rozliczeniowych sprzed akcesji Polski do Unii Europejskiej. Tym samym Trybunał potwierdził linię orzeczniczą, zgodnie z którą jest on „właściwy do dokonywania wykładni prawa wspólnotowego jedynie w zakresie, w jakim dotyczy to jego stosowania w nowym państwie członkowskim od momentu przystąpienia tego państwa do Unii Europejskiej”¹⁰⁶.

Ze względu na postawione Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne warto również zwrócić uwagę na postępowanie w sprawie C-314/08 *Filipiak v. Dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu*¹⁰⁷. W tej sprawie, która zasadniczo dotyczy zgodności z zasadą swobody przepływu osób przepisu ustawy z 26.7.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zadał Trybunałowi pytanie dotyczące nad-

i C-181/10, C-212/10, C-280/10, C-372/10. Na temat spraw podatkowych zob. E. Michna, op.cit., s. 244–261.

¹⁰⁰ Sprawy C-522/08 i C-99/09. Na temat spraw telekomunikacyjnych zob. I. Kawka, op.cit., s. 398–403.

¹⁰¹ Sprawa C-499/06.

¹⁰² Sprawa C-444/07.

¹⁰³ Sprawa C-344/08.

¹⁰⁴ Sprawa C-283/09.

¹⁰⁵ Na temat tej sprawy zob. T. Kozieł, *Intertemporalne zagadnienia stosowania prawa UE w świetle wniosków polskich sądów o wydanie orzeczenia prejudycjalnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 215–219.

¹⁰⁶ Zob. pkt 22 postanowienia i cytowane tam orzecznictwo.

¹⁰⁷ Na temat tej sprawy zob. S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 102–103, M. Kawczyńska, *Procedura pytań prejudycjalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 204–205, N. Półtorak, op.cit., s. 283–285.

rzędności przepisów wspólnotowych nad przepisami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W wyroku z 19.11.2009 r. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego zobowiązuje sąd krajowy do stosowania prawa wspólnotowego i do odstąpienia od stosowania sprzecznych z nim przepisów krajowych, niezależnie od wyroku krajowego sądu konstytucyjnego, który odracza utratę mocy obowiązującej tych przepisów, uznanych za niekonstytucyjne”¹⁰⁸.

W sprawach prejudycjalnych inicjowanych przez polskie sądy Polska z reguły zajmuje stanowisko, przedstawiając Trybunałowi Sprawiedliwości uwagi na piśmie i uczestnicząc w fazie ustnej postępowania. Praktyka ta jest zrozumiała, ponieważ pytania prejudycjalne zadawane Trybunałowi przez polskie sądy dotyczą interpretacji przepisów prawa unijnego bezpośrednio w kontekście polskiego porządku prawnego. Polska jest zatem podmiotem zainteresowanym w uzyskaniu takiej wykładni prawa unijnego, która wyklucza ewentualną niezgodność z nim prawa krajowego¹⁰⁹.

7.2. Sprawy prejudycjalne wniesione w wyniku pytań zadanych przez sądy innych państw członkowskich, których Polska przedstawiła stanowisko

Od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Polska złożyła uwagi na piśmie w 171 sprawach prejudycjalnych, zainicjowanych w wyniku pytań zadanych przez sądy innych państw członkowskich.

Sprawy, w których Polska zajęła stanowisko, dotyczyły m.in.: podatków¹¹⁰, konwencji wykonawczej do układu z Schengen¹¹¹, zamówień publicznych¹¹², prawa reklamy, w tym reklamy środków leczniczych¹¹³, produktów leczniczych, w tym dodatkowych świadectw ochronnych dla takich produktów¹¹⁴, współpracy sądowej w sprawach cywilnych¹¹⁵, pomocy prawnej¹¹⁶, wykładni art. 81 TWE (obecnie art. 101 TFUE) i art. 82 TWE (obecnie art. 102

¹⁰⁸ Pkt 85 wyroku.

¹⁰⁹ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, s. 519.

