OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
M. POIARESA MADURA
przedstawiona w dniu 1 marca 2007 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Pytania co do istoty sprawy przedłożone przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd administracyjny ds. handlowych i przemysłowych, Niderlandy) w niniejszej grupie spraw są takie same jak w sprawie Dokter i in. [2]. Dotyczą one wykładni dyrektywy Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzającej wspólnotowe środki w sprawie zwalczania pryszczycy [3]. Jednakże tym razem sąd krajowy zwraca się do Trybunału o wskazówki dotyczące problemu bardziej związanego z zasadami regulującymi postępowanie sądowe niż ze zwalczaniem pryszczycy.

2. W sprawie Dokter i in. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym podważyli legalność decyzji o uboju zwierząt w ich gospodarstwach na tej podstawie, że decyzja ta została wydana w oparciu o analizę laboratoryjną przeprowadzoną w laboratorium, które nie zostało wymienione w załączniku B do dyrektywy. W niniejszych sprawach skarżący w postępowaniu głównym również kwestionują decyzje o uboju zwierząt w swoich gospodarstwach. Jednakże we wnioskach złożonych do sądu krajowego nie powołali się na okoliczność, że laboratorium nie zostało wymienione w załączniku B do dyrektywy, chociaż sprawy dotyczyły dokładnie tego samego laboratorium. Sąd krajowy zwraca się zatem z pytaniem, czy zgodnie z ustawodawstwem wspólnotowym jest on zobowiązany uwzględnić tę okoliczność z urzędu, chociaż krajowe przepisy proceduralne stoją temu na przeszkodzie.

3. Moje poglądy w odniesieniu do pytań co do istoty sprawy dotyczących dyrektywy przedstawiłem już w opinii w sprawie Dokter i in. Obecnie zatem skoncentruję się na kwestiach proceduralnych podniesionych przez sąd krajowy oraz na próbie umiejscowienia niniejszej sprawy w systemie orzecznictwa, które rozpoczęło się od spraw Peterbroeck [4] oraz Van Schijndel i van Veen [5]. Pragnę jednak podkreślić, że trudno nie odnieść wrażenia, iż znaczenie przedłożonego pytania dla rozstrzygnięcia spraw będących przedmiotem postępowania przed

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-28/05, Zb.Orz. str. I-5431.

3 — (Dz.U. L 315, str. 11), zmienionej dyrektywą Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r. (Dz.U. L 224, str. 13).

4 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-312/93, Rec. str. I-4599.

5 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-430/93 i C-431/93, Rec. str. I-4705.

sądem krajowym jest jedynie marginalne. W istocie wniosek sądu krajowego o wskazówki wydaje się wynikać przede wszystkim z bardziej ogólnej potrzeby wyjaśnienia orzecznictwa Trybunału w tej dziedzinie.

II — Stan faktyczny i pytania prejudycjalne

4. Postępowanie przed College van Beroep voor het bedrijfsleven zostało wszczęte w wyniku wybuchu epidemii pryszczycy w kilku państwach członkowskich w roku 2001. W następstwie wybuchu epidemii właściwe władze niderlandzkie podjęły środki mające na celu zapobieżenie dalszemu rozprzestrzenianiu się pryszczycy [6]. Środki te obejmowały między innymi prewencyjny ubój zwierząt parzystokopytnych w gospodarstwach położonych w pobliżu zarażonych gospodarstw.

5. Na podstawie wyników analiz wykonanych w laboratorium ID-Lelystad BV (zwanym dalej „ID-Lelystad") Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (krajowa inspekcja ds. bydła i mięsa, zwana dalej „RVV") stwierdziła, że gospodarstwa skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym położone są w pobliżu zarażonych gospodarstw, w następstwie czego nakazała prewencyjny ubój zwierząt w gospodarstwach skarżących.

6. W postępowaniu przed sądem krajowym skarżący kwestionowali legalność decyzji o uboju zwierząt, podnosząc kilka zarzutów. Sąd krajowy oddalił wszystkie te zarzuty. Jednakże w szeregu podobnych spraw zawisłych przed tym sądem skarżący podważali legalność podobnych decyzji, powołując się na dodatkowy zarzut, że ID-Lelystad nie zostało wymienione w załączniku B do dyrektywy 85/511. Ten właśnie zarzut leżał u podstaw złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie Dokter i in. [7].

7. Pytania przedłożone w sprawie Dokter i in. dotyczyły wykładni art. 11 i 13 dyrektywy 85/511. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tiret pierwsze i art. 13 ust. 1 tiret drugie państwa członkowskie muszą zapewnić, aby manipulowanie wirusem pryszczycy przy diagnozach odbywało się wyłącznie w zatwierdzonych laboratoriach, wymienionych w załączniku B do tej dyrektywy. Jako laboratorium dla Niderlandów wymienione było CDIC-Lelystad. ID-Lelystad powstało na bazie CDIC-Lelystad w wyniku kolejnych połączeń

6 — Zobacz także wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. str. I-5689, z dnia 10 marca 2005 r. w sprawach połączonych C-96/03 i C-97/03 Tempelman i van Schaijk, Zb.Orz. str. I-1895.

