

Anna Marcisz-Dynia**EFEKTYWNOŚĆ PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ W PRAKTYCE
– WYBRANE ZAGADNIENIA****Wprowadzenie**

Problematyka dostępu jednostki do sądów europejskich wywołuje od wielu lat żywą dyskusję, której podłożem są poważne problemy w zakresie działania krajowego systemu wymiaru sprawiedliwości. Skutkują one poczuciem krzywdy licznej grupy obywateli. W tej sytuacji w odczuciu społecznym to europejski wymiar sprawiedliwości ma dokonać tego, co nie zostało zrealizowane przez państwo¹. Zwraca się uwagę, że współcześnie jednostka ma więcej środków i instrumentów ochrony swoich praw, pomimo tego dostęp do wymiaru sprawiedliwości nie jest lepszy niż – przykładowo – 20 lat temu. Zwiększeniu możliwości korzystania z różnych środków i instrumentów ochrony nie towarzyszy bowiem przejrzystość umożliwiającą wybór konkretnego środka i ocenę jego skuteczności². Przejawia się to w występującej coraz silniej dysfunkcjonalności instrumentów, którymi operujemy na szczeblu zarówno krajowym, jak i pozakrajowym. Można wyrazić obawę, że niepewność sytuacji prawnej wywołana przez niespójne rozwiązania utrudnia nawet odpowiedź na pytania podstawowej natury: do kogo kierować nasze skargi i jak należy rozumieć gwarancje przyjęte w systemie, skoro niepewność występuje na poziomie interpretacji zasad oraz poszczególnych kategorii praw podmiotowych. W konsekwencji taki stan rzeczy musi osłabiać przewidywalność prawa i możliwych rozstrzygnięć wydanych na szczeblu rozmaitych instancji krajowych lub międzynarodowych³.

¹ H. Izdebski, H. Machińska, *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 7.

² E. Łętowska, *Perspektywy zmian w dostępie obywatela do europejskiego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 132.

³ M. Safjan, *Meandry systemu ochrony praw podstawowych. O rzeczywistości realnej i wirtualnej* [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005, s. 120.

Celem niniejszego opracowania jest przeanalizowanie podstawowych kwestii dotyczących zasady efektywności prawa unijnego, która w założeniu ma zwiększyć efektywność stosowania prawa unijnego przez sądy i organy administracyjne państw członkowskich. Analizie poddano w tym zakresie bogate orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Prawo unijne ma wpływ na wszystkie dziedziny życia, a efektywność stosowania tego prawa w wąskim znaczeniu jest interpretowana jako uprawnienie jednostek do podnoszenia przed sądem spraw z powołaniem się na akty prawa unijnego. Jest to pojęcie złożone, dlatego też omówione zostaną tylko niektóre jego kwestie.

Efektywność ochrony prawnej

Trybunał Sprawiedliwości (wraz z Sądem) jest jedną z najważniejszych instytucji Unii Europejskich. Pełniąc jednocześnie funkcje sądu konstytucyjnego, administracyjnego, cywilnego i międzynarodowego, w istotny sposób wpływa na kształt systemu prawa europejskiego oraz pośrednio też na krajowe porządki prawne państw członkowskich Unii Europejskiej⁴.

Powszechnie przyjęty jest pogląd, że sentencje wyroków Trybunału Sprawiedliwości (TSUE) w początkowym okresie funkcjonowania Wspólnot wywarły ogromne znaczenie dla ochrony sądowej jednostki. Jak zauważa J. Sozański, „pomimo że w systemie prawa unijnego nie uznaje się precedensów ani wytycznych praktyki sądowej, to orzeczenia Trybunału stanowią trwałą wartość i w sferze interpretacji prawa, i dla traktowania (rozwiązania) innych spraw”⁵.

Jest rzeczą interesującą, że mimo iż orzeczenia TSUE nie mają prawnego charakteru precedensu (kategorii właściwej dla systemu *common law*), w praktyce cechuje je moc prawotwórcza⁶. W procesie zapewnienia efektywnej ochrony prawnej, a tym samym w kształtowaniu pozycji osób fizycznych i prawnych w postępowaniach przed sądami unijnymi *sensu largo*, podstawową rolę odgrywają fundamentalne zasady związane ze stosowaniem prawa Unii Europejskiej.