¹¹⁰ Sprawy: C-264/04, C-280/04, C-284/04, C-5/05, C-184/05, C-290/05, C-330/05, C-333/05, C-335/05, C-251/06, C-314/06, C-271/06, C-484/06, C-291/07, C-163/09, C-94/10.

¹¹¹ Sprawy: C-436/04, C-467/04, C-150/05, C-288/05, C-367/05.

¹¹² Sprawy: C-340/04, C-410/04, C-220/05, C-337/06.

¹¹³ Sprawy: C-356/04, C-59/05, C-374/05, C-143/06, C-249/09, C-316/09.

¹¹⁴ Sprawy: C-431/04, C-202/05, C-452/06, C-140/07.

¹¹⁵ Sprawy: C-343/04, C-283/05, C-292/05, C-463/06, sprawy połączone C-585/08 i C-144/09.

¹¹⁶ Sprawa C-279/09.

TFUE)¹¹⁷, udziału krajowych organów konkurencji w postępowaniach sądowych¹¹⁸, prawa autorskiego¹¹⁹, znaków towarowych¹²⁰, wzorów wspólnotowych¹²¹, obywatelstwa Unii¹²², europejskiego nakazu aresztowania¹²³, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych¹²⁴, rolnictwa¹²⁵, organizmów zmodyfikowanych genetycznie¹²⁶, transportu¹²⁷, swobody przepływu pracowników, w tym zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących¹²⁸, delegowania pracowników w ramach świadczenia usług¹²⁹, swobody przepływu towarów¹³⁰, swobody świadczenia usług¹³¹, swobody przedsiębiorczości¹³², swobody przepływu kapitału¹³³, wspólnej taryfy celnej¹³⁴, pomocy państwa¹³⁵, ochrony konsumentów¹³⁶, czasu pracy¹³⁷, prawa azylu¹³⁸, statusu obywateli państw trzecich¹³⁹, stosunków zewnętrznych¹⁴⁰, ochrony środowiska¹⁴¹, bezpieczeństwa produktów spożywczych¹⁴², publicznego dostępu do dokumentów¹⁴³, handlu elektronicznego¹⁴⁴, usług medycznych¹⁴⁵, rynku wewnętrznego

¹¹⁷ Sprawy: C-238/05, C-52/07, C-52/09, C-439/09, C-17/10, sprawy połączone od C-468/06 do C-478/06.

¹¹⁸ Sprawa C-439/08.

¹¹⁹ Sprawy: C-479/04, C-306/05, C-456/06, C-70/10.

¹²⁰ Sprawy: C-324/09, C-495/09, C-307/10.

¹²¹ Sprawa C-488/10.

¹²² Sprawy: C-353/06, C-221/07, C-34/09, C-145/09, C-391/09.

¹²³ Sprawy: C-303/05, C-66/08, C-261/09.

¹²⁴ Sprawy połączone C-483/09 i C-1/10.

¹²⁵ Sprawy: C-313/04, C-448/06.

¹²⁶ Sprawa C-442/09, sprawy połączone od C-58/10 do C-68/10.

¹²⁷ Sprawy: C-173/07, C-549/07, C-83/10, C-226/10, C-294/10.

¹²⁸ Sprawy: C-466/04, C-40/05.

¹²⁹ Sprawy: C-341/05, C-346/06, sprawy połączone od C-307/09 do C-309/09.

¹³⁰ Sprawy: C-257/06, C-445/06.

¹³¹ Sprawa C-148/10.

¹³² Sprawy: C-438/05, C-210/06.

¹³³ Sprawy: C-67/08, C-157/10, sprawy połączone C-463/04 i C-464/04.

¹³⁴ Sprawa C-40/06, sprawy połączone C-362/07 i C-363/07.

¹³⁵ Sprawa C-222/07.

¹³⁶ Sprawy: C-302/04, C-412/06, C-65/09, C-122/10.

¹³⁷ Sprawy połączone C-520/06 i C-350/06.

¹³⁸ Sprawa C-19/08.

¹³⁹ Sprawa C-551/07.

¹⁴⁰ Sprawa C-349/06.

¹⁴¹ Sprawy: C-215/04, C-240/09.

¹⁴² Sprawa C-383/07.