7 — Wyżej wymienionej w przypisie 2.

i przejęć, jednak nigdy nie zostało zamieszczone w załączniku B. Sąd krajowy zwrócił się zatem z pytaniem dotyczącym konsekwencji wyznaczenia laboratoriów referencyjnych zgodnie z dyrektywą. Ponadto zmierzał do ustalenia, czy zgodnie z prawem wspólnotowym władze krajowe związane są wynikami przekazanymi przez laboratorium, które wykonało badanie.

III — Ocena

8. Jeszcze przed wydaniem orzeczenia w sprawie Dokter i in. College van Beroep voor het bedrijfsleven postanowił zwrócić się do Trybunału z takimi samymi pytaniami w niniejszych sprawach. Jednakże tym razem zadał dodatkowo pytanie, czy zgodnie z prawem wspólnotowym zobowiązany jest on do rozpatrzenia kwestii statusu ID-Lelystad z urzędu.

Dopuszczalność

9. Trybunał orzekł w sprawie Dokter i in. w dniu 15 czerwca 2006 r. Wobec tego skierował do sądu krajowego pismo z zapytaniem, czy podtrzymuje on wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszych sprawach. Pismem z dnia 27 lipca 2006 r. sąd krajowy odpowiedział twierdząco.

10. W niniejszej opinii odniosę się wyłącznie do kwestii, czy prawo wspólnotowe wymaga, aby sąd krajowy wykraczał poza zakres sporu określony przez strony, aby zbadać z urzędu zarzuty oparte na dyrektywie 85/511. Co do pozostałych pytań sugeruję, aby Trybunał ponownie odwołał się do mojej opinii w sprawie Dokter i in. oraz aby oczywiście miał na uwadze własny wyrok w tej sprawie.

11. Krajowe przepisy, które ograniczają możliwość podniesienia zarzutów z urzędu przez sąd, nie mogą stać na przeszkodzie skierowaniu wniosku do Trybunału Sprawiedliwości o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu określenia, czy przepisy takie zgodne są z prawem wspólnotowym [8]. Taki wniosek byłby jednak niedopuszczalny w przypadku, gdyby nie był on niezbędny dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem krajowym [9].

8 — Wyżej wymieniony w przypisie 4 wyrok w sprawie Peterbroeck, pkt 13. Zobacz także wyroki: z dnia 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 Rheinmühlen Düsseldorf, Rec. str. 33, pkt 2 i 3, z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-446/98 Fazenda Pública, Rec. str. I-11435, pkt 48.

9 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 3 lutego 1983 r. w sprawie 149/82 Robards, Rec. str. 171, pkt 19, z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-83/91 Meilicke, Rec. str. I-4871, pkt 25, z dnia 21 marca 2002 r. w sprawie C-451/99 Cura Anlagen, Rec. str. I-3193, pkt 26.

12. Można by uznać za usprawiedliwiony pogląd, że pytanie, z jakim zwrócił się sąd krajowy w niniejszej sprawie, jest hipotetyczne. Rzeczywiście podczas rozprawy Komisja twierdziła, że jeśli mieć na uwadze wyrok w sprawie Dokter i in., należałoby uznać, że odpowiedź na to pytanie nie będzie miała wpływu na wynik postępowania przed sądem krajowym. Chociaż pogląd ten jest mi bliski, to jednak argument ten nie wydaje mi się na tyle przekonujący, aby stwierdzić, że pytanie przedłożone przez sąd krajowy jest niedopuszczalne. Co do zasady to do sądu krajowego należy „dokonanie oceny, czy wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w postępowaniu przed sądem krajowym, jak i ocena zasadności pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału” [10]. Ponadto skutki orzeczenia w sprawie Dokter i in. nie są jeszcze w pełni znane, bowiem orzeczenie to pozostawia pewien margines swobody sądowi krajowemu. Ze względu na powyższe uznałbym pytanie za dopuszczalne.

Wymogi prawa wspólnotowego w odniesieniu do krajowych przepisów proceduralnych

13. Trybunał wielokrotnie podkreślał „zasadę autonomii proceduralnej”, zgodnie z którą sądy krajowe, stosując prawo wspólnotowe, mogą czynić to na podstawie własnych przepisów proceduralnych. Zatem w braku zharmonizowanych przepisów „w wewnętrznym porządku prawnym każdego państwa członkowskiego powinny być wyznaczone właściwe sądy i ustalone zasady proceduralne dotyczące środków prawnych, które mają zapewnić podmiotom prawa ochronę praw, które wywodzą one z bezpośredniej skuteczności prawa wspólnotowego” [11].