Konsekwentny kierunek linii orzeczniczej doprowadził do ugruntowania takich zasad prawa unijnego, jak: zasada skutku bezpośredniego, zasada nadrzędności, czyli pierwszeństwa prawa unijnego, zasada efektywności, efektywnej ochrony sądowej, a także zasada odszkodowawcza. Zasady te zostały wyinterpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości i jako tzw. ogólne zasady prawa wspólnotowego stanowią integralną część unijnego porządku prawnego.

⁴ A. Łazowski, *Europejskie Trybunały*, „Gazeta Prawna” 1999, nr 7, s. 31.

⁵ J. Sozański, *Typy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości WE a sądy krajowe*, „Prawo Unii Europejskiej” 2003, nr 5, s. 38.

⁶ A. Łazowski, *Europejskie Trybunały*, s. 31.

Wśród zasad ogólnych tego prawa wymienione zasady zajmują miejsce szczególne ze względu na funkcje, jakie pełnią w systemie prawa unijnego i prawa wewnętrznego państw członkowskich. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zasady te, po pierwsze, określają charakter prawny relacji między systemem prawa unijnego a systemem prawa krajowego, po drugie, określają pozycję i zadania sądów państw członkowskich w procesie wykładni i stosowania prawa należącego do obu tych systemów. W sytuacji, gdy przepisy prawa unijnego nie określają wprost charakteru prawnej relacji między prawem unijnym a prawem krajowym oraz kompetencji sądów państw członkowskich w zakresie rozpoznawania i rozstrzygania spraw unijnych, lukę tę wypełniają powyższe zasady w kształcie nadanym im przez orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu⁷.

Efektywność jest uznawana za zasadę warunkującą realizację bezpośredniego skutku i prymatu prawa unijnego. Trybunał Sprawiedliwości uważa ją za warunek zapewnienia odpowiedniej ochrony podmiotom korzystającym z prawa Unii Europejskiej⁸. Dla określenia tej zasady Trybunał posługuje się takimi terminami, jak *effectiveness*, *useful effect*, a nawet *effect utile*. Mimo podstawowego znaczenia w prawie unijnym treść zasady efektywności prawa nie została wyjaśniona przez TSUE⁹.

Jak zauważa A. Wróbel, pojęcie efektywności w rozumieniu prawa unijnego jest sporne i wieloznaczne. Można wyróżnić szersze i węższe pojęcie efektywności. W szerszym znaczeniu oznacza obowiązek państwa członkowskiego do zapewnienia skuteczności prawa wspólnotowemu w wewnętrznym porządku prawnym, w węższym zaś – obowiązek sądów państw członkowskich efektywnego stosowania i wykładni prawa wspólnotowego (zapewnienia efektywnej ochrony roszczeń opartych na prawie wspólnotowym)¹⁰.

Uznaje się, że podstawą prawną zasady efektywności prawa unijnego jest art. 10 TWE (obecnie treść zastąpiona art. 4 ust. 3 TUE)¹¹. Przepis ten stanowi,

⁷ A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 81.

⁸ K. Kowalik-Bañczyk, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego – wprowadzenie i wyrok ETS z 16.12.1976 r. w sprawie 45/76 Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 54.

⁹ Na ten temat zob. D. Miąsik, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005, s. 315.

¹⁰ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1, s. 38.

¹¹ Artykuł 4 ust 3 TUE zawiera tzw. klauzulę lojalności, czyli szczerzej współpracy, z której Trybunał wywodzi konieczność pełnej współpracy między organami wspólnotowymi i krajowymi – co tworzy szczególne obowiązki m.in. po stronie sądów krajowych. Zob. orzeczenia: sprawa 45/76 *Comet v. Productschap voor Siergewassen*, Zb. Orz. TS 1976, s. 2043; sprawa C-213/89

że państwa członkowskie podejmują wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z tego Traktatu lub z działań instytucji Unii. Z art. 4 ust. 3 TUE wynika generalnie zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia skuteczności zawartej przez nie umowy międzynarodowej, jaką jest Traktat. Państwa są zobowiązane przestrzegać postanowień Traktatu oraz wydanego na jego podstawie prawa wtórnego. Jednocześnie art. 4 ust. 3 TUE obliuguje je do wdrażania i stosowania prawa unijnego na swoim terytorium. W ten sposób art. 4 ust. 3 TUE nakładał na państwa obowiązek zapewnienia przestrzegania nakazów wynikających z prawa unijnego przez organy państwa oraz podmioty indywidualne znajdujące się na jego terytorium. Z drugiej strony obliuguje państwa członkowskie do poszanowania praw, które prawo wspólnotowe przyznaje innym podmiotom, oraz do zapewnienia tym prawom ochrony prawnej¹².