¹⁴³ Sprawa C-345/06.

¹⁴⁴ Sprawa C-298/07.

¹⁴⁵ Sprawa C-372/04.

energii elektrycznej¹⁴⁶, możliwości powołania się na przepisy prawa wspólnotowego, które nie zostały opublikowane w języku danego państwa członkowskiego¹⁴⁷.

Podkreślić należy, że w sprawie prejudycjalnej państwo członkowskie ma możliwość przedstawienia swojego stanowiska nie tylko na etapie pisemnym postępowania. Przepisy proceduralne regulujące postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości nie uzależniają udziału w rozprawie od uczestnictwa w fazie pisemnej postępowania. Wprawdzie rzadko, ale jednak zdarzają się sprawy, w których Polska przystępuje do sprawy na etapie ustnym postępowania, mimo że nie uczestniczyła w jego fazie pisemnej¹⁴⁸. W szczególności taka sytuacja ma miejsce, gdy po dokonaniu analizy uwag na piśmie resorty zainteresowane daną sprawą dochodzą do wniosku, że proponowane przez innych uczestników postępowania rozstrzygnięcie jest na tyle niekorzystne z punktu widzenia polskich interesów, iż w sprawie należy zająć stanowisko.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Polska często przedstawia swoje stanowisko w sprawach prejudycjalnych. Tendencja ta świadczy o tym, że administracja rządowa docenia możliwości, jakie daje udział w takim postępowaniu¹⁴⁹. Niewątpliwie przedstawienie stanowiska państwa członkowskiego w sprawie prejudycjalnej pozwala wpływać na kształtowanie linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości¹⁵⁰. W ramach takiego postępowania państwo członkowskie ma możliwość przedstawienia takiej interpretacji przepisów prawa Unii Europejskiej, która jest zgodna z jego interesami. W kategoriach ilościowych udział Polski w postępowaniach prejudycjalnych w ciągu pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej stanowi niewątpliwy sukces. Odrębnej analizy wymaga jednak rzeczywisty wpływ Polski na orzecznictwo Trybunału, a więc analiza spraw pod kątem tego, czy Trybunał uwzględnił argumenty podnoszone przez Polskę. Można również postulować, by w przyszłości powstała lista zagadnień o charakterze priorytetowym, w których – ze względu na ochronę jej interesów – Polska powinna przedstawiać stanowisko. Niemniej jednak zasadność przyłączenia się do postępowania powinna być oceniana *ad casu*, na podstawie obiektywnych kryteriów, w szczególności

¹⁴⁶ Sprawa C-439/06.

¹⁴⁷ Sprawa C-161/06.

¹⁴⁸ Zob. na przykład sprawy: C-558/08 *Portakabin Ltd i Portakabin BV v. Primakabin BV*, C-119/10 *Frisdranken Industrie Winters BV v. Red Bull GmbH*.

¹⁴⁹ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, s. 524.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 519.

ści w zależności od tego, czy w danej sprawie istnieją przekonujące argumenty prawne, które mogą przesądzić o kierunku rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości.

8. Sprawy, do których Polska przystąpiła w charakterze interwenienta

Od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Polska przystąpiła w charakterze interwenienta do 38 toczących się przed sądami unijnymi postępowań¹⁵¹.

W trzech sprawach Polska przystąpiła do postępowania w charakterze interwenienta po stronie podmiotów prywatnych¹⁵². Po stronie Komisji Polska interweniowała w dziewięciu przypadkach¹⁵³. W siedmiu sprawach Polska interweniowała po stronie Rady¹⁵⁴, w jednej sprawie – po stronie Parlamentu Europejskiego¹⁵⁵, a w pozostałych przypadkach po stronie innych państw członkowskich.

Jeśli chodzi o zakres przedmiotowy interwencji, to dotyczyły one m.in.: zamówień publicznych¹⁵⁶, pomocy publicznej¹⁵⁷, importu równoległego leków¹⁵⁸, nadmiernych zapasów produktów rolnych¹⁵⁹, swobody świadczenia usług¹⁶⁰,

¹⁵¹ Na temat udziału Polski w charakterze interwenienta w postępowaniach przed Trybunałem Sprawiedliwości zob. A. Gawrysiak-Zabłocka, *Rzeczpospolita Polska jako interwenient w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości (2004–2010)* [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, (red. S. Biernat, S. Dudzik), Warszawa 2011, s. 106–120.