14. To jednakże nie zwalnia całkowicie krajowych przepisów proceduralnych z konieczności spełnienia wymogów wynikających z prawa wspólnotowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem krajowe przepisy proceduralne muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności [12].

15. Zasada równoważności wymaga, aby do roszczeń opartych na prawie wspólnotowym i do porównywalnych roszczeń opartych na prawie krajowym stosować te same przepisy proceduralne [13].

10 — Wyrok z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawach połączonych C-163/94, C-165/94 i C-250/94 Sanz de Lera i in., Rec. str. I-4821, pkt 15. Zobacz także wyrok z dnia 22 listopada 2005 r. w sprawie C-144/04 Mangold, Zb.Orz. str. I-9981, pkt 32–38.

11 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Van Schijndel i van Veen, pkt 17. Zobacz także np. wyroki z dnia 16 grudnia 1976 r.: w sprawie 33/76 Rewe, Rec. str. 1989, pkt 5, w sprawie 45/76 Comet, Rec. str. 2043, pkt 13, wyroki: z dnia 28 września 1994 r. w sprawie C-128/93 Fisscher, Rec. str. I-4583, pkt 39, z dnia 6 grudnia 1994 r. w sprawie C-410/92 Johnson, Rec. str. I-5483, pkt 21, z dnia 11 grudnia 1997 r. w sprawie C-246/96 Magorrian i Cunningham, Rec. str. I-7153, pkt 37.

12 — Zobacz np. wyroki: z dnia 15 września 1998 r. w sprawie C-231/96 Edis, Rec. str. I-4951, pkt 34, z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 Courage i Crehan, Rec. str. I-6297, pkt 29, z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie C-30/02 Recheio — Cash & Carry, Zb.Orz. str. I-6051, pkt 17, z dnia 5 października 2006 r. w sprawach połączonych C-290/05 i C-333/05 Nádasdi i Németh, Zb.Orz. str. I-10115, pkt 69.

13 — Zobacz np. ww. w przypisie 11 wyrok w sprawie Rewe, pkt 6, wyrok z dnia 16 maja 2000 r. w sprawie C-78/98 Preston i in., Rec. str. I-3201, pkt 31.

16. Zasada skuteczności polega na tym, że przyznanie praw przez prawo wspólnotowe musi być możliwe do wdrożenia w praktyce. Wyraża to w istocie w odniesieniu do praw przyznanych przez prawo wspólnotowe znaną zasadę, że każdemu uprawnieniu muszą towarzyszyć środki prawne umożliwiające jego wykonanie [14]. Jak stwierdził rzecznik generalny F.G. Jacobs, „każdy, kto uważa się za pokrzywdzonego przez środek, który pozbawia go uprawnienia lub korzyści wynikającej z prawa wspólnotowego, musi mieć możliwość skorzystania z odpowiednich środków zaskarżenia oraz dostęp do pełnej ochrony prawnej" [15]. Zasada skuteczności wyklucza zatem takie przepisy procesowe, które czynią wykonywanie praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym [16].

17. Zatem zasada skuteczności określa minimalny standard proceduralny, jaki musi zostać zapewniony osobom, którym przysługują uprawnienia na podstawie prawa wspólnotowego, natomiast zasada równoważności ma na celu zapewnienie, aby osoby uprawnione na podstawie prawa wspólnotowego nie były traktowane mniej korzystnie niż osoby, którym przysługują podobne uprawnienia na podstawie prawa krajowego.

18. Zasady te stanowią także test, za pomocą którego można ocenić krajowe przepisy proceduralne ograniczające możliwość uwzględnienia przez sąd zarzutów z urzędu. Zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej Trybunał stwierdzał już, że prawo wspólnotowe zazwyczaj nie wymaga, aby sądowi krajowemu przysługiwało uprawnienie do uwzględnienia zarzutów z urzędu w sytuacji, gdy nie uczyniły tego strony [17]. Jednakże z orzecznictwa wynika również, że od tej zasady istnieją wyjątki, dopuszczalne ze względu na zasadę skuteczności i zasadę równoważności.

19. Dotychczas naszkicowane ramy teoretyczne mogą wydawać się raczej jasne. Jednakże skutkiem stosowania zasad skuteczności i równoważności w praktyce było wydanie szeregu orzeczeń, które na pierwszy rzut oka wydają się być rozbieżne. Postaram się obecnie przedstawić, w jaki sposób te różnorodne orzeczenia — a także sprawy obecnie rozpatrywane — można usystematyzować ze względu na daną zasadę, poczynając od spraw związanych z zasadą skuteczności.