W orzecznictwie TSUE widać wyraźną tendencję do przenoszenia ciężaru zapewnienia poszanowania prawa unijnego na sądy państw członkowskich. Trybunał stwierdził, iż sądy krajowe należy uznać za sądy właściwe dla prawa wspólnotowego, spoczywa na nich obowiązek zapewnienia, aby prawo unijne było przestrzegane i stosowane w krajowych systemach prawnych. Sądy krajowe nazwane zostały nawet powszechnymi sądami prawa wspólnotowego. To właśnie sądy krajowe są ogólnie właściwe do rozstrzygania spraw na podstawie prawa unijnego, podczas gdy sądy wspólnotowe są właściwe do rozstrzygania spraw wyraźnie przekazanych im na mocy prawa wspólnotowego. Sądy krajowe państw członkowskich Unii Europejskiej są określane jako sądy pierwszego i niejednokrotnie ostatniego kontaktu z prawem unijnym¹³.

Tak więc to sądy są tymi organami, do których należy w państwach członkowskich ochrona praw podmiotowych jednostek. Jako organy niezależne od władzy ustawodawczej lub wykonawczej sądy są władne zapewnić ochronę uprawnieniom wynikającym z prawa unijnego, których jednostki zostały pozbawione w wyniku zachowania ustawodawcy lub organów administracji¹⁴.

Z orzecznictwa wynika, że Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przypada główna rola kreatora kierunku zasady efektywności. Wystarczy wskazać na rozstrzygnięcia Trybunału zapadłe w sprawach *Wilhelm i inni v. Federalny Urząd Kartelowy*¹⁵, *Administracja Finansów Państwowych v. Simmenthal Sp. A.*¹⁶

Factortame and Others, Zb. Orz. TS 1990, s. I-2433; sprawy połączone C-6 i 9/90 *Francovich*, Zb. Orz. TS 1991, s. I-5357.

¹² D. Miąsik, *Zasada efektywności...*, s. 316–317.

¹³ W. Postulski, *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6, s. 31.

¹⁴ D. Miąsik, *Zasada efektywności...*, s. 324.

¹⁵ Orzeczenie w sprawie 14/64 *Walt Wilhelm i inni v. Federalny Urząd Kartelowy*, Zb. Orz. TS 1963, s. 1.

czy *Królowa v. Sekretarz Stanu ds. Transportu ex parte Factortame Ltd. i inni*¹⁷, a także w sprawach takich jak: *N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming, Van Gend & Loos v. Holenderska Administracja Podatkowa*, *Flaminio Costa v. ENEL*, aby wykazać, jaką odgrywa ono rolę dla całego systemu funkcjonowania Unii Europejskiej.

W pierwszej sprawie TSUE wyraźnie zaakcentował: „Traktat EWG ustanowił swój własny system prawny, zintegrowany z systemami prawnymi państw członkowskich, który musi być stosowany przez ich sądy, byłoby niezgodne charakterem tego systemu, gdyby zezwolić państwom członkowskim na wprowadzenie lub utrzymywanie środków prawnych, które byłyby zdolne w jakikolwiek sposób ograniczyć efektywność Traktatu w praktyce”¹⁸.

Z kolei w sprawie *Simmenthal* Trybunał uznał: „jeżeli aktom prawnym w dziedzinie, na którą rozciąga się kompetencja prawotwórcza Wspólnoty, przyznana zostałaby pewna skuteczność, prowadziłyby to do zanegowania efektywności zobowiązań zaciągniętych przez państwa członkowskie na podstawie Traktatu, co z kolei oznaczałoby postawienie pod znakiem zapytania podstaw Wspólnoty”¹⁹.