¹⁵² Sprawa T-88/07 *Fabryka Samochodów Osobowych S.A. v. Komisja*, sprawa T-440/07 *Huta Buczek sp. z o.o. v. Komisja*, sprawa T-1/08 *Buczek Automotive sp. z o.o. v. Komisja*.

¹⁵³ Sprawy: połączone C-501/06 P i C-513/06 P *GlaxoSmithKline Services v. Komisja*, C-546/07 *Komisja v. Niemcy*, C-219/08 *Komisja v. Belgia*, T-338/08 *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe v. Komisja*, C-458/08 *Komisja v. Portugalia*, T-576/08 *Niemcy v. Komisja*, T-325/10 *Iliad i in. v. Komisja*, T-362/10 *Vtesse v. Komisja*.

¹⁵⁴ Sprawy: C-413/04 *Parlament v. Rada*, C-414/04 *Parlament v. Rada*, C-440/05 *Komisja v. Rada*, C-40/10 *Komisja v. Rada*, C-111/10 *Komisja v. Rada*, C-117/10 *Komisja v. Rada*, C-121/10 *Komisja v. Rada*.

¹⁵⁵ Sprawa C-474/07 *Parlament v. Komisja*.

¹⁵⁶ Sprawa T-258/06 *Niemcy v. Komisja*.

¹⁵⁷ Sprawy: T-88/07 *Fabryka Samochodów Osobowych S.A. v. Komisja*, T-440/07 *Huta Buczek sp. z o.o. v. Komisja*, T-1/08 *Buczek Automotive sp. z o.o. v. Komisja*, C-401/07 *Komisja v. Holandia*.

¹⁵⁸ Sprawy połączone C-501/06 P i C-513/06 P *GlaxoSmithKline Services v. Komisja*.

¹⁵⁹ Sprawy: T-247/07 *Słowacja v. Komisja*, T-248/07 *Czechy v. Komisja*, T-262/07 *Litwa v. Komisja*.

¹⁶⁰ Sprawy: C-546/07 *Komisja v. Niemcy*, C-458/08 *Komisja v. Portugalia*.

dostępu do zawodu notariusza¹⁶¹, produktów leczniczych¹⁶², bezpieczeństwa żywności¹⁶³, rynku wewnętrznego energii elektrycznej¹⁶⁴, zwalczania zanieczyszczeń pochodzących ze statku za pomocą sankcji karnych¹⁶⁵, ważności ustanowienia Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej¹⁶⁶, oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia na środowisko¹⁶⁷, prawa spółek¹⁶⁸, krajowego planu rozdzielania pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych¹⁶⁹, interpretacji art. 228 TWE (obecnie art. 260 TFUE)¹⁷⁰, braku publikacji niektórych środków wykonawczych dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego¹⁷¹, zapasów interwencyjnych¹⁷², rozwoju szerokopasmowych i ultraszerokopasmowych sieci komunikacji elektronicznej¹⁷³, wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej¹⁷⁴, pomocy państwa na zakup gruntów rolnych na Litwie, na Węgrzech i w Polsce¹⁷⁵, udostępniania przez Komisję dokumentów wytworzonych w państwach członkowskich¹⁷⁶, wprowadzenia do obrotu genetycznie zmodyfikowanego ziemniaka¹⁷⁷.

Podobnie jak w przypadku uwag na piśmie przedstawianych przez Polskę w postępowaniach prejudycjalnych, również w przypadku interwencji zwraca uwagę aktywność Polski. Przedstawione powyżej dane świadczą o wykorzystywaniu przez administrację rządową możliwości, jakie daje przyłączenie się do postępowania w charakterze interwenienta. Podobnie jak w przypad-

¹⁶¹ Sprawy: C-51/08 *Komisja v. Luksemburg*, C-53/08 *Komisja v. Austria*, C-54/08 *Komisja v. Niemcy*.