14 — Wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r. w sprawie C-213/89 Factortame, Rec. str. I-2433, z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawch połączonych C-6/90 i C-9/90 Francovich i in., Rec. str. I-5357 i , ww. w przypisie 12 wyrok w sprawie Courage i Crehan.

15 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, przedstawiona w dniu 21 marca 2002 r., Rec. str. I-6677, pkt 38. Zobacz także wyrok z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. str. 4097, pkt 15–17.

16 — Zobacz np. ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Peterbroeck, pkt 14 i ww. w przypisie 12 wyrok w sprawie Courage przeciwko Crehan, pkt 25–29.

17 — Wyżej wymieniony w przypisie 5 wyrok w sprawie Van Schijndel i van Veen, pkt 22. Prawo wspólnotowe również nie *zakazuje* sądom krajowym brania pod uwagę przepisów wspólnotowych, nawet jeśli strony nie powołały się na nie (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawach połączonych od C-87/90 do C-89/90 Verholen, Rec. str. I-3757, pkt 12–16, z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie C-315/01 GAT, Rec. str. I-6351, pkt 46 i 50).

Zasada skuteczności

20. Pierwsza z tych spraw, Peterbroeck [18], bezpośrednio dotyczy kwestii, jak należy prawidłowo tłumaczyć stosowanie przez Trybunał zasady skuteczności, w szczególności w świetle wydanego przez Trybunał w tym samym dniu wyroku w sprawie Van Schijndel i van Veen [19]. W sprawie Peterbroeck Trybunał uznał za sprzeczny z prawem wspólnotowym przepis proceduralny zakazujący sądowi krajowemu badania z urzędu, czy przepis krajowy jest zgodny z prawem wspólnotowym, podczas gdy w sprawie Van Schijndel i van Veen zgodził się na przepis, który może wydawać się podobny.

21. Obie sprawy dotyczyły zasady skuteczności: czy sporny przepis proceduralny czyni wykonywanie praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny nadmiernie utrudnionym? Trybunał dokonał oceny stanu faktycznego, biorąc pod uwagę przepisy proceduralne jako całość. W sprawie Van Schijndel i van Veen skarżący wnieśli do Hoge Raad der Nederlanden (sądu najwyższego Niderlandów) o uchylenie dwóch decyzji wydanych przez Rechtbank Breda (sąd rejonowy w Bredzie), twierdząc, że sąd ten powinien był wziąć pod uwagę z urzędu postanowienia traktatowe dotyczące konkurencji i swobody świadczenia usług. W odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Hoge Raad Trybunał stwierdził, że w okolicznościach takich jak w tej sprawie prawo wspólnotowe nie zobowiązuje sądów krajowych, aby wbrew krajowym przepisom proceduralnym wykraczały poza zakres sporu określony przez strony.

22. Inna była sytuacja w sprawie Peterbroeck. Dotyczyła ona odwołania od decyzji belgijskich władz podatkowych. Co do zasady kontrola sądowa tej decyzji ograniczona była do podstaw, na jakich oparł się skarżący podczas administracyjnej kontroli instancyjnej. Po zakończeniu tego postępowania skarżący miał 60 dni na zgłoszenie nowych zarzutów, w tym także opartych na prawie wspólnotowym, do właściwego sądu. Trybunał stwierdził, że ten termin, biorąc pod uwagę jego kontekst prawny i praktyczny, prowadzi w istocie do ograniczenia możliwości wykonywania praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny.

23. Pytanie, czy w praktyce wykonywanie praw jest nadmiernie utrudnione, może być kwestią względnej oceny, co tłumaczy, dlaczego wyroki wydane w sprawach Peterbroeck oraz Van Schijndel i van Veen zostały rozstrzygnięte w różny sposób na podstawie zaledwie kilku czynników. Istnieją jednak okoliczności, w których jest jasne, że bez możliwości uwzględnienia przez sąd krajowy

18 — Wyżej wymieniony w przypisie 4.
19 — Wyżej wymieniony w przypisie 5.

z urzędu zarzutów opartych na prawie wspólnotowym uzyskanie ochrony sądowej przez strony, którym przysługuje uprawnienie na podstawie prawa wspólnotowego, byłoby nadmiernie utrudnione. Za przykład mogą służyć sprawy Océano Grupo Editorial i Salvat Editores [20] i Cofidis [21].