Natomiast w sprawie *Factortame* sędziowie orzekli: „zadaniem sądów wewnętrznych wynikającym z zasady współpracy ustanowionej przez artykuł 5 [obecnie art. 4 ust 3 TUE – przyp. A.M.D.] Traktatu o EWG jest zapewnienie ochrony prawnej, którą zainteresowane osoby wywodzą z bezpośredniej skuteczności postanowień prawa wspólnotowego. Wszelkie normy prawa wewnętrznego oraz praktyka ustawodawcza administracyjna lub sądowa, które mogłyby wpłynąć na efektywność prawa wspólnotowego poprzez ograniczenie kompetencji sądu wewnętrznego stosującego prawo wspólnotowe do uchylenia w razie konieczności przepisów wewnętrznych, które mogłyby pozbawić, chociaż przejściowo, normę wspólnotową mocy obowiązującej i skuteczności, są niezgodne z wymogami właściwymi dla samego prawa wspólnotowego”²⁰.

Efektywność prawa unijnego nie może być zapewniona wyłącznie przez niestosowanie norm krajowych, które są sprzeczne z normami unijnymi. Konieczna jest również – dla jednolitego i rzeczywistego stosowania prawa unijne-

¹⁶ Orzeczenie w sprawie 106/77 *Administracja Finansów Państwowych v. Simmenthal Sp. A.*, Zb. Orz. TS 1978, s. 629.

¹⁷ Orzeczenie w sprawie C-213/89 *Królowa v. Sekretarz Stanu ds. Transportu ex parte Factortame LTD i inni*, Zb. Orz. TS 1990, s. 1–2433.

¹⁸ *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo. Wydanie nowe z Suplementem*, wybór i red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2005, s. 40 (dalej: *Orzecznictwo*).

¹⁹ *Ibidem*, s. 47–48.

²⁰ *Ibidem*, s. 51–52.

go w państwach członkowskich – gwarancja odpowiedniej kontroli sądowej ze strony sądów krajowych oraz możliwość usuwania przez nie szkodliwych skutków naruszeń norm wspólnotowych. Przyjmuje się, iż skuteczność prawa unijnego powinna być jednakowa i jednakowo zapewniona niezależnie od tego, o jaką dziedzinę prawa krajowego chodzi. Wydaje się również, iż sędzia winien z urzędu czuwać nad zachowaniem skuteczności norm wspólnotowych²¹.

Istotne jest więc, iż obok zasady efektywności podnosi się warunek jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich sytuacjach i wobec wszystkich jego podmiotów, ponieważ brak jednolitości stanowiłby barierę w zachowaniu istoty efektywności.

Prawo unijne oparte jest na zasadzie jednolitości, tzn. musi funkcjonować jednakowo we wszystkich państwach członkowskich. Tym samym choć stosowanie prawa unijnego jest zadaniem sądów krajowych, to interpretacja tego prawa pozostaje zarezerwowana dla Trybunału Sprawiedliwości. W przeciwnym razie gdyby kompetencje interpretacyjne należały do sądów najwyższych (sądów konstytucyjnych), nie udało by się zachować jednolitości rozumienia prawa unijnego, a to zburzyłoby ponadnarodową (integracyjną) istotę tego prawa²².

Zachowanie zasady jednolitości stosowania prawa unijnego sprowadza się do kilku wymogów. D. Kornobis-Romanowska dokonuje ich wyliczenia. Pierwszym jest nadanie prawu Unii jednakowego sensu we wszystkich państwach członkowskich. Oznacza to, że wszystkie elementy normy unijnej muszą mieć takie same znaczenie dla wszystkich jej adresatów. Drugim warunkiem jest, by prawo unijne było wiążące w jednakowym stopniu dla wszystkich swoich adresatów. Trzecim natomiast jest skuteczność norm unijnych od momentu ich wejścia w życie przez cały czas ich pozostawania w mocy²³.

Zasada jednolitego stosowania prawa unijnego nie jest zasadą bezwzględną. Doznaje ona pewnych ograniczeń. W doktrynie podkreśla się, że choć wymaganie jednolitego prawa unijnego jest fundamentalne, nie ma ono przewagi nad innymi zasadami prawa wspólnotowego, takimi jak kompetencja sądów krajowych w sprawach proceduralnych. Co więcej, zasada ta nie jest na tyle elementarna, aby mogła być równa z takimi zasadami, jak zasada skutku bezpośredniego, zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego bądź zasada dostępu do sądu²⁴.

Zasada efektywności pełni istotne funkcje w systemie unijnej ochrony prawnej, w szczególności zaś uzasadnia ograniczenie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, stanowi podstawę prawną dla ustanowienia roz-

²¹ K. Kowalczyk-Bańczyk, *Zasada efektywności...*, s. 54–55.

²² L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy [w:] Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 199.