¹⁶² Sprawa C-350/08 *Komisja v. Litwa*.

¹⁶³ Sprawa T-338/08 *Stichting Natuur en Milieu i Pesticide Action Network Europe v. Komisja*.

¹⁶⁴ Sprawy: C-413/04 *Parlament v. Rada*, C-414/04 *Parlament v. Rada*.

¹⁶⁵ Sprawa C-440/05 *Komisja v. Rada*.

¹⁶⁶ Sprawa C-77/05 *Zjednoczone Królestwo v. Rada*.

¹⁶⁷ Sprawy: C-66/06 *Komisja v. Irlandia*, C-560/08 *Komisja v. Hiszpania*.

¹⁶⁸ Sprawa C-338/06 *Komisja v. Hiszpania*.

¹⁶⁹ Sprawa T-32/07 *Słowacja v. Komisja*.

¹⁷⁰ Sprawa C-304/02 *Komisja v. Francja*.

¹⁷¹ Sprawa C-474/07 *Parlament v. Komisja*.

¹⁷² Sprawa T-576/08 *Niemcy v. Komisja*.

¹⁷³ Sprawy: T-325/10 *Iliad i in. v. Komisja*, T-362/10 *Vtesse v. Komisja*.

¹⁷⁴ Sprawa C-40/10 *Komisja v. Rada*.

¹⁷⁵ Sprawa C-111/10 *Komisja v. Rada*, sprawa C-117/10 *Komisja v. Rada*, sprawa C-121/10 *Komisja v. Rada*.

¹⁷⁶ Sprawa T-59/09 *Niemcy v. Komisja*.

¹⁷⁷ Sprawa T-240/10 *Węgry v. Komisja*.

ku udziału w postępowaniach prejudycjalnych, interwencje pozwalają wpływać na kształtowanie linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości.

Warto również zwrócić uwagę, iż w niektórych sprawach Polska wykorzystywała interwencje jako uzupełnienie wnoszonych przez nią skarg bezpośrednich. Przykładem może być sprawa nadmiernych zapasów, w których Polska wniosła skargę bezpośrednią i interweniowała po stronie Słowacji, Czech i Litwy¹⁷⁸. W sprawie T-32/07 *Słowacja v. Komisja*, która dotyczyła notyfikowanego przez Słowację krajowego planu rozdzielania pozwoleń na emisje gazów cieplarnianych w latach 2008–2012, Polska poparła Słowację. Niewątpliwie przykłady te świadczą o skutecznej koordynacji postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości i wykorzystywaniu wszystkich dostępnych środków prawnych w celu obrony polskiego stanowiska.

9. Sprawy dotyczące opinii wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 300 ust. 6 TWE (obecnie art. 218 ust. 11 TFUE), w których Polska przedstawiła stanowisko

Od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Polska przedstawiła stanowisko w trzech postępowaniach w sprawie opinii wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 300 ust. 6 TWE (obecnie art. 218 ust. 11 TFUE)¹⁷⁹. Sprawy te dotyczyły opinii 1/03, 1/08, 1/09.

Opinia 1/03, o którą wnioskowała Rada, została wydana w 7.2.2006 r. W opinii Trybunał Sprawiedliwości stwierdził istnienie wyłącznej kompetencji ówczesnej Wspólnoty Europejskiej do zawarcia nowej konwencji z Lugano o jurysdykcji i uznawaniu orzeczeń sądowych oraz ich wykonywaniu w sprawach cywilnych i handlowych. Polska nie przedstawiła uwag na piśmie w tej sprawie, niemniej jednak wzięła udział w rozprawie. Obok rządu polskiego w rozprawie uczestniczyły: Rada, Parlament Europejski, Komisja oraz rządy czeski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, francuski, irlandzki, niderlandzki, portugalski, fiński oraz Zjednoczonego Królestwa, co świadczy o istotnym znaczeniu zagadnień poruszanych w tej sprawie dla państw członkowskich i instytucji unijnych. Broniąc poglądu, zgodnie z którym nowa konwencja z Lugano powinna zostać zawarta jako umowa mieszana, Polska zajęła stanowi-

¹⁷⁸ *Pięć lat Polski w Unii Europejskiej...*, s. 516.