24. W sprawach tych Trybunał stwierdził, że możliwość uwzględnienia przez sąd zarzutów z urzędu można wywnioskować z treści dyrektywy w przypadku, gdyby było to konieczne dla osiągnięcia celów tej dyrektywy [22]. Dokładniej Trybunał orzekł, że uprawnienie sądu krajowego do stwierdzenia z urzędu, że klauzula prorogacyjna zawarta w umowie konsumenckiej stanowi nieuczciwy warunek, było niezbędne dla osiągnięcia celu dyrektywy Rady 93/13/EWG [23]. Celem tym jest przecież ochrona konsumentów przed stosowaniem nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Trybunał dokonał wykładni dyrektywy w zgodzie z zasadą skuteczności. Gdyby uczynił inaczej, powstałaby „paradoksalna sytuacja, w której konsument byłby zobowiązany do stawienia się przed sądem w miejscowości innej, niż znajduje się jego miejsce zamieszkania, właśnie po to, aby domagać się stwierdzenia, że klauzula zobowiązująca go do tego, stanowi nieuczciwy warunek!" [24].

25. Prawdopodobnie najzwięźlej można podsumować orzecznictwo w sposób następujący: zasada skuteczności zobowiązuje sądy krajowe do podnoszenia zarzutów z urzędu jedynie w sytuacjach, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia ochrony sądowej osobom, którym przysługuje uprawnienie na podstawie prawa wspólnotowego. Dlatego też sądy krajowe mają obowiązek interweniować we wszystkich przypadkach, gdy jest to niezbędne dla zapewnienia ochrony praw przyznanych przez wspólnotowy porządek prawny. Jednakże zasada skuteczności nie oznacza generalnego obowiązku zapewnienia przez sądy krajowe stosowania zasad wynikających z prawa wspólnotowego w każdych okolicznościach.

26. Czy sytuacja jest inna, w przypadku gdy sporna zasada jest zasadą podstawową? W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd krajowy rozważa możliwość, że niektóre normy mogą mieć tak szczególne znaczenie, że prawo wspólnotowe uznaje je za „zasady porządku

20 — Wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych od C-240/98 do C-244/98, Rec. str. I-4941.

21 — Wyrok z dnia 21 listopada 2002 r. w sprawie C-473/00, Rec. str. I-10875.

22 — Wyżej wymieniony w przypisie 20 wyrok w sprawach połączonych Océano Grupo Editorial i Salvat Editores, pkt 26, ww. w przypisie 21 wyrok w sprawie Cofidis, pkt 32 i 33.

23 — Dyrektywa Rady z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. L 95, str. 29).

24 — Opinia rzecznika generalnego A. Saggia przedstawiona w sprawie Océano Grupo Editorial i Salvat Editores, pkt 24.

publicznego" i z tej przyczyny wymaga, aby sądy krajowe stosowały je z urzędu. Sąd krajowy w tym kontekście podaje przykład wyroku w sprawie Eco Swiss [25]. Sprawa ta dotyczyła uchylenia orzeczenia arbitrażowego. Arbiter przyznał odszkodowanie za rozwiązanie umowy licencyjnej. W postępowaniu arbitrażowym nie została podniesiona kwestia, czy umowa mogła być nieważna w świetle art. 81 WE. Trybunał stwierdził, że sąd krajowy powinien uchylić orzeczenie arbitrażowe, gdyby uznał, iż było ono sprzeczne z art. 81 WE oraz gdyby z krajowych przepisów proceduralnych wynikało, że powinien on uwzględnić wniosek o uchylenie orzeczenia arbitrażowego uzasadniony naruszeniem krajowych przepisów dotyczących porządku publicznego [26].

27. Jednakże błędem byłoby wnioskować z wyroku w sprawie Eco Swiss, że zasada skuteczności wymaga, aby pewne normy wspólnotowe, ze względu na swoje znaczenie we wspólnotowym systemie prawnym, były stosowane przez sądy krajowe nawet wtedy, gdy strony nie powołują się na nie. W istocie takie rozumienie wyroku w sprawie Eco Swiss byłoby nie do pogodzenia z wyrokiem w sprawie Van Schijndel i van Veen. Rzeczywiście Trybunał w sprawie Eco Swiss stwierdził, że art. 81 WE stanowi „przepis podstawowy niezbędny do wypełnienia zadań powierzonych Wspólnocie" [27]. Jednakże sprawa Van Schijndel i van Veen dotyczyła tego samego przepisu i w tej sprawie Trybunał nie stwierdził istnienia obowiązku zastosowania art. 81 WE. Wynika z tego, że kwestia, czy dany przepis dotyczy porządku publicznego, nie jest rozstrzygająca dla celów stosowania zasady skuteczności. W rzeczywistości, jak wyjaśnię poniżej, sprawa Eco Swiss należy przede wszystkim do kategorii spraw, w których Trybunał zastosował zasadę równoważności.