²³ D. Kornobis-Romanowska, *Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnienia [w:] Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2003, s. 17–19.

²⁴ Por. W. Postulski, *Jednolite i efektywne stosowanie...*, s. 33.

czeń obywateli Unii Europejskiej niemających oparcia w wyraźnym przepisie prawa unijnego (np. roszczenie odszkodowawcze typu *Francovich*), uzasadnia określenie przez Trybunał Sprawiedliwości obowiązków sądów państw członkowskich w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego, stanowi dyrektywę interpretacyjną dla sądów państw członkowskich w tym zakresie²⁵.

W połączeniu z zasadą bezpośredniego skutku zasada efektywności ma zagwarantować podmiotom prywatnym możliwość wyegzekwowania uprawnień zawartych w poszczególnych normach prawa unijnego. Przy ich dochodzeniu przed sądem krajowym zastosowanie znajdują krajowe przepisy proceduralne, co jest określane jako tzw. zasada autonomii proceduralnej²⁶.

Autonomia proceduralna państw członkowskich wyraża się najogólniej tym, że państwo członkowskie ma pewien z założenia szeroki zakres swobody w ustawowym kształtowaniu właściwości sądów (ustroju sądów) i procedur (sądowych i pozasądowych) służących ochronie praw opartych na prawie unijnym. W węższym znaczeniu autonomia proceduralna może być relatywizowana do procesu sądowego stosowania prawa i ujmowana jako swoboda sądów państw członkowskich w zakresie stosowania krajowych przepisów procesowych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie wspólnotowym²⁷.

Zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich stale się zmniejsza wskutek – po pierwsze – rosnącej aktywności prawodawczej Unii Europejskiej w obszarze zagadnień proceduralnych (ograniczenie autonomii proceduralnej w zakresie stanowienia prawa), a po drugie – aktywności orzeczniczej TSUE ustanawiającego zasady korzystania przez sądy krajowe z kompetencji do stosowania i wykładni krajowych przepisów proceduralnych (ograniczenie autonomii proceduralnej w zakresie sądowego stosowania prawa)²⁸.

TSUE na podstawie art. 10 TWE (obecnie art. 4 ust 3 TUE) sformułował pewne wymagania, jakim powinno odpowiadać postępowanie przed sądami krajowymi stosującymi prawo unijne, aby ochrona praw jednostki była efektywna.

W praktyce Trybunału można wyodrębnić trzy fazy, w których TSUE w różny sposób określał relację pomiędzy prawem unijnym a krajowymi regułami proceduralnymi. Fazę pierwszą cechowała swoista niechęć Trybunału do ingerencji w wewnętrzne przepisy proceduralne państw członkowskich oraz skłanianie się ku dominacji krajowego prawa proceduralnego wobec braku odpowiednich reguł na płaszczyźnie prawa unijnego²⁹.

²⁵ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 38.

²⁶ K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada efektywności...*, s. 55.

²⁷ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 39.

²⁸ *Ibidem*, s. 39–40.

²⁹ Zob. sprawa 33/76 *Rewe v. Landwirtschaftskammer für das Saarland*, Zb. Orz. TS 1976, s. 1989.

Pewna przewaga krajowych przepisów proceduralnych miała być jednak ograniczona dwoma warunkami. Po pierwsze, Trybunał uznał, iż „reguły proceduralne określone w prawie krajowym nie mogą być mniej korzystne niż te, które odnoszą się do podobnych roszczeń wynikających z prawa krajowego” (zasada równoważności czy niedyskryminacji)³⁰. Po drugie, „reguły proceduralne określone w prawie krajowym nie będą stosowane, jeśli miałyby to powodować, że wykonywanie praw wynikających z prawa unijnego, które sądy krajowe mają obowiązek chronić, byłoby w praktyce niemożliwe” (zasada praktycznej możliwości)³¹.

W późniejszej fazie swej praktyki orzeczniczej Trybunał określał zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, kładąc przy tym większy nacisk na konieczność spełnienia przez krajowe przepisy proceduralne warunków adekwatności i efektywności, a nie tylko praktycznej możliwości. Z orzecznictwa TSUE wynikało, iż w pewnych okolicznościach sądy krajowe powinny zapewnić dostępność określonego środka prawnego niezależnie od tego, czy w prawie krajowym taki środek został przewidziany. Innymi słowy, jeśli zastosowanie przepisów krajowych miałyby uniemożliwić lub nadmiernie utrudnić zapewnienie skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego, sądy krajowe powinny zapewnić środki szczególne³². Omawiana faza orzecznictwa TSUE charakteryzuje się więc dość daleko idącym interwencjonizmem w imię zapewnienia efektywności prawu unijnemu.