¹⁷⁹ *Ibidem*, s. 520.

sko odmienne od stanowiska, do którego przychylił się Trybunał Sprawiedliwości w swojej opinii.

Opinia 1/08, o którą wnioskowała Komisja, została wydana 30.11.2009 r. Zagadnienia prawne poruszane w tej sprawie dotyczą przede wszystkim podziału kompetencji między ówczesną Wspólnotą Europejską a państwami członkowskimi w związku z porozumieniami modyfikującymi zasady, na jakich Wspólnota umożliwia dostęp do swojego rynku usługom i usługodawcom innych członków Światowej Organizacji Handlu. Konieczność zawarcia takich porozumień powstała w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich w 1995 i 2004 r. W postępowaniu w tej sprawie – zarówno na etapie pisemnym, jak i ustnym – Polska broniła poglądu, zgodnie z którym zawarcie porozumień, których dotyczyły wnioski o wydanie opinii, należy do kompetencji dzielonej ówczesnej Wspólnoty Europejskiej i państw członkowskich. Taki też pogląd wyraził Trybunał Sprawiedliwości w swojej opinii. Ta sprawa również spotkała się z szerokim zainteresowaniem państw członkowskich i instytucji unijnych. Poza Polską swoje stanowisko przedstawiły: Komisja, Parlament Europejski, Rada, rządy czeski, duński, niemiecki, grecki, hiszpański, irlandzki, włoski, litewski, niderlandzki, portugalski, rumuński, fiński, szwedzki oraz Zjednoczonego Królestwa.

Opinia 1/09, o którą wnioskowała Rada, została wydana 8.3.2011 r. Opinia dotyczy kwestii zgodności z TWE porozumienia ustanawiającego jednolity system sądowego rozstrzygania sporów patentowych. W postępowaniu Polska stała na stanowisku, że utworzenie sądu patentowego jest co do zasady zgodne z Traktatami. Trybunał zajął odmienne stanowisko. Zdaniem Trybunału sąd patentowy „znajduje się poza ramami instytucjonalnymi i systemem sadowym Unii”¹⁸⁰. Sądy państw członkowskich utraciłyby właściwość w zakresie objętym właściwością sądu patentowego. Sąd patentowy miałby rozstrzygać spory z zakresu przyszłego rozporządzenia dotyczącego wzoru wspólnotowego oraz stosować inne akty prawa Unii Europejskiej. W tych dziedzinach sądy krajowe zostałyby pozbawione możliwości kierowania do Trybunału pytań prejudycjalnych na podstawie art. 267 TFUE. Trybunał przypomniał, że procedura współpracy z sądami krajowymi jest kluczowa z punktu widzenia jednolitego stosowania prawa Unii Europejskiej w państwach członkowskich. Ponadto orzeczenia sądu patentowego naruszające prawo Unii nie będą podlegały procedurze przewidzianej w art. 258 TFUE ani odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich, tak jak ma to miejsce w przy-

¹⁸⁰ Pkt 71 opinii.

padku naruszenia prawa Unii przez sądy krajowe. Ta sprawa również spotkała się z szerokim zainteresowaniem pozostałych państw członkowskich i instytucji unijnych.

Udział w sprawach dotyczących opinii wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości na podstawie art. 300 ust. 6 TWE (obecnie art. 218 ust. 11 TFUE), podobnie jak przedstawienie uwag w sprawach prejudycjalnych, pozwala państwu członkowskiemu wpływać na orzecznictwo Trybunału. Warto zwrócić uwagę, że z reguły opinie wydawane przez Trybunał Sprawiedliwości dotyczą zagadnień, które odnoszą się do podziału kompetencji pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi w sferze stosunków zewnętrznych. Zagadnienia te są szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony kompetencji państw członkowskich. Opinie dotyczą również fundamentalnych zasad unijnego porządku prawnego, takich jak na przykład zasada jego autonomii. Wydaje się zatem, że państwa członkowskie powinny być niejako „automatycznie” zainteresowane przedstawianiem swojego stanowiska w sprawach dotyczących opinii wydawanych przez Trybunał Sprawiedliwości, a wnioski o wydanie takich opinii powinny podlegać szczegółowej analizie prawnej.