28. Niemniej Trybunał w sprawie Eco Swiss wypowiedział się co do zasady skuteczności. Po rozstrzygnięciu sprawy na podstawie zasady równoważności Trybunał stwierdził dalej, że „kwestie dotyczące wykładni zakazu określonego w [art. 81 ust. 1 WE] powinny móc być rozpatrywane przez sądy krajowe, do których wpływa wniosek w przedmiocie ważności orzeczenia arbitrażowego" [28]. Podstawowym zamiarem Trybunału wydaje się być zapewnienie dostępności środków prawnych dla podważenia orzeczenia arbitrażowego naruszającego art. 81 WE [29]. A zatem krajowy przepis ograniczający sądową kontrolę orzeczeń arbitrażowych do podstaw, na których oparł się skarżący w postępowaniu arbitrażowym, stoi w sprzeczności z zasadą skuteczności. Okoliczność, że strony miały

25 — Wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r. w sprawie C-126/97, Rec. str. I-3055.

26 — Ibidem, pkt 41.

27 — Ibidem, pkt 36.

28 — Ibidem, pkt 40.

29 — Prawo krajowe może oczywiście wymagać, aby wniosek o stwierdzenie nieważności złożony został w rozsądnym terminie (zobacz pkt 43–48 wyroku w sprawie Eco Swiss).

możliwość powołania się na prawo wspólnotowe w postępowaniu arbitrażowym, nie zapewnia pełnej ochrony sądowej, bowiem postępowanie to — podobnie jak postępowanie administracyjne w sprawie Peterbroeck — nie stanowi postępowania *sądowego* w ścisłym tego słowa znaczeniu [30].

29. Podsumowując, zasada skuteczności nie nakłada na sądy krajowe obowiązku uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na prawie wspólnotowym nawet w przypadku, gdyby zarzut ten dotyczył przepisu o podstawowym znaczeniu dla wspólnotowego porządku prawnego. Jednakże zasada skuteczności wymaga, aby strony otrzymały rzeczywistą możliwość zgłoszenia zarzutu opartego na prawie wspólnotowym przed sądem krajowym. W innym przypadku sąd krajowy musi mieć uprawnienie do uwzględnienia tego zarzutu z urzędu.

30. Bezsporne jest, że w niniejszym postępowaniu strony miały rzeczywistą możliwość podniesienia zarzutów opartych na art. 11 i 13 dyrektywy 85/511 przed sądem krajowym. Inaczej niż w sprawie Peterbroeck krajowe przepisy proceduralne nie czyniły nadmiernie utrudnionym powołania się na te przepisy. Sama okoliczność, że strony tego nie uczyniły, nie rodzi obowiązku zapewnienia pomocy i naprawienia niedopatrzenia przez sąd ze względu na zasadę skuteczności.

31. Ponadto, jak słusznie zauważył sąd krajowy, z dyrektywy 85/511 nie wynika, że art. 11 i 13 mają być stosowane przez sądy krajowe z urzędu. Celem dyrektywy, zgodnie z jej art. 1, jest określenie „wspólnotowych środków kontroli, które mają być stosowane w razie pojawienia się pryszczycy" i poprzez to ochrona zdrowia zwierząt gospodarskich na terenie całej Wspólnoty [31]. Trudno byłoby wywodzić z tego, że cel taki może być osiągnięty jedynie wtedy, gdy sąd krajowy stwierdzi, że przysługuje mu uprawnienie do uwzględnienia z urzędu zarzutu, iż decyzja o uboju zwierząt należących do skarżących w celu zapobieżenia rozprzestrzenianiu się

30 — W tym zakresie wyrok w sprawie Eco Swiss jest zgodny z rozstrzygnięciem Trybunału, że kolegium arbitrażowe ustanowione zgodnie z umową na gruncie prawa prywatnego, bez udziału państwa, nie jest uważane za sąd lub trybunał w rozumieniu art. 234 WE, a zatem nie może zwracać się z pytaniami prejudycjalnymi na podstawie tego artykułu (wyrok z dnia 23 marca 1982 r. w sprawie 102/81 Nordsee, Rec. str. 1095).

31 — Zobacz preambułę dyrektywy 85/511.

pryszczycy oparta była na badaniach przeprowadzonych w laboratorium niewymienionym w załączniku B do dyrektywy. Ponieważ celem dyrektywy jest przyznanie uprawnień skarżącym, skuteczna ochrona sądowa tych praw może z zasady zostać zapewniona bez nakładania na sąd krajowy obowiązku stosowania dyrektywy z urzędu. Pod tym względem niniejsze sprawy różnią się zasadniczo od spraw Océano Grupo Editorial i Cofidis.

32. Zatem zasada skuteczności nie wymaga, aby sąd krajowy badał z urzędu zarzuty oparte na art. 11 i 13 dyrektywy. Pozostaje jednak rozważyć, czy wymóg taki nie wynika z zasady równoważności.