Taka praktyka orzecznicza TSUE wywołała jednak krytykę wskazującą na nadmierną ingerencję Trybunału w krajowe prawo proceduralne, co w konsekwencji spowodowało odejście TSUE od tak pojmowanego zapewnienia skuteczności prawa unijnego.

W ostatniej fazie Trybunał wydaje się próbować znaleźć równowagę pomiędzy zapewnieniem skutecznego dochodzenia roszczeń wynikających z prawa unijnego a respektowaniem krajowych przepisów proceduralnych. TSUE stara się więc wyważyć w świetle szczególnych okoliczności konkretnej sprawy znaczenie roszczenia wynikającego z prawa wspólnotowego z jednej strony, a zakresem zastosowania i celem danego przepisu krajowego z drugiej³³.

³⁰ Zob. sprawa 45/76 *Comet v. Productschap voor Siergewassen*, Zb. Orz. TS 1976, s. 2043.

³¹ Zob. sprawa 33/76 *Rewe* i sprawa 45/76 *Comet*.

³² Zob. sprawa C-213/89 *Factortame i in.*, Zb. Orz. TS 1990, s. I-2433; sprawa C-6/90 i 9/90 *Andrea Francovich i Danila Bonifaci*, Zb. Orz. TS 1991, s. I-5357; sprawa C-208/90 *Theresa Emmott v. Minister for Social Welfare and Attorney General*, Zb. Orz. TS 1991, s. 4269.

³³ A. Zawadzka, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie efektywności prawu wspólnotowemu w krajowym porządku prawnym* [w:] *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Materiały konferencyjne*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 2003, s. 66–67.

TSUE dokonuje więc oceny wpływu krajowych przepisów proceduralnych na efektywność prawa unijnego w sposób ściśle związany ze stanem faktycznym, w jakim pojawia się kwestia dostępu do efektywnego środka ochrony prawnej³⁴.

Trybunał przyjął, iż ocena, czy przepisy krajowe sprawiają, że zastosowanie prawa unijnego staje się praktycznie niemożliwe albo nadmiernie utrudnione, wymaga dokonania ich kompleksowej analizy. W tym celu należy zbadać rolę danego przepisu w całym postępowaniu, jego wpływ na przebieg postępowania, jak również specjalne cechy danego postępowania ujmowanego jako całość. Jednocześnie należy dokonać oceny efektywności krajowych środków w kontekście innych wartości, takich jak: prawo do obrony, pewność prawa i prawidłowy przebieg postępowania³⁵.

Z orzecznictwa TSUE wynika, że do podstawowych zasad ograniczających autonomię proceduralną państwa członkowskiego w sferze sądowego stosowania krajowych reguł i zasad proceduralnych należą zasady określone w formule *Rewe/Comet*, a mianowicie zasada ekwiwalentności (zwana również zasadą niedyskryminacji) i zasada efektywności³⁶. Nie ulega wszakże wątpliwości, że na zakres autonomii wpływają także inne zasady prawa unijnego o charakterze procesowym oraz przepisy Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka. Wpływ formułowanych przez TSUE zasad na proces stosowania i wykładni prawa unijnego przez sądy państw członkowskich jest znaczny, bowiem Trybunał nie ogranicza się do sformułowania konkretnej – wiążącej sąd państwa członkowskiego – zasady prawa, lecz wywodzi z niej lub w powiązaniu z nią konkretne obowiązki sądu państwa członkowskiego, w tym obowiązek niestosowania przepisu proceduralnego sprzecznego z taką zasadą³⁷.

Zatem co do zasady ochrona praw podmiotowych wynikających z prawa unijnego oraz środki dostępne w razie naruszenia tych praw zależą od przepisów proceduralnych i materialnych prawa krajowego. Nie jest to jednak zasada obowiązująca bezwzględnie. Jeżeli stosowanie przepisów krajowych mogłaby wykluczyć pełną skuteczność praw wynikających z przepisów prawa unijnego, to sędzia krajowy powinien zgodnie z zasadą efektywności prawa wspólnotowego wybrać odpowiedni instrument zapewnienia skuteczności normy unijnej – np.