Podsumowanie

Podsumowując, należy przede wszystkim podkreślić aktywność Polski w postępowaniach przed sądami w Luksemburgu w okresie od 1.5.2004 r. do 31.12.2010 r. Ze względu na tę aktywność działalność administracji odpowiedzialnej za koordynację postępowań przed tymi sądami należy ocenić pozytywnie. Podkreślenia wymaga fakt, że w ciągu pierwszych lat członkostwa w Unii Europejskiej Polska przedstawiła stanowisko w ważnych i szeroko komentowanych w doktrynie sprawach, takich jak chociażby C-304/02 *Komisia v. Francja*, C-341/05 *Laval*, C-161/06 *Skoma-Lux*, C-345/06 *Heinrich*, C-468/06–C-478/06 *GlaxoSmithKline*, opinia 1/03, opinia 1/08, opinia 1/09. W sprawach istotnych z punktu widzenia jej interesów Polska wszczyniała postępowania na podstawie art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE), a także interweniowała po stronie innych państw członkowskich.

Bez wątplenia pierwsze polskie skargi bezpośrednio w sprawach rolnych, ze względu na wagę poruszonych w nich zagadnień prawnych, nie pozostały niezauważone. Niezależnie od ostatecznego wyniku tych spraw, trzeba podkreślić, że polskie argumenty, skądinąd przekonujące, nie pozostały bez echa, o czym może świadczyć opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Ma-

dura w sprawie C-273/04 *Polska v. Rada Unii Europejskiej*. Można wręcz zaryzykować tezę, że w pierwszych latach członkostwa w Unii Europejskiej miarą sukcesu państwa członkowskiego są nie tylko wygrane sprawy, lecz także sam udział w postępowaniu i obrona jego interesów w oparciu o rzetelne argumenty prawne.

Podsumowując polskie skargi bezpośrednie wniesione na podstawie art. 230 TWE (obecnie art. 263 TFUE), nie można też zapomnieć o pierwszych niewątpliwych sukcesach Polski w sprawach dotyczących handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych i organizmów zmodyfikowanych genetycznie.

Niestety, zwraca również uwagę rosnąca liczba skarg przeciwko Polsce kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości przez Komisję na podstawie art. 226 TWE (obecnie art. 258 TFUE). Zjawisko to świadczy o istnieniu w Polsce poważnych trudności w zakresie terminowej i prawidłowej implementacji prawa unijnego. Odrębnej analizy wymagają przyczyny tych trudności. Można jedynie ubolewać, że tego typu sprawy trafiają do Trybunału i nie kończą się na etapie postępowania administracyjnego przed Komisją lub jeszcze wcześniej – w fazie nieformalnej postępowania.

Należy również podkreślić, że w ciągu pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej polskie sądy, w szczególności sądy administracyjne, korzystały z procedury przewidzianej w art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE). Aktywność polskich sądów w zakresie procedury prejudycjalnej świadczy o tym, że co do zasady prawo unijne jest w Polsce stosowane na etapie postępowań sądowych. Odrębnej analizy wymaga wpływ argumentów podnoszonych przez strony i ich pełnomocników na decyzję sądu krajowego o skierowaniu pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że podmioty prywatne mają świadomość uprawnień przysługujących im na podstawie prawa unijnego. Świadczyć o tym mogą skargi bezpośrednie wnoszone do sądów unijnych przez te podmioty, w szczególności w sprawach dotyczących ochrony znaków towarowych i pomocy publicznej. Podsumowując aktywność podmiotów prywatnych, nie można jednak zapomnieć o wpływających do sądów unijnych skargach oczywiście bezzasadnych. W pierwszych latach członkostwa państwa w Unii Europejskiej tego typu skargi stanowią zjawisko nieuniknione.