Zasada równoważności

33. W przypadkach gdy krajowe prawo proceduralne daje sądowi możliwość uwzględniania zarzutów z urzędu, zasada równoważności wymaga, aby możliwość ta rozciągała się także na zarzuty oparte na prawie wspólnotowym, natomiast zasada współpracy wyrażona w art. 10 WE obejmuje obowiązek po stronie sądów krajowych, aby czyniły one użytek z tej możliwości [32]. Jednakże zazwyczaj uprawnienie sądów do podnoszenia z urzędu zarzutów opartych na prawie krajowym jest ściśle ograniczone. Powstaje zatem pytanie, jaki wpływ mają te ograniczenia na obowiązek uwzględniania zarzutów opartych na prawie wspólnotowym.

34. Innymi słowy, jeśli sądom krajowym przysługuje uprawnienie do badania z urzędu *określonych* podstaw opartych na prawie krajowym, to zgodnie z zasadą równoważności musi im także przysługiwać takie uprawnienie w stosunku do *równoważnych* podstaw opartych na prawie wspólnotowym. Pytanie zatem brzmi, jak należy określić, które podstawy są „równoważne".

35. Jako przykład posłużyć może wyrok w sprawie Eco Swiss [33]. Przepisy krajowe, których dotyczyła ta sprawa, stanowiły, że orzeczenie arbitrażowe może zostać uchylone jedynie na podstawie ograniczonej

32 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-72/95 Kraaijeveld i in., Rec. str. I-5403, pkt 57 i 58 oraz ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Van Schijndel i van Veen, pkt 13 i 14.

33 — Wyżej wymieniony w przypisie 25.

liczby przyczyn, z których jedną było „naruszenie porządku publicznego" przez zaskarżone orzeczenie [34]. Sąd krajowy wyjaśnił, że zgodnie z krajowymi przepisami regulującymi postępowanie cywilne orzeczenie arbitrażowe jest sprzeczne z zasadami porządku publicznego „jedynie wtedy, gdy jego treść lub wykonanie [są sprzeczne] z przepisami bezwzględnie obowiązującymi tak podstawowej natury, że żadne ograniczenie proceduralne nie może stanowić przeszkody w ich stosowaniu" [35]. Sąd krajowy wskazał również, że orzeczenie trybunału arbitrażowego sprzeczne z krajowymi przepisami prawa konkurencji zazwyczaj nie jest uznawane za naruszające porządek publiczny [36]. Pomimo to Trybunał stwierdził, że z punktu widzenia prawa wspólnotowego zakaz ustanowiony w art. 81 WE jest podstawowym przepisem bezwzględnie obowiązującym. Zatem posiada on taki sam status jak krajowe przepisy porządku publicznego [37]. Wobec tego zgodnie z zasadą równoważności sąd krajowy powinien przychylić się do wniosku o uchylenie orzeczenia arbitrażowego, jeśli jest ono sprzeczne z art. 81 WE [38].

36. W niniejszym postępowaniu pojęcie „porządek publiczny" używane jest w zupełnie innym znaczeniu. Właściwym przepisem prawa krajowego jest art. 8:69 ust. 1 Algemene Wet Bestuursrecht (ustawy o postępowaniu sądowoadministracyjnym, zwanej dalej „Awb"), który stanowi:

„Sąd rozpatrujący sprawę wydaje rozstrzygnięcie na podstawie skargi, przedstawionych dokumentów, rezultatów wstępnego dochodzenia oraz analizy sprawy przeprowadzonej w trakcie rozprawy".

Artykuł 8:69 Awb stanowi dalej, że sąd ma obowiązek uzupełniać zarzuty prawne. Jednakże czyniąc to nie może wykraczać poza granice sporu wyznaczone przez strony. Sąd może wykraczać poza granice sporu wyznaczone przez strony jedynie, w przypadku gdy bada z urzędu zarzuty naruszenia porządku publicznego [39].

34 — Ibidem, pkt 7.

35 — Ibidem, pkt 24.

36 — Ibidem, pkt 24.

37 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawach połączonych od C-295/04 do C-298/04 Manfredi i in., Zb.Orz. str. I-6619, pkt 31.

38 — Zobacz w szczególności pkt 37 wyroku w sprawie Eco Swiss.