³⁴ Zob. sprawa C-430/93 i C-431/93 *Van Schijndel i Van Veen v. SPF*, Zb. Orz. TS 1995, s. I-4705.

³⁵ S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000, s. 61–62.

³⁶ Zgodnie z zasadą ekwiwalentności reguły proceduralne nie mogą być mniej korzystne dla roszczeń opartych na prawie wspólnotowym niż dla podobnych roszczeń opartych na prawie krajowym. Zgodnie z zasadą efektywności krajowe reguły proceduralne nie mogą w praktyce czynić niemożliwym dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym.

³⁷ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 40–41.

dokonać wykładni prowsólnotowej przepisów krajowych bądź się wstrzymać z ich stosowaniem. Trybunał pozostawia sądom krajowym wybór najbardziej o powiednięgo środka ochrony prawa unijnego³⁸.

Zapewnianie efektywności może się odbywać na różne sposoby. Po pierwsze, poprzez stosowanie wykładni prowsólnotowej – polegającej na wykonywaniu przez organy krajowe takiej wykładni prawa wewnętrznego, która zapewnia osiągnięcie celu wynikającego z normy prawa wspólnotowego³⁹. Ale także poprzez niestosowanie prawa krajowego niezgodnego z prawem wspólnotowym (tzw. *l'invocabilité d'exclusion*) – jak stwierdził Trybunał w orzeczeniu *Simmenthal*, organy krajowe powinny się powstrzymywać od stosowania norm prawa krajowego, które stoją w sprzeczności z normami prawa unijnego. Należy podkreślić, że nie będzie chodzić wyłącznie o przepisy powszechnie obowiązujące, ale również o decyzje konkretnie indywidualne⁴⁰. Jest to też możliwość uzyskania odszkodowania przez podmiot prywatny za naruszanie wobec niego prawa unijnego (*l'invocabilité de réparation*)⁴¹ – początkowo Trybunał ograniczył się do naruszeń przypisywanych państwu⁴², od niedawna dopuszcza też odpowiedzialność podmiotów prywatnych⁴³. Poza tym możliwość zastąpienia norm prawa krajowego normą unijną (*l'invocabilité de substitution*) – jest to dopuszczalne w przypadku norm bezpośrednio skutecznych. Obecnie wydaje się, że Trybunał wymaga od sądów krajowych usunięcia wszelkich utrudnień nałożonych przez prawo krajowe, które mogłyby stać na przeszkodzie pełnemu i skutecznemu stosowaniu prawa unijnego⁴⁴.

Podsumowanie

Podsumowując, celem zasady jest podniesienie efektywności stosowania prawa Unii Europejskiej przez sądy państw członkowskich. W ścisłym ujęciu oznacza uprawnienie jednostki do powoływania się na akty prawa unijnego przed sądami krajowymi, w szczególności gdy wydany przez instytucję akt prawny w postaci dyrektywy nakazuje państwu podjęcie określonych działań⁴⁵. Tym samym istotne jest, aby środki podjęte w różnych państwach członkowskich doprowadziły do tego, by prawo unijne było tak samo skuteczne i równoważne

³⁸ K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada efektywności...*, s. 55.

³⁹ Zob. np. sprawa 106/89 *Marleasing*, Zb. Orz. TS 1990, s. I-4135.

⁴⁰ Zob. np. sprawa C-224/97 *Erich Ciola v. Land Voralberg*, Zb. Orz. TS 1999, s. I-2517.

⁴¹ Zob. np. sprawy połączone C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur et Factortame III*, ZB. Orz. TS 1996, s. I-1029.

⁴² Zob. sprawy połączone C-6/90 i 9/90 *Francovich*, Zb. Orz. TS 1991, s. I-5357.

⁴³ Zob. sprawa C-453/99 *Courage Ltd. Przeciwko Bernard Crehan*, Zb. Orz. TS 2001, s. I-6297.

⁴⁴ K. Kowalik-Bańczyk, *Zasada efektywności...*, s. 55–56.

⁴⁵ J. Barcik, *Aksjologia Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, red. J. Barcik, A. Wentkowska, Warszawa 2011, s. 91.

do tego, jak stosuje się własne prawo krajowe. Oznacza to, że zobowiązanie dla sądów krajowych dotyczy nie tylko stosowania prawa wewnętrznego, ale także interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem unijnym⁴⁶.

Jak zauważa A. Wróbel, charakter prawny autonomii proceduralnej państw członkowskich jest sporny. Wydaje się jednak nie ulegać wątpliwości, że nie jest to zasada ogólna prawa unijnego, lecz konstrukcja teoretyczna służąca wyjaśnianiu podziału kompetencji między prawodawcę wspólnotowego a prawodawcę krajowego w dziedzinie prawa procesowego oraz podziału kompetencji między sądami unijnymi (TSUE i Sąd) a sądami państw członkowskich w dziedzinie wykładni i stosowania prawa unijnego, a także zakresu swobody sędziego krajowego w stosowaniu i wykładni krajowych przepisów proceduralnych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie unijnym. Według autora niniejszego artykułu z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że treść tej autonomii sprowadza się do następującej formuły: w razie braku stosownych przepisów unijnych do kompetencji (organów prawodawczych) państw członkowskich należy prawne uregulowanie ustroju sądów i procedur sądowych, a do właściwości sądów krajowych – stosowanie i wykładnia krajowych przepisów procesowych przy rozpoznawaniu spraw opartych na prawie unijnym⁴⁷.

Bibliografia

- Barcik J., *Aksjologia Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, red. J. Barcik, A. Wentkowska, Warszawa 2011.
- Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] *Studia z prawa Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, Kraków 2000.
- Garlicki L., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000.
- Kornobis-Romanowska D., *Kompetencje wspólnotowe sądów krajowych – przegląd zagadnienia* [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2003.
- Kowalik-Bańczyk K., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego – wprowadzenie i wyrok ETS z 16.12.1976 r. w sprawie 45/76 Comet BV przeciwko Produktschap voor Siergewassen*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6.
- Łazowski A., *Europejskie Trybunały*, „Gazeta Prawna” 1999, nr 7.
- Łętowska E., *Perspektywy zmian w dostępie obywatela do europejskiego wymiaru sprawiedliwości* [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005.
- Miąsik D., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- Postulski W., *Jednolite i efektywne stosowanie prawa wspólnotowego przed sądami państw członkowskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 6.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ A. Wróbel, *Autonomia proceduralna...*, s. 42–43.

- Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo. Wydanie nowe z Suplementem*, wybór i red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2005.
- Safjan M., *Meandry systemu ochrony praw podstawowych. O rzeczywistości realnej i wirtualnej* [w:] *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, red. H. Izdebski, H. Machińska, Warszawa 2005.
- Sozański J., *Typy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości WE a sądy krajowe*, „Prawo Unii Europejskiej” 2003, nr 5.
- Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, z. 1.
- Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Kraków 2005.
- Zawidzka A., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie efektywności prawu wspólnotowemu w krajowym porządku prawnym* [w:] *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich. Materiały konferencyjne*, red. M. Wędrychowski, Warszawa 2003.

Streszczenie

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie podstawowych kwestii dotyczących zasady efektywności prawa unijnego, która w założeniu ma zwiększyć efektywność stosowania prawa wspólnotowego przez sądy i organy administracyjne państw członkowskich. Analizie poddano w tym zakresie bogate orzecznictwo TSUE. Prawo unijne ma wpływ na wszystkie dziedziny życia, a efektywność stosowania tego prawa w wąskim znaczeniu jest interpretowana jako uprawnienie jednostek do podnoszenia przed sądem spraw z powołaniem się na akty prawa unijnego. Jest to pojęcie złożone, dlatego też omówione zostały tylko niektóre jego kwestie.

Słowa kluczowe: zasada efektywności prawa Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, pytanie prejudycjalne, organy administracyjne państw członkowskich

THE EFFECTIVENESS OF THE LAW OF THE EUROPEAN UNION IN PRACTICE – SELECTED ISSUES

Summary

The aim of this study is to present the basic issues regarding the principle of effectiveness of EU law, which is intended to increase the efficiency of Community law application by the courts and administrative bodies of the Member States. The jurisdiction of the Court of Justice of the European Union has been analysed in this respect. EU law affects all areas of life and the effectiveness of its application in the narrow sense is interpreted as the right of individuals to bring cases before court with reference to EU legal acts. It is a complex concept, which is why only some of the issues have been discussed.

Keywords: the principle of effectiveness of European Union law, the Court of Justice of the European Union, preliminary questions, the administrative bodies of the Member States