39 — J.H. Jans, *Doorgeschoten? Enkele opmerkingen over de gevolgen van de Europeanisering van het bestuursrecht voor de grondslagen van de bestuursrechtspraak*, Amsterdam, Europa Law Publishing 2005; D. Brugman, *Ambtshalve toetsing afgebakend: de plaats van ambtshalve toetsing in het bestuursprocesrecht in nationaal- en Europeesrechtelijk perspectief*, t. 8, Nederlands Tijdschrift voor bestuursrecht 2005, str. 265–277; A.Q.C. Tak, *Het Nederlands bestuursprocesrecht in theorie en praktijk*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2005, str. 497; G.A.C.M. van Ballegooij, T. Barkhuysen, A.F.M. Brenninkmeijer, W. Den Ouden, i J.E.M. Polak, *Bestuursrecht in het Awb-tijdperk*, Deventer, Kluwer 2004, str. 232; H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt, i R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag, Elsevier juridisch 2002, str. 616; P. de Haan, T.G. Drupsteen, i R. Fernhout, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, Deventer, Kluwer 1998, str. 348; J.B.J.M. Ten Berge, B.W.N. de Waard, i R.J.G.M. Widdershoven, *Het bestuursprocesrecht*, Deventer, W.E.J. Tjeenk Willink 1996, str. 193–204.

37. Pojęcie porządku publicznego w tym kontekście określone jest w krajowym orzecznictwie. Zbliżone jest ono do pojęcia porządku publicznego używanego w analogicznym kontekście w orzecznictwie Sądu Pierwszej Instancji [40]. Zgodnie z niderlandzkim prawem administracyjnym względy porządku publicznego dotyczą przede wszystkim jurysdykcji danego sądu, dopuszczalności postępowania lub kompetencji organu administracyjnego, który wydał zaskarżoną decyzję [41]. Kwestię równoważności należy zatem rozpatrywać w odniesieniu do tych podstaw oraz do interesów, jakie mają one chronić w krajowym systemie prawnym.

38. Z zasady należy pozostawić identyfikację tych interesów sądom krajowym. Następnie należy zweryfikować z perspektywy systemu prawnego Wspólnoty, które przepisy prawa wspólnotowego chronią równoważne interesy — czyli interesy, którym porządek prawny Wspólnoty przypisuje rolę i status równoważne tym na poziomie krajowym.

39. Artykuły 11 i 13 dyrektywy 85/511 służą ochronie interesów związanych ze zdrowiem publicznym i zdrowiem zwierząt hodowlanych na terytorium Wspólnoty. Mówiąc ściślej, służą one niezbędnej koordynacji pomiędzy państwami członkowskimi w zwalczaniu wirusa pryszczycy [42].

40. Można zatem stwierdzić bez konieczności wdawania się w szczegółową analizę prawa krajowego, że interesy te nie są równoważne z interesami, wobec których sądowi krajowemu przysługuje uprawnienie do badania zarzutów z urzędu.

41. Zatem w sprawach takich jak zawisłe przed sądem krajowym prawo wspólnotowe nie nakłada na sąd krajowy obowiązku wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez jego strony w celu dokonania z urzędu analizy zarzutu opartego na art. 11 i 13 dyrektywy 85/511.

40 — Zobacz np. wyroki: z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-44/00 Mannesmannröhren-Werke przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-2223, pkt 178, z dnia 1 grudnia 2004 r. w sprawie T-27/02 Kronofrance przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4177, pkt 30, z dnia 22 lutego 2006 r. w sprawach połączonych T-437/04 i T-441/04 Standertskjöld-Nordenstam przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP str. I-A-2-29 i II-A-2-127, pkt 28, z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie T-285/04 Andrieu przeciwko Komisji, Zb.Orz. SP str. I-A-2-61 i II-A-2-775, pkt 129, z dnia 19 września 2006 r. w sprawie T-166/01 Lucchini przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-2875, pkt 144, z dnia 3 października 2006 r. w sprawie T-171/05 Nijs przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Zb.Orz. SP str. I-A-2-195 i II-A-2-999, pkt 31. Zobacz także np. następujące orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, wyroki: z dnia 2 maja 2006 r. w sprawie C-417/04 P Regione Siciliana przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-3881, pkt 36, z dnia 4 maja 2006 r. w sprawie C-98/04 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Zb.Orz. str. I-4003, pkt 16, z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-442/03 P i C-471/03 P P&O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-4845, pkt 45.

41 — Zobacz ww. w przypisie 39 literaturę.

42 — Zobacz także pkt 23 mojej ww. w przypisie 2 opinii w sprawie Dokter i in.

IV — Wnioski

42. Z przyczyn przedstawionych powyżej uważam, że Trybunał powinien odpowiedzieć w następujący sposób na pytania skierowane przez College van Beroep voor het bedrijfsleven:

W sprawach takich jak zawisłe przed sądem krajowym prawo wspólnotowe nie nakłada na sąd krajowy obowiązku wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez jego strony w celu dokonania z urzędu analizy zarzutu opartego na art. 11 i 13 dyrektywy Rady 85/511/EWG z dnia 18 listopada 1985 r. wprowadzającej wspólnotowe środki w sprawie zwalczania pryszczycy, zmienionej dyrektywą Rady 90/423/EWG z dnia 26 czerwca 1990 